

Reseña.

# **Reseña de "De la concentración a la convergencia: Política de medios en Argentina y América Latina" Martín Becerra Paidós, Buenos Aires, 2015.**

Santiago Mazzuchini.

Cita:

Santiago Mazzuchini (2015). *Reseña de "De la concentración a la convergencia: Política de medios en Argentina y América Latina" Martín Becerra Paidós, Buenos Aires, 2015.* Reseña.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/santiago.mazzuchini/12>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pkwa/14v>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*



**FLACSO**  
ARGENTINA

REVISTA  
**ESTADO Y POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

Nº 5, Año III, octubre de 2015

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ARGENTINA**

**AYACUCHO 555 (C1026AAC)  
CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA**



ESTADO Y POLÍTICAS  
PÚBLICAS

Revista Académica

# Estado y Políticas Públicas

---

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

Revista Estado y Políticas Públicas Nº 5, Año III, octubre de 2015.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.



**FLACSO**  
ARGENTINA



**FLACSO**  
ARGENTINA

Director  
Mg. Luis Alberto Quevedo



**ÁREA**  
**Estado y Políticas Públicas**

Director  
Dr. Daniel García Delgado

La Revista *Estado y Políticas Públicas* es una publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. Se propone aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de referato doble ciego y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política, de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas. La Revista *Estado y Políticas Públicas* se encuentra indizada y catalogada en *LATINDEX* (Nivel Superior de Excelencia).

## CONTACTO DE LA REVISTA

### Dirección Postal

Revista Estado y Políticas Públicas  
FLACSO – Oficina 31, 1er. Piso. Ayacucho 555 (C1026AAC)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires,  
Argentina.

### Vías de contacto:

Teléfono: (54) (11) 5238-9456  
Correo electrónico: [revistaeypp@flacso.org.ar](mailto:revistaeypp@flacso.org.ar)

## CONTACTO PRINCIPAL

### Cristina Ruiz del Ferrier

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
FLACSO- Sede académica Argentina.  
Correo electrónico: [cruiz@flacso.org.ar](mailto:cruiz@flacso.org.ar)

## **Equipo Editorial**

DIRECTOR

**Daniel García Delgado**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina- Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

EDITORA

**Cristina Ruiz del Ferrier**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

COLABORADORA DE EDICIÓN

**Agustina Gradin**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina, Argentina.

## **Comité de Redacción**

**Alejandro Casalis**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

**Sergio De Piero**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Cynthia Ferrari Mango**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina-Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM), Argentina.

**Guadalupe García Delgado**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

**Luciano Nosetto**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Alejandra Racovschik**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

**Jorge Tirenni**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Arturo Trinelli**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

## **Diseño y Soporte técnico**

Ignacio Fernández Casas

Guadalupe García Delgado

## Consejo Editorial

**Claudia Bernazza**, Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

**María Isabel Bertolotto**, Universidad de Buenos Aires (UBA) – Argentina.

**Eduardo Bustelo Graffigna**, Universidad Nacional de Cuyo (UNC). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

**Horacio Cao**, Universidad de Buenos Aires (UBA). Instituto Ortega y Gasset Argentina (IOG), Argentina.

**Alfredo Carballeda**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Raquel Castronovo**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Daniel Cravacuore**, Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Argentina.

**Eduardo Crespo**, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil.

**Claudia Danani**, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Julio De Zan**, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

**Cristina Díaz**, Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), Argentina.

**Theotonio Dos Santos**, Universidade Federal Fluminense (UFF). Coordinador de la Cátedra y Red UNESCO – UNU de Economía Global y Desarrollo Sustentable (REGGEN), Brasil.

**Roberto Feletti**, Docente de la Maestría de Políticas Públicas para un Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina, Argentina.

**Víctor Ramiro Fernández**, Universidad Nacional del Litoral (UNL). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

**Mabel Hoyos**, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

**Bernardo Kosacoff**, Universidad de Buenos Aires (UBA). Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), Argentina.

**Arturo Laguado Duca**, Instituto Ortega y Gasset Argentina (IOG), Argentina.

**Carlos Leyba**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Julio César Neffa**, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

**Nerio Neirotti**, Universidad Nacional de Lanús (UNLa) – Argentina.

**José Paradiso**, Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), Argentina.

**Alejandro Pelfini**, Global Studies Programme – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Universidad Alberto Hurtado, Chile.

**Javier Pereira**, Universidad Católica del Uruguay (UCU), Uruguay.

**Luis Alberto Quevedo**, Gestión y Política en Cultura y Comunicación - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

**María Cristina Reigadas**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Alberto Riella**, Universidad de la República, Uruguay.

**Eduardo Rinesi**, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

**Adriana Rofman**, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

**Carlos M. Vilas**, Universidad Nacional de Lanús (UNLa), Argentina.

**Cristina Zurbriggen**, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Montevideo, Uruguay.

# Sobre la Revista Estado y Políticas Públicas

La *Revista Estado y Políticas Públicas* nace en el año 2013 en el marco de las actividades académicas de posgrado que la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina viene desarrollando de manera sistemática.

En este sentido, nos complace invitarlos a la lectura del quinto número de la *Revista Estado y Políticas Públicas*, que auguramos se constituirá paulatinamente en un espacio que construiremos entre todos con miras a la difusión, a la promoción y a la divulgación científica de los temas vinculados al rol del Estado, a las políticas públicas y a la gestión en los distintos niveles de gobierno (regional, nacional, provincial, local-territorial) y desde los más diversos enfoques, temas y problemáticas vinculados a estas preocupaciones.

Este espacio académico-científico y de investigación recepciona opiniones, argumentos, posiciones y propuestas desde las más diversas orientaciones teóricas, ideológicas y políticas. En un espíritu interdisciplinario y pluralista, esperamos que esta Revista contribuya a profundizar y a difundir nuevas reflexiones desde las más diversas latitudes sobre un cambio de paradigma en las Ciencias Sociales.

En síntesis, desde FLACSO Argentina, nos complace presentar el quinto número de esta Revista y, en lo sucesivo, quedan cordialmente invitados a participar en su composición y en su continuidad en el tiempo.

# Sumario

<b>EDITORIAL</b>	<b>13</b>
<b>Sociedad Civil, Actores y Políticas Públicas.</b> <i>Cambios y transformaciones en un punto de inflexión.</i> Por Daniel García Delgado	
<b>DOSSIER</b>	<b>17</b>
<b>Sociedad Civil, Actores y Políticas Públicas.</b> Coordinadores: Sergio De Piero y Agustina Gradin	
<b>La Sociedad Civil “desorganizada”.</b>	<b>19</b>
<b>Protestas y oposición en la sociedad civil a los gobiernos kirchneristas.</b> Por Sergio De Piero y Agustina Gradin	
<b>La participación ciudadana local en la historia argentina reciente (de los '90 a la actualidad):</b> <b>Asistencia, movilización, institucionalización.</b> Por Adriana Rofman y Carolina Foglia	<b>41</b>
<b>“El kirchnerismo antes del kirchnerismo”.</b>	<b>63</b>
<b>Aproximaciones ideológicas en los albores del gobierno de Néstor Kirchner.</b> Por Mauricio Schuttenberg y Juan Pablo Rosendo	
<b>La sociedad civil argentina y la “batalla cultural”.</b>	<b>81</b>
<b>De la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual al proyecto de Ley Federal de Culturas. (2009-2014)</b> Por Anna Valeria Prato, Natalia Gabriela Traversaro, María Soledad Segura	
<b>ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN</b>	<b>97</b>
<b>Research Articles</b>	
<b>¿La bioeconomía como modelo de desarrollo?</b>	<b>99</b>
<b>Recursos naturales y políticas públicas en ciencia, tecnología e innovación.</b> Por Romina Loray	
<b>La construcción discursiva de la prensa hegemónica y prensa migrante sobre la asunción presidencial de Evo Morales. (2006)</b> Por Cecilia Melella	<b>119</b>

**La política de formación de cuadros durante el gobierno de Néstor Kirchner: ¿Una herramienta para el cambio social?** 139  
Por María Melina Guardamagna

**ENTREVISTAS** 167  
*Interviews*

**A Alejandro Pelfini** 169  
Por Evangelina Caravaca

**A Rafael Kohanoff** 175  
Por Cristina Ruiz del Ferrier

**RESEÑAS DE LIBROS** 183  
*Book Review*

**De Becerra, Martín. *De la concentración a la convergencia. Políticas de medios en Argentina y América Latina.* Buenos Aires: Paidós, 2015.** 185  
Por Santiago Mazzuchini

**De Moraes, Denis, Ramonet, Ignacio y Serrano, Pascual. *Medios, poder y contrapoder. De la democratización monopólica a la democratización de la información.* Buenos Aires: Biblos, 2013.** 189  
Por Marina Acosta

**De Naím, Moisés, *El fin del poder.* Buenos Aires: Debate, 2013.** 193  
Por José Luis Agüero Hurtado

**RESÚMENES DE TESIS DE POSGRADO** 197  
*Post-graduate Thesis' Abstracts*

**Las metamorfosis del Estado local en Colombia: Entre protoestados fácticos y órdenes democráticos, en el norte del Cauca entre el 2007-2013.** 199  
Por María Paula Guáqueta Ramírez

**Mediadores sociales en la formulación de políticas públicas de niñez en Santiago de Cali durante los periodos de gobierno municipal 2008-2015.** 205  
Por Alisamar Urrea Hoyos

<b>La reforma al Sistema de Jubilación chileno en el año 2008.</b>	<b>209</b>
<b>Un análisis desde la perspectiva del pensamiento crítico latinoamericano.</b>	
Por Verónica Soto Pimentel	
<b>COMUNICACIONES</b>	<b>215</b>
<b>News</b>	
<b>Segundo Documento de Trabajo.</b>	<b>217</b>
<i>Estado y Desarrollo inclusivo en la Multipolaridad. Desafíos y Políticas Públicas.</i>	
<b>Área Estado y Políticas Públicas.</b>	
Por Daniel García Delgado y Cristina Ruiz del Ferrier	
<b>Revista Temas y Debates.</b>	<b>218</b>
<b>Publicación de la Facultad de Ciencia Política y</b>	
<b>Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.</b>	
Por Ma. Elena Nogueira	
<b>Miríada. Revista de Investigación en Ciencias Sociales.</b>	<b>220</b>
<b>Publicación del Instituto de Investigación en Ciencias Sociales de</b>	
<b>la Facultad de Ciencias Sociales - Universidad del Salvador (USAL).</b>	
<b>Núm. 9, Año 5, 2013.</b>	
Por Pablo Forni	
<b>Revista Estado y Políticas Públicas.</b>	<b>222</b>
<b>FLACSO Argentina.</b>	
<b>Núm. 4, Año III, mayo de 2015.</b>	
Por Cristina Ruiz del Ferrier	
<b>SOBRE LOS AUTORES</b>	<b>224</b>
<b>About the Authors</b>	
<b>CONVOCATORIA: SEXTO NÚMERO</b>	<b>228</b>
<b>Call for contributions</b>	
Tema del <i>Dossier</i> : <i>Desafíos del Sistema de Protección Social en la actualidad.</i>	
Fecha límite: 01 de febrero de 2016.	

## Editorial

### **Sociedad Civil, Actores y Políticas Públicas** **Cambios y transformaciones en un punto de inflexión**

*La sociedad civil cambió en esta última década y media en la Argentina, así como sus actores y su vinculación con el Estado. ¿Qué nivel de transformación podemos tomar en cuenta para analizar esta compleja y múltiple relación? Esta problemática, entre otras, es la que se ha propuesto abordar el dossier de este número de la Revista Estado y Políticas Públicas. Lo cierto que el cambio del modelo neoliberal por otro modelo de acumulación, inclusivo y político de rol del Estado, puede ser un punto de partida para analizar las distintas formas de vinculación entre la sociedad civil, los actores y las políticas públicas.*

En el primer caso, bajo la hegemonía del paradigma neoliberal, el Estado 'mínimo' en los '90, exaltó las potencialidades de la sociedad civil, el altruismo, las ONG's, y su participación en las políticas públicas en términos de gestión y control. Particularmente, en las políticas sociales de carácter focalizada, asistencialistas y compensatorias, así como niveles micro y locales de gestión. Lo cierto es que, al mismo tiempo que se exaltaba una sociedad civil plétórica de virtudes y rechazaba lo corporativo, lo político y estatal, la sociedad de mercado era la que se configuraba, con su tendencia a la concentración, financierización de la economía y rechazo de la política.

El "fortalecimiento de sociedad civil" era programáticamente mostrado como una forma de aumentar las capacidades de los grupos sociales al haber posibilitado un mayor *empowerment* sobre estilos de vida y al producir así mayor control sobre un Estado siempre sospechado de corrupción e ineficiencia. A ello se sumó tardíamente en los '90 –cuando empezaban a verse las limitaciones del endeudamiento, la apertura irrestricta del mercado, entre otros indicadores– el enfoque del desarrollo local que, si bien podía estimular a los municipios a un activismo mayor y a un

compromiso de los ciudadanos con el desarrollo, se carecía de recursos o estos estaban muy subordinados a las grandes orientaciones del Estado (políticas de descentralización de competencias sin recursos y privatizaciones, endeudamiento, apertura irrestricta del mercado, desindustrialización, desinstitucionalización del mercado de trabajo; etc.). Este 'fortalecimiento' de la sociedad civil no fue en realidad de la sociedad, sino del mercado. El rumbo y la forma de funcionar de una sociedad fueron definidos por los mercados, eufemismo utilizado para no explicitar el poder de imposición que detentaban los sectores más fuertes y las corporaciones. En realidad, había creciente debilidad de la sociedad para incidir en políticas que pudieran responder a sus demandas centrales (nivel de empleo, de salarios, inclusión, incertidumbre sobre su horizonte de futuro). No obstante, esto permitió generar un interesante corriente de investigaciones y estudios sobre municipios, gestión, poder local y participación en campos que antes no existían y hoy en día están dentro de los aportes de las Ciencias Sociales de nuestro país.

En ese sentido, el trabajo de investigación de Rofman y Foglia (2015) analiza este cambio de la participación de la sociedad moderna in-

dustrial y su pasaje a la de servicios neoliberal que involucra a nuevos actores de la sociedad civil y donde pesa más lo territorial y lo local. La diversificación e institucionalización de los mecanismos participativos a nivel local evidencian, como señalan las autoras, las transformaciones sociales y políticas que se sucedieron en la última década. Esta institucionalización, a su vez, supone la inclusión de la participación ciudadana como instancia de gestión de las políticas sociales, pero no desde una perspectiva asistencialista sino desde una perspectiva de derechos ciudadanos. En este sentido, el artículo de investigación de Rofman y Foglia propone una lectura del pasaje del modelo neoliberal al modelo posneoliberal, enfocado en la relación Estado-Sociedad desde los mecanismos participativos locales.

Ahora bien, a partir de la crisis del neoliberalismo, con el nuevo modelo 'productivo inclusivo' y con la incidencia de los liderazgos que politizaban la sociedad, las formas de articulación entre el Estado, los actores y la sociedad comenzaron a cambiar rápidamente. Ya no fueron las ONG's, el actor privilegiado, ni la filantropía de los grupos sociales altruistas en el mercado o los organismos de crédito internacionales, sino que el Estado se constituyó en el sujeto de la transformación en curso que favorecía el empleo, el desendeudamiento y una mayor autonomía en la inserción internacional. Un Estado que se vinculaba con movimientos de desempleados, de derechos humanos, de trabajadores, a favor de las paritarias e institucionalización del mercado de trabajo y también directamente con los municipios con fuertes transferencias para obras de infraestructura y de gasto social.

Se partía de otra concepción de la relación Estado-Sociedad; ya no como un juego de suma cero, donde lo que ganaba uno lo perdía el otro; sino de otro juego, de suma positiva, donde el Estado presenta mayor activismo y presencia, promoción de derechos y un empoderamiento de la sociedad y sus movimientos

sociales. Sin anular el capitalismo, buscaba hacerlo más autónomo e inclusivo, en esta articulación con los movimientos sociales en políticas significativas vinculadas a la democracia de derechos y diversos movimientos sociales. Lo promovido ya no era lo micro, lo local y lo descentralizado, sino lo macro, lo nacional y el conflicto explícito con los grandes grupos económicos, tanto por el proceso de acumulación y la distribución del ingreso como los multimedia por la agenda pública y el derecho a la comunicación. Esto está trabajado justamente en el Artículo de investigación de Prato, Travesaro y Segura (2015) que ilumina el proceso de construcción participativa del proyecto de la Ley Federal de Culturas propuesto por el Ministerio de Cultura de la Nación Argentina en 2014. Como la experiencia de la ley de regulación de los medios de comunicación audiovisuales, y de otras leyes que establecieron nuevos derechos civiles, el proyecto de la nueva ley de Cultura es el emergente de un proceso de movilización y participación de la sociedad en la definición estratégica del sentido del desarrollo y la inclusión. Participación que se vehiculiza a través de instancias generadas por el propio Estado nacional para su desarrollo. Como señalan las autoras, las prácticas, las experiencias y los conocimientos acumulados en los procesos de movilización y de organización de la sociedad se constituyen en una condición de posibilidad para la participación en la definición de políticas estatales. Y también en un piso, el cual ya no es posible eludir. Ningún gobierno podrá ya evitar la participación social en los debates y sanciones de leyes nacionales que involucren cuestiones de la sociedad civil. Ejemplo de este piso de participación fueron las movilizaciones ocurridas el 03 de junio bajo la consigna #niunamenos, contra la violencia de género y reclamando políticas públicas al respecto. En todos estos casos, la demanda es de mayor intervención del Estado.

En una democracia de derechos, el empoderamiento de la sociedad no es de grupos

micro con agendas de los organismos multinacionales que persiguen estilos de vida con autonomía, sino sobre derechos que cambian la vida cotidiana de grandes contingentes (como la extensión de las jubilaciones para sectores no contributivos, la Asignación Universal por Hijo, los planes de vivienda, PROMOVER; de acceso a la educación terciaria, PROMOVER; etc; a la comunicación, a la identidad, etc.) y que hacen a una ciudadanía más amplia y sobre todo a la dignidad de las personas.

En la sociedad post-tradicional surgen nuevas demandas de calidad de vida en la sociedad, derechos de una nueva subjetividad que empiezan a ser reconocidos por las políticas públicas. A diferencia de las demandas materiales predominantes del Estado de Bienestar (trabajo, vivienda, salud) estas se refieren ahora también a la calidad, tanto de los servicios públicos, del transporte, del ambiente, de los consumos, de la seguridad, contra la trata de personas, violencia de género, la amenaza de la droga, etc. En realidad, hay una demanda difusa que cruza transversalmente a la sociedad por una mejor calidad de vida. Estas demandas que se fueron gestando durante la etapa neoliberal encuentran en el kirchnerismo un cristalizador de las mismas. La capacidad de este gobierno como de otros gobiernos populares de la región de suturar la crisis de representación y resignificar las demandas sociales en una cadena equivalencial de demandas, al decir de Laclau (2005). Esto es analizado en el artículo de investigación de Schuttenberg y Rosendo (2015) desde la perspectiva de cómo se ha ido conformando el núcleo político y programático del mismo. A partir de recuperar los debates programáticos del Grupo Calafate, los autores rastrear y ponen en valor las principales ideas fuerzas que van a desplegarse una vez en el poder en relación a este abanico complejo y difuso de demandas sociales luego del cimbrazo de 2001. Este Artículo de investigación recupera al Kirchnerismo como emergente de los procesos de movilización

social durante el final del neoliberalismo, que mostraban la necesidad de generar un rumbo distinto al de la ortodoxia y de vinculación del Estado con la sociedad. A través del Grupo Calafate, y sus debates con el peronismo de izquierda junto a su cristalización en el poder a partir de 2003, se cuestionaron interpretaciones maniqueas sobre este fenómeno político.

Por su parte, la tercera etapa de la movilización y de la expresión de la sociedad civil, comienza cuando los problemas de restricción externa se empiezan a hacer sentir, cuando la crisis global prolongada lleva a hacer caer sobre los emergentes el enfriamiento global, la caída de los *commodities*, y a problematizar a los gobiernos tanto en términos fiscales como de bajo o nulo crecimiento. Esta situación genera apartamiento de la coalición gobernante de sectores sociales medios que se ven desahucados, por un lado, legítimamente luego de haber logrado satisfacer sus demandas iniciales de trabajo y consumo, observar déficits de calidad en servicios públicos, atención a catástrofes ambientales o dificultades del Estado para atender a las nuevas demandas, por su rechazo el impuesto a las ganancias, al problema de acceso a divisas (el denominado “cepo” o regulación administrada) o, en algunos casos, son reactivas a la movilidad social de los sectores populares. En los medios altos, por su imposibilidad de no poder dolarizar excedentes de las empresas extranjeras y poder enviarlos a sus casas matrices.

Es el momento que comienza a extenderse la constitución de una creciente adversidad a los gobiernos populares. Un nuevo escenario y de formas de acción colectiva que, como señalan De Piero y Gradin (2015), constituye ‘una sociedad civil desorganizada’, en la medida que evidencian la persistencia de conflictos que atraviesan tanto a los oficialismos como a los partidos de oposición. Los procesos de movilización que viven los países de Latinoamérica evidencian, por un lado, la situación de disputa de los gobiernos populares para

con los grupos de poder y un contexto económico adverso, como las limitaciones de los partidos de oposición para articular frentes políticos competitivos. El rol de la tecnología y las convocatorias mayormente a través de redes sociales, no terminan de generar una organización estable ni liderazgos. Se evidencia un sector de la sociedad reactivo a la orientación gubernamental que se inscribe dentro de una agenda de carácter republicana que alerta sobre la amenaza a las instituciones, la falta de independencia del poder judicial, la corrupción y la inseguridad, pero sin poner en debate la cuestión de la distribución de la riqueza en el escenario actual.

Ahora bien, el debilitamiento de los gobiernos populares en América del Sur, no es sólo un problema de los grupos locales o desafección de algunos sectores medios y su ganada de la calle, o ni siquiera sólo de los grupos corporativos y multimedia locales, sino que está articulado a nuevas y sutiles formas de intervención de agencias de parte de los sectores influyentes de los Estados Unidos, fundaciones apoyadas en "fondos buitres", agencias de inteligencia, multimedia y sectores del poder judicial, o la judicialización de la política, es parte de su *soft power*. Porque el actuar con autonomía de la política, aumentar la capacidad de regular del Estado, promover la producción y no la especulación o una política internacional independiente es condenado por los organismos financieros internacionales, por los grandes medios y por los partidos tradicionales.

Dentro del cambio observado en la relación a la sociedad, los actores y las políticas públicas hay así dos vectores de la acción colectiva y de la presencia de la sociedad en las calles en una sociedad: uno, que se orienta a la transformación en favor de mayor justicia, mejor ambiente, de una democracia de derechos articulada a políticas públicas y a una búsqueda de control del propio destino, de ir hacia delante. El otro, que denuncia pero no intenta

articularse al Estado sino erosionar su credibilidad, legitimidad, debilitar y/o llegar a destituir gobiernos populares. Por detrás de este conflicto y de estas formas de acción colectiva están en juego las conquistas sociales que diversos países de la región lograron durante el período posneoliberal. O más aun, dos modelos de país que se juegan en este tiempo de inflexión.

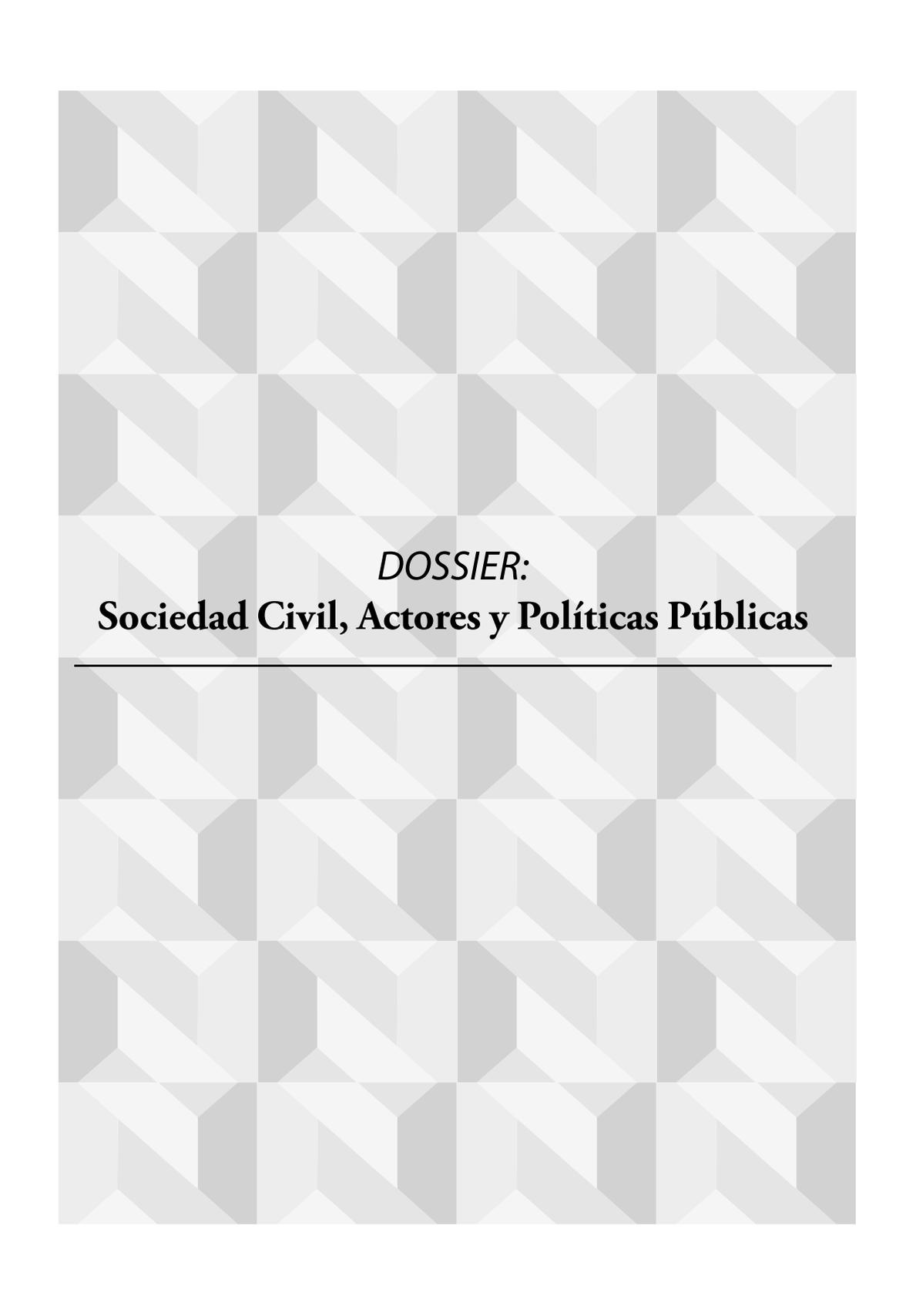
**Daniel García Delgado**  
*Buenos Aires, septiembre de 2015*

## SUPLEMENTO

Este número de la Revista Estado y Políticas Públicas deja a disposición **el segundo Documento de Trabajo** del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO. El mismo es resultado de la Jornada académica que organizara el Área el pasado 24 de junio en el Auditorio de FLACSO.

**Documento de Trabajo Núm. II:**  
"Estado y Desarrollo inclusivo en la multipolaridad. Desafíos y políticas públicas"  
Área Estado y Políticas Públicas.  
FLACSO

Link de acceso:  
<http://bit.ly/segundodocuflacso>



*DOSSIER:*  
**Sociedad Civil, Actores y Políticas Públicas**

---



# La sociedad civil “desorganizada”. Protestas y oposición en la sociedad civil a los gobiernos kirchneristas

*The “disorganized” civil society.*

*Protests and civil society opposition to the Kirchner governments*

**Por Sergio De Piero\* y Agustina Gradin\*\***

**Fecha de Recepción:** 03 de junio de 2015.

**Fecha de Aceptación:** 19 de julio de 2015.

## RESUMEN

El objetivo de este artículo es realizar una aproximación al fenómeno de los procesos de movilización social en la Argentina actual, cuando los protagonistas son sectores sociales de sectores medios y medios altos, y cuyo objetivo es lograr que las políticas públicas se inclinen en otra dirección a la desarrollada hasta ese momento. Nos interesa establecer si las protestas protagonizadas por estos actores, y acontecidas durante los últimos años, dieron lugar a la emergencia de un movimiento social como sucedió en otras partes del mundo, por ejemplo España y el Movimiento de los Indignados (Castells, 2012). Para ello, desde una perspectiva sociopolítica y basada en el análisis de fuentes secundarias, describiremos la composición y las demandas de las protestas comprendidas entre el 13 de septiembre de 2012 y el 18 de abril de 2013, para contrastarla con su incidencia en las políticas públicas a nivel nacional. Sobre la

base de los desarrollos teóricos utilizados por Manuel Castells (2012) afirmaremos la no correspondencia de plantear que nos encontramos frente a la emergencia de un nuevo movimiento social, sino que estamos frente a un fenómeno que expresa dos cuestiones diferenciadas. Por un lado, evidencia que a la multiplicidad y al contenido de las demandas emergentes, subyace una crítica global al kirchnerismo como proyecto político de gobierno. Y por otro lado, expresa la persistencia de la crisis de representación de los partidos políticos opositores como herramientas de canalización del malestar social emergente.

**Palabras clave:** Protestas sociales, Kirchnerismo, Sociedad civil.

## ABSTRACT

The aim of this article is to approach the phenomenon of social mobilization processes in today's Argentina, where the protagonists are social sectors of middle and upper

---

\* Doctor en Ciencias Sociales (UNQ), UBA/UNAJ/FLACSO. Correo electrónico: depiero@flacso.org.ar

\*\* Magister en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social (FLACSO), CONICET/FLACSO. Correo electrónico: agradin@flacso.org.ar

middle, and aims to ensure that public policies are inclined in another direction the developed so far. We are interested in establishing whether protests by these actors, and took place during the last years, they led to the emergence of a social movement as in other parts of the world, such as Spain and the Occupy Movement (Castells, 2012). To do this, from a socio-political and based on the analysis of secondary sources perspective, describe the composition and the demands of the protests between the September 13, 2012 and April 18, 2013, to contrast with its impact on public policy at the national level. Based on the theoretical developments used by Manuel Castells (2012) affirm that does not correspond to state that we are faced with the emergence of a new social movement, but we are facing a phenomenon that expresses two distinguishable issues. On the one hand, evidence of the multiplicity and the content of the emerging demands lies a comprehensive critique of the Kirchner government as a political project. On the other hand, it expresses the continuing crisis of representation of opposition political parties as tools for channeling the emerging social unrest.

**Keywords:** *Social Protests, Kirchnerismo, Civil Society.*

## Introducción

La movilización y ocupación del espacio público para la protesta y las demandas de respuestas por parte del Estado, son marcas notables del sistema político argentino y de su sociedad civil. Desde el retorno a la democracia en 1983, diversos actores han apelado a este recurso (Calderon y Jelin, 1987; García Delgado, 1989; Lechner, 1994; Forni, 2002; De Piero, 2005). Sin embargo, no todos lo hicieron con la misma intensidad ni del mismo modo, y ese uso también se

vio afectado por los tiempos políticos. Lo que representa una novedad es la movilización callejera de sectores socioeconómicos medios y medios altos (incluso altos) que habían recurrido en muy pocas ocasiones a esta herramienta (Paramio, 2012; Gómez, 2014). Estas expresiones parecen tener dos hechos clave que las conformaron y atravesaron: el ciclo de protestas que desembocó en las jornadas del 19 y 20 de diciembre de 2001, y su posterior proceso de movilización social que incluyó asambleas barriales, piquetes y cacerolazos; y la conflictividad en torno de la Resolución ministerial 125 del año 2008<sup>1</sup>.

La bibliografía desarrollada en nuestro país se ha centrado, y con razón por su envergadura, en las movilizaciones generadas por los sectores excluidos, desocupados y populares en general, las transformaciones del sindicalismo y de los partidos políticos tradicionales como mediadores sociales, la emergencia de los "nuevos movimientos sociales, su relación con el Estado y la capacidad, o no, de incidir en las políticas públicas<sup>2</sup>.

En este artículo, nos interesa realizar una aproximación a este fenómeno cuando los protagonistas son otros sectores sociales, los

---

1 La Resolución del Ministerio de Economía N° 125, fue firmada en el año 2008, y establecía la implementación de retenciones móviles sobre las exportaciones de granos y oleaginosas; la medida fue resistida por los sectores del agro, como ya veremos.

2 Véase Farinetti (1999), Schuster y Pereyra (2001), Auyero (2002), Svampa y Pereyra (2003), Lobato y Suriano (2003), Massetti (2004), Delamata (2004), Merklen (2005), Schuster *et. al.* (2005), Svampa (2005, 2008), Pereyra (2008), Pereyra *et. al.* (2008), Pérez y Natalucci (2012).

sectores medios y medios altos<sup>3</sup>, pero cuyo objetivo es semejante: lograr que las políticas públicas se inclinen en otra dirección a la desarrollada hasta ese momento. A su vez, nos interesa establecer si las protestas protagonizadas por estos actores, y acontecidas durante los últimos años, dieron lugar a la emergencia de un movimiento social como sucedió en otras partes del mundo, por ejemplo España y el Movimiento de los Indignados (Castells, 2012). Para ello, desde una perspectiva sociopolítica y basada en el análisis de fuentes secundarias<sup>4</sup>, vamos a describir la composición y las demandas de las protestas comprendidas entre el 13 de septiembre de 2012 y el 18 de abril de 2013, para contrastarla con su incidencia en las políticas públicas a nivel nacional. En un primer momento, recuperaremos sus antecedentes y el contexto en cual se desplegaron sus discursos, demandas, modalidades de protesta y formas de organización. Seguidamente, reflexionaremos en torno a la caracterización de este tipo de movilizaciones callejeras de

protestas y su impacto en el sistema político argentino, sobre la base de los desarrollos teóricos utilizados por Manuel Castells (2012) para analizar los procesos de movilización en Europa y África de los últimos años. En las conclusiones, afirmaremos que no corresponde plantear que nos encontramos frente a la emergencia de un nuevo movimiento social sobre la bases de las protestas analizadas, sino que estamos frente a un fenómeno que expresa dos cuestiones diferenciables. Por un lado, evidencia que a la multiplicidad y al contenido de las demandas emergentes, subyace una crítica global al kirchnerismo como proyecto político de gobierno. Y por otro lado, expresa la persistencia de la crisis de representación de los partidos políticos opositores como herramientas de canalización del malestar social emergente.

## 1. Movilizaciones sin conducción. Breves antecedentes

El retorno de la democracia en 1983, es tomado como punto de partida para analizar diversos fenómenos sociales actuales. A medida que transcurrieron los años la conflictividad y las demandas sociales tendieron a tornarse más complejas y heterogéneas; así, organizaciones y movimientos de la sociedad (algunos ya existente, otros emergentes) comenzaron a ganar protagonismo como canales de expresión. En esa misma década se hizo mención al surgimiento de nuevos movimientos sociales (Jelin, 1985)<sup>5</sup>. En particular la dinámica de

---

3 Utilizaremos indistintamente los conceptos de clase media y sectores medios. Sin embargo, en ambos casos, los definimos siguiendo a Adamovsky (2009), donde en Argentina, los sectores medios de la sociedad no conforman una clase social ni un grupo política o económicamente homogéneo, pero sin embargo la mayoría la sociedad argentina dice pertenecer a la clase media, y se encuentra identificado con una identidad caracterizada por rasgos antipopulares y clasistas.

4 La estrategia metodológica se basó en el análisis de notas periodísticas publicadas en los principales Diarios nacionales *Clarín*, *Página 12* y *La Nación* durante el periodo analizado (del 10 de septiembre de 2012 - 19 de febrero de 2015), y en el análisis de estudios de opinión realizados por consultoras privadas para otros fines. El análisis se complementó con una revisión bibliográfica sobre la temática.

---

5 Podemos hacer referencia también a otras expresiones que no se enmarcaban en los estudios de los nuevos movimientos sociales. Quizás un antecedente a rescatar, en este sentido, sea la cuestión que suscitó los tratamientos con *Crotovina* en el año 1986. Un grupo de médicos anunció que había diseñado una droga capaz de ayudar en la cura contra el cáncer. Los tratamientos ya se estaban llevando ade-

la década del '90, incluyó profundos cambios en la matriz de la relación Estado - sociedad, muy particularmente en las instancias de mediación entre ambos espacios. En cuanto a la relación con los partidos políticos y el resto de las instituciones, ya desde inicios de la década se habló de una crisis de representación (Dos Santos, 1992; García Delgado, 1994). A su vez comenzaron a multiplicarse los casos de organizaciones y movimientos sociales, que adquirirían un gran protagonismo en torno de ciertas demandas que se presentaban en el espacio público. A partir del año 1996, surgen los piquetes como forma de protesta de las organizaciones de trabajadores desocupados en diversos puntos del país. Esta práctica, que emergió ante la ausencia de respuestas estatales a la crítica situación social, alcanzó después un alto grado organizativo, bajo lógicas sindicales y políticas, convirtiéndose en actores clave de la crisis de los años 2001-2002. Al mismo tiempo, un conjunto de organizaciones sociales, con diversa capacidad de acción, se fue articulando en el territorio para dar respuestas inmediatas a la crisis<sup>6</sup>. Eran los intentos de los sectores que sufrían un proceso de exclusión, por encontrar respuesta a demandas que el mercado no buscaba atender (más bien lo contrario) y el Estado demoraba en su respues-

---

lante cuando el tema tomó estado público, lo que provocó un gran revuelo. Al demostrarse que la droga no era eficaz en el tratamiento el gobierno prohibió su comercialización, lo que generó la protesta de personas enfermas de cáncer, las cuales realizaron marchas de protesta ante el Ministerio de Salud y Acción Social. Un análisis sobre este caso en De Ipola, 1990.

6 Mediante sociedades de fomento, clubes deportivos, los "Clubes del Trueque", organizaciones que crecían al calor de programas focalizados de políticas sociales, etc.

ta o lo hacía con una moderación intolerable (Forni, 2002).

Junto a este tipo de demandas, ubicadas dentro de lo que se denominó la nueva cuestión social, surgieron también otras de diverso tipo. Estas no componían temas desconocidos ni "nuevos", sino que lo innovador era que se expresaran con la ocupación del espacio público, cuando hasta ese momento corría por lógicas individuales, judiciales, etc. Así, por ejemplo, las dos tragedias aéreas de la década del '90<sup>7</sup>, generaron acciones novedosas por parte de los familiares y amigos de las víctimas: se vincularon para reclamar justicia por lo sucedido, y decidieron realizar concentraciones, peticionaron a las autoridades, concurren a los medios de comunicación, se informaron sobre el tema en cuestión y la responsabilidad de las empresas y desde luego litigaron; y ello en buena parte lo realizaron a través de un colectivo. Hicieron escuchar su voz, en un doble sentido: como la identidad de víctima, desde la cual levantaban su reclamo y a la vez lo realizaban bajo un colectivo, algo difuso, pero que se referenciaba claramente en el hecho trágico que los había vinculado repentinamente. La situación de víctima como identidad, comenzó a ocupar el espacio público desde diferentes realidades: tragedias naturales, personas asesinadas a causa de secuestros o en situaciones de robos (es decir víctimas de la denominada "inseguridad"), accidentes de tránsito, personas que sufrían alguna discapacidad o enfermedad crónica, familiares de jóvenes con adicciones a drogas, entre otros. Surgieron no pocas organizaciones que en general buscaron

---

7 Se trata del vuelo 2553 de Austral Líneas Aéreas que se estrelló en la Ciudad de Fray Bentos, Uruguay, el 10 de octubre de 1997, y el vuelo 3142 de LAPA, que se estrelló antes de despegar en el Aeroparque Jorge Newbery en Buenos Aires el 31 de agosto de 1999. Fallecieron 74 y 65 personas, respectivamente.

instalar los temas en el espacio público a través de la protesta y la visibilización en los medios de comunicación masivos. Sus demandas no podían ser canalizadas ni por los partidos políticos ni por los sindicatos; pertenecían a otra dimensión que lo salarial, y el grado de especificidad, las volvía complejas de ser articuladas por los partidos, menos aún en un proceso de crisis de representatividad, que esta situación tendía a profundizar. Ese mismo año de 1999, un prolongado apagón en el sur de la Ciudad de Buenos Aires, generó protestas y cortes de calles por parte de varios afectados.

La víctima, que se impuso a la noción de ciudadano sujeto de derecho, se convertía en un eje sobre el cual el Estado debía dar respuestas, por su misma condición de sufrir una situación considerada injusta. Pero mientras que en décadas anteriores, injusticias semejantes podían ser procesadas en términos políticos, la mayor parte de estas organizaciones y movimientos, algunos de ellos esporádicos, perseguían en este contexto histórico, la respuesta focalizada a su demanda, sin planteos políticos más amplios, que implicaran una definición de las pautas que el neoliberalismo, había impuesto en particular acerca del rol del Estado. A este, en todo caso, se lo cuestionaba indirectamente al plantear que acrecentara su presencia, pero no había detrás de ello un discurso político con capacidad articuladora, ni actores que encararan esa tarea. Los cuestionamientos iniciales referían a la necesidad de dar respuesta, pero no que ello implicara un cambio político por parte de la orientación general del Estado. Este punto es relevante porque dichos reclamos convivían con la conformación de los grupos piqueteros, asambleas, etc., que sí exigían cambios políticos sustanciales y muchos de ellos optaron por la vía electoral o se acoplaron a partidos políticos ya existentes.

La heterogeneidad de la sociedad civil se ha convertido en una marca de los tiempos presentes. Cierta homogeneidad que caracterizó a la sociedad civil del siglo XX, se expresó

en la presencia de espacios políticos con fuerte capacidad agregativa y organizativa respecto de las demandas, frente a los poderes públicos, partidos políticos y sindicatos, fueron herramientas clave en este sentido. Pero cuando la diferencia parece ocupar un rol central en la definición de la sociedad civil (Grimson, 2013) incluso en tensión con la noción de la igualdad, la representación de ese componente se torna más compleja. Lo específico, la búsqueda de la aceptación e inclusión de la diferencia, hace más difícil la construcción de una partido capaz de englobar esas demandas<sup>8</sup>. La crisis del 2001 fue en parte una resultante de esa situación. Se la llamo “la rebelión de los fragmentos” (Sidicaro, 2006), porque el grado de espontaneidad y ausencia de conducción política en el mes de diciembre de ese año, fue una marca que evidenciaba la imposibilidad inmediata de ordenar esos reclamos, bajo algún tipo de lógica organizativa y conducción política. En esa experiencia, por otra parte, los sectores medios urbanos utilizaron la ocupación de la calle como una herramienta de protesta a la que sólo se habían acercado enmarcada en partidos políticos o de manera fragmentaria ante hechos muy puntuales (como algunos de los que mencionamos). El cacerolazo de la noche del 19 de diciembre, pero en particular la aunque efímera, no por eso menos interesante experiencia de las asambleas barriales durante todo el verano de 2002 (y, según los casos, algunos años más también), se convirtieron en un “bautismo de fuego” para muchos ciudadanos, una experiencia de participación democrática, más intensa que la emisión del voto o la mera discusión cotidiana. El descubrimiento que la ocupación del espacio público (que implicaba cortar calles, interrumpir el tránsito, marchar junto a des-

---

8 La resolución en parte de esta complejidad explica el éxito electoral del Kirchnerismo, cuestión que será retomada en las conclusiones.

conocidos), se convirtió en una experiencia que dejó su huella. A ese impacto también debe sumarse conocer la práctica participativa para muchos sectores que nunca se habían acercado a instancias semejantes: tomar decisiones, ordenar el uso de la palabra, votar, fueron también aprendizajes para algunos de ellos (Triguboff, 2015)<sup>9</sup>.

## 2. El después

Así, el clima generado en torno de los sucesos del año 2001, permaneció e impactó en los distintos sectores sociales, con una permanencia que tal vez no estemos en condiciones de definir. Lo cierto es que ante nuevos hechos que fueron valorados como relevantes, por distintos ciudadanos, la ocupación y expresión en el espacio público empezó a tornarse una práctica usual. El peso de las demandas específicas, focalizadas, creció en diversos espacios de sociedad. Movimientos, protestas con reclamos de diverso tipo, comenzaron a hacerse presentes en el espacio público y a demandar soluciones de parte del Estado. La llegada al gobierno de Néstor Kirchner despertó rápidamente una particular expectativa, en cuanto a la posibilidad de que esas demandas fuesen atendidas. Así, un presidente electo con tan sólo el 22% de los votos, comenzó ampliar su base de apoyo a través de diversas medidas y

gestos políticos, que despertaron nuevas adhesiones y respondiendo a algunas de esas demandas (De Piero, 2009).

El concepto de populismo (Laclau, 2005), vino a explicar (nuevamente) este fenómeno político, que involucraba ciertas redefiniciones del sistema político y en particular el tipo de mediaciones desde este, con el conjunto de la sociedad civil. Como señala Biglieri (2010) la productividad política del nuevo gobierno, generó una amplia expectativa social y reubicó al sistema político - institucional en el primer plano de las cuestiones sociales, lo cual abrió un nuevo panorama político para todos los actores del sistema. La percepción inicial, por lo menos de la mayoría de los actores sociales y políticos de ese momento histórico, fue que se encontraban frente a un cambio tanto en el discurso presidencial como, particularmente, en la relación entre el Estado y la sociedad. En este marco, el gobierno viró la estrategia con respecto a las demandas emergentes, de la represión utilizadas en torno de la crisis del 2001, a la incorporación de las demandas en la agenda política bajo su mandato (Mauro, 2014; Gradín, 2013). A su vez, nos parece importante repetir, una vez más, que este giro en la construcción de la relación entre Estado y sociedad no implicó modificaciones en la estructura institucional propia de las democracias liberales, sino la generación de otras instancias de mediación política que conviven con aquellas, donde “el populismo se convierte en un acompañante espectral de la política liberal-democrática (Arditi, 2004, citado por Biglieri y Perelló, 2007: 15).

Sin embargo esa construcción no fue inmediata y no todas las demandas lograban estructurarse del mismo modo. Nos referimos específicamente a todas aquellas que provenían de las particularidades que ya señalamos en el apartado anterior. Quizás pueda tomarse como el primer antecedente de ellas, la movilización que sucedió el 1 de abril de 2004, cuando Juan Carlos Blumberg, convocó a

---

9 El autor señala que uno de los procesos más interesante de las asambleas barriales de aquellos años, fue la convergencia entre el conflicto y la articulación, de los militantes políticos activos, aquellos que tenían alguna experiencia de militancia años atrás y quienes jamás lo habían hecho. El modo en que se resolvió esa cuestión, impactó directamente en la forma que tomó la asamblea (Triguboff, 2015, especialmente capítulo III). Indica también que la mayor parte de las asambleas se constituyeron en barrios de clase media y media alta.

una marcha pidiendo por “seguridad”, luego de que su hijo fuese secuestrado y asesinado. Esa convocatoria reunió a un número que rondó las 130.000 personas según los diarios de la época. La marcha se realizó por fuera de los partidos políticos, sin que estos movilizaran estructuras, más allá de algunos espacios menores. La demanda fue acotada al pedido de mayor seguridad, con una agenda que pugnaba por el aumento de las penas y la mayor presencia policial en las calles. Luego de esta concentración y hasta el año 2005, Blumberg convocó a otras cuatro marchas con suerte desapareja, bajo las mismas consignas. Dada la capacidad de convocatoria en las primeras concentraciones, algunos actores del sistema político se acercaron a él y el propio presidente Néstor Kirchner lo recibió en la Casa Rosada. Tal fue el impacto que logró generar bajo la agenda de la “inseguridad”, que por la presión de estas marchas y su presencia permanente en los medios de comunicación, el Congreso Nacional modificó distintas leyes penales, que apuntaban al endurecimiento de penas. Conseguidos los cambios en las leyes y algunas políticas de seguridad específicas, la capacidad de movilización mermó. Finalmente Blumberg se volcó a la opción electoral, donde su fracaso fue estrepitoso<sup>10</sup>.

El cuestionamiento también atravesó a algunos movimientos sociales, que los interpelaron en un parte aguas, dado que el tema “seguridad” implicaba hechos graves, pero no era arribado desde la perspectiva de la ampliación de derechos, propia de los movimientos sociales, sino de una visión más represiva. En este sentido, se presenta una división cuando los reclamos por mayor seguridad en sectores populares, implica el accionar de la policía como

responsable directa de los homicidios. En un sentido semejante, cabe recordar la tragedia de República Cromañón en diciembre de 2004, donde murieron 194 jóvenes<sup>11</sup>. En este caso las víctimas provenían en general de sectores populares y también produjo una importante capacidad movilizadora durante varios años, lo cual no estuvo exento de numerosas fracturas al interior de este grupo, acerca del contenido y las formas de la protesta y la acción judicial<sup>12</sup>.

Otro antecedente lo constituyen las protestas y manifestaciones del año 2008, en torno de la Resolución 125 del Ministerio de Economía, que afectaba el modelo de retenciones. Las cuatro cámaras patronales (SRA, CRA, FAA y CONINAGRO)<sup>13</sup> conformaron una “Mesa de Enlace”, unificando su posición frente a la política del gobierno, y llevando adelante una estrategia conjunto de lucha para impedir que la Resolución entrara en vigencia. El despliegue que la Mesa de Enlace logró en todo el país fue inédito: se cortaron rutas nacionales y provinciales, se derramaron miles de litros de leche y se destruyó cosecha, en el

---

10 En el año 2007, Blumberg se presentó como candidato a Gobernador de la provincia de Buenos Aires por el Frente Vamos y obtuvo únicamente el 0,98% de los votos.

---

11 La tragedia de Cromañón hace referencia al incendio del boliche el día 30 de diciembre de 2004, donde fallecieron 194 jóvenes que estaban participando de un recital de música. Por el hecho, el entonces Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires fue sometido a juicio político y destituido de su cargo. La tragedia puso en evidencia la trama de corrupción que se tejía alrededor de la habilitación de locales nocturnos.

12 Las protestas y la acción de los partidos opositores terminaron por destituir, a través del primer juicio político, al entonces Jefe de Gobierno porteños, Aníbal Ibarra.

13 Sociedad Rural Argentina, Confederaciones Rurales Argentinas, Federación Agraria Argentina y Confederación Interooperativa Agropecuaria.

punto más crítico, buena parte del interior del país sufrió desabastecimiento de diversos insumos. Además de estas acciones que le acrecentaron su poder, el apoyo de buena parte de los sectores medios urbanos, no vinculados al reclamo específico de lo que implicaba la resolución 125, se convirtió en un recurso de poder notable para el sector patronal agrario. Así, el 25 de marzo de 2008, luego de un discurso de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner defendiendo la medida, se produjeron manifestaciones en diversas ciudades del país apoyando a la Mesa de Enlace, y con un fuerte tono opositor al gobierno (Balan, 2014; Muzlera, 2009). El 14 y el 16 de junio se realizaron nuevos "cacerolazos", donde ya podía notarse el apoyo de diversos partidos políticos, incluso de sectores de izquierda, mientras el desabastecimiento se transformaba en un problema cada vez más grave. Mientras ello, el oficialismo también apeló a la ocupación del espacio público y convocó a marchas de apoyo en la Plaza de Mayo. Cuando la situación tomó estado parlamentario, y antes de su rechazo en el Senado el día 16 de julio, el gobierno realizó una marcha en la Plaza de los dos Congresos, mientras que la "Mesa de Enlace", efectuó una concentración sobre la Avenida del Libertador en el barrio de Palermo, también en la Ciudad de Buenos Aires. La 125, quedó anulada por su falta de apoyo en el Congreso (aprobada en Diputados, pero rechazada en el Senado) sin embargo un efecto notable, fue la capacidad de movilización que logró desplegar por parte de sectores que en algunos casos, nunca habían recurrido a la acción callejera como herramienta política. El mayor logro de la "Mesa de Enlace", fue justamente el de lograr galvanizar una alianza entre sectores propietarios de diversa extracción (medianos con grandes) y el apoyo de un importante sector de la clase media totalmente ajeno a los intereses específicos del

"campo", pero identificado por su rechazo al gobierno nacional, y quizás al peronismo en términos generales. El poder simbólico de identificación del "campo" con los "orígenes y la esencia de la patria" jugó también un rol a considerar.

En esta línea puede decirse que los sectores sociales movilizados, ubicados tal vez de la mitad hacia arriba de la pirámide socioeconómicamente hablando y con un fuerte discurso opositor, lograron a partir de aquí la apropiación del "cacerolazo" como herramienta de protesta propia. La cacerola, que en el contexto del 2001 si bien fue utilizada por sectores medios, podía ampliarse a otros y tener como destinataria el rechazo a una situación política y económica crítica, ahora quedaba como símbolo de protesta de un sector social y político definido de modo más acotado, e incluso como argumento de una supuesta autonomía, en contra de los aparatos políticos y sindicales. La cacerola, vinculada a la vida cotidiana, hogareña, despolitizada de cualquier tradición, parece contrastar con el uso de los bombos y redoblantes u otros instrumentos cargados de simbología política. Ante la generación de un espacio difuso, un instrumento ambiguo puede convertirse en una opción acertada.

De la mano de las cacerolas llegó el nuevo ciclo de protestas. Luego del momento crítico del conflicto por la 125, el kirchnerismo sufrió la muerte de Néstor Kirchner; sin embargo un año después Cristina Fernández de Kirchner era reelecta presidenta con el 54% de los votos, marcando un nivel inédito. El segundo candidato se ubicó 38 puntos por debajo; la oposición que logró el control de espacios subnacionales, gobernando algunas provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, no lograba construir un armado nacional para enfrentar al kirchnerismo. Las protestas que habían ocupado calles con miles de personas, no tenían ninguna traducción polí-

tica, ni habían implicado cambios notables en la orientación de las políticas públicas<sup>14</sup>.

### 3. La protesta sin mediación

El escenario del contundente triunfo electoral del Frente para la Victoria en octubre de 2011<sup>15</sup>, pudo hacer suponer que la conflictividad expresada en el primer mandato de Cristina Fernández, entraría en una etapa de cierta calma política y social; también que ese aval electoral (repetimos, inédito en el retorno democrático) implicaría algún grado de acuerdo social sobre el rumbo político y económico. No fue así. El nuevo mandato presidencial comenzó con un fuerte malestar social de la clase media, media alta y alta sobre la política de restricción de venta de divisas operada por el gobierno, y por los anuncios de recortes de subsidios a servicios públicos como el gas, la luz, y el transporte, que beneficiaban principalmente a estos mismos sectores, concentrados en el AMBA. El 22 de febrero de 2012 la “tragedia de Once” irrumpe en la escena política nacional, poniendo en debate no sólo la política ferroviaria y de transporte del gobierno, sino también su relación con los principales actores económicos de la misma y las tramas de corrupción con respecto a los subsidios públicos que recibía la empresa que operaba el servicio, como así también sectores del sindi-

cato<sup>16</sup>. Se puso, así, en debate la relación del Estado nacional con las empresas privadas en el marco de las políticas de subsidio a los servicios públicos<sup>17</sup>. Si bien las principales víctimas fueron los sectores medios y medios bajos que utilizan este tipo de servicio, la tragedia suscitó la solidaridad y la sensibilización de otros sectores sociales, que se movilizaron en algunas instancias, acompañando la demanda de justicia por parte de las víctimas y sus familiares<sup>18</sup>. La figura de las víctimas y sus familiares, como en la tragedia de Cromañon y otros casos ya mencionados, habilitó nuevamente un proceso de organización y movilización social que tuvo sus consecuencias en la intervención estatal al respecto. La empresa TBA fue, primero, intervenida por el Estado quién posteriormente decidió rescindir su contrato, y el Secretario de Transporte fue separado de

---

14 Si bien el gobierno no logró implementar las retenciones móviles, estas no fueron reducidas, como se especulaba ocurriría, luego de los hechos en torno de la 125.

15 En las elecciones presidenciales de 2011, Cristina Fernández (FPV) ganó con el 54,11% de los votos y con una diferencia de casi 38 puntos con el candidato que obtuvo el segundo lugar.

---

16 Por la “tragedia de Once” se conoció al accidente ferroviario ocurrido el 22 de febrero de 2012, donde murieron 51 personas que viajaban en el tren Sarmiento hacia la Capital Federal. Actualmente hay una causa penal que involucra al conductor y a ex funcionarios de la Secretaría de Transporte.

17 Este incidente tuvo tres antecedentes en durante los gobiernos kirchneristas que fueron analizados profundamente por Pérez y Rebón (2012). Tres estallidos sociales de pasajeros de trenes metropolitanos se sucedieron en Haedo (2005), Constitución (2007) y Castelar (2008). Ninguno de estos hechos tuvo impacto relevante en la política ferroviaria.

18 Los días posteriores a la tragedia se sucedieron un número importantes de movilizaciones, concentraciones y bocinazos pidiendo justicia por las víctimas. <http://www.lanacion.com.ar/1453464-lagrimas-de-los-familiares-y-quejas-al-gobierno-en-la-plaza-de-mayo>

su cargo<sup>19</sup>. Si bien hubo una intervención del Estado con respecto a la demanda de justicia y de mejoramiento del servicio, la tragedia de Once atravesó todo el año 2012, dando pie a una serie de protestas contra algunos aspectos de la política gubernamental, que analizaremos en los siguientes apartados.

Por lo pronto, podía observarse que existía un clima hostil y de rechazo al gobierno nacional, en particular entre los sectores medios y altos que se moldeó al calor de la administración del tipo de cambio (lo que los medios de comunicación dominante llamaron “cepo”), la desaceleración del crecimiento y la suba de la inflación. Pero estos sectores tampoco, y de allí la “desorganización”, encuentran en los partidos de oposición una representación a sus reclamos, ni contaban en ese momento con un liderazgo nacional alternativo. Cuando no existe un partido ni un liderazgo capaz de condensar, de “encontrar las equivalencias” entre esas demandas, estas protestas se presentan aunque contundente, de manera algo caótica. Se inicia así, una serie de “cacerolazos”: el 13 de septiembre de 2012 se realiza el primero con una alta adhesión en los principales centros urbanos, que lo instala como la principal movilización opositora al gobierno; el 8 de noviembre de 2012 se repite la convocatoria, realizándose, tal vez, el cacerolazo que reunió a la mayor cantidad de gente. Al año siguiente, se inicia la campaña electoral y en ese marco el cacerolazo del 18 de abril de 2013 tiene una adhesión moderada, pero con mayor visibilización de partidos políticos opositores.

De este modo, establecido el proceso sociopolítico en el cual se desarrolla nuestro fe-

nómeno de estudio, en el próximo apartado sistematizaremos los reclamos y demandas de carácter específico, y su impacto en las políticas públicas y en el escenario electoral del periodo analizado.

#### **4. Las implicancias de las movilizaciones**

Las características del ciclo de movilizaciones abiertas con la concentración del 13 de septiembre de 2012 (13S) suponen un desafío para pensar el sistema político argentino en la actualidad. Como veremos en este apartado, la heterogeneidad de sus demandas, la ausencia de un interlocutor definido, la masividad de su concurrencia y la amplificación de sus reclamos por parte de los grandes medios de comunicación y buena parte de la oposición política, imponen analizar sus efectos en dos niveles. Por un lado, en el nivel de las políticas públicas. Es decir, si el Estado se hizo eco de estos reclamos, de modo tal que canalizara las demandas concretas de las movilizaciones a través de la modificación de la agenda estatal, y si lo hizo de qué modo. Y por otro lado, en el nivel de la representación política. Es decir, si impactaron, y cómo, en los armados políticos oficialistas y opositores.

##### **4.1 Las demandas emergentes**

Si nos centramos en los puntos específicos de las demandas, el 13S expresó, según algunos trabajos de investigación (Gold, 2015; Mauro, 2014; Gamallo, 2013) el rechazo a la sospecha de un proyecto de reforma constitucional impulsado por el Kirchnerismo que suponían habilitaría la posibilidad de una nueva elección presidencial (la tercera en este caso), así como el rechazo al “cepo”<sup>20</sup> sobre la compra de divi-

---

19 El gobierno, después de la tragedia, decidió remover de su cargo al Secretario de Transporte Juan José Schiavi, reubicando la secretaria de transporte dentro del Ministerio de Interior, y rescindirle el contrato a la empresa titular del servicio.

---

20 Se denomina “Cepo”, a la política de control de compra y venta de divisas en Argentina, que implementó el Ministerio de Economía

sas para ahorro, y a los casos de corrupción que habían salpicado al gobierno de Cristina Fernández. Según el diario *La Nación*, esta expresión “espontánea” de la sociedad civil se constituyó en “la mayor manifestación de protesta antikirchnerista” (*La Nación*, 13/09/2012).

Como señala Gómez (2014) para el caso específico del 8 de noviembre de 2012 (8N), los reclamos y demandas individuales de los participantes referían principalmente, y más allá del discurso instalado mediáticamente, a cuestiones vinculadas a las posibilidades de capitalización y desarrollo económico de las clases medias, más que sobre cuestiones cívicas y morales. En esta oportunidad, la “espontaneidad” no fue el rasgo distintivo, sino que era evidente la organización previa y durante la movilización, así como la participación, aún sin banderas partidarias, de algunos sectores de la oposición.<sup>21</sup>

En el caso del 18 de abril de 2013 (18A) las organizaciones políticas opositoras fueron un actor fundamental de las movilizaciones

donde imperó el rechazo por el proyecto de reforma judicial y por la “corrupción” del gobierno y el reclamo por mayor seguridad (*La Nación*, 9/08/2013)<sup>22</sup>. La cercanía a las elecciones de medio término urgía al sistema político a intentar canalizar “las protestas ciudadanas” (*La Nación*, 18/04/2013) por lo que algunos sectores de la oposición participaron activamente de la convocatoria, la organización y el desarrollo de las mismas. Sin embargo, según una encuesta de opinión pública realizada por la consultora CEIS durante las movilizaciones, el 67% de los encuestados declaró interesarle bastante y mucho la política, solamente el 2% declaró tener una militancia partidaria mientras que el 77,4% declaró no sentirse identificado con ningún partido político. En este mismo sentido, el 43% declaró no preferir a ningún político como representante a nivel nacional, mientras que el 57%

---

desde finales del año 2011. A partir de esta normativa, las personas que quisieran comprar divisas para ahorro personal, deberían presentar una solicitud a la Agencia Federal de Ingresos Públicos, para que esta autorice la operación, de acuerdo a los ingresos declarados por el solicitante. Decisión enmarcada en problemas de restricción externa de la economía argentina y necesidad de evitar la fuga de divisas.

21 En este aspecto la oposición se dividió y mientras algunos participaron activamente (por caso el PRO de Mauricio Macri) otro se hicieron eco de la idea de “respetar las expresiones ciudadanas” y movilizaron en forma anónima (en particular los sectores pertenecientes a la Unión Cívica Radical, principal partido opositor y a la coalición FAP, Frente Amplio Progresista, con preponderancia del Partido Socialista).

---

22 La “reforma judicial” impulsada por el oficialismo consistía en un proyecto de ley basado en seis puntos clave de reforma del sistema judicial. De esos seis puntos, hubo dos que generaron rechazos y polémica, ya que se suponía que atentaban contra la independencia judicial. El primero consistía en una reforma del Consejo de la Magistratura, mediante la cual sus miembros pasarían a ser elegidos por voto popular y no deberían ser necesariamente abogados para acceder a su postulación, respetando la pluralidad establecida por la Constitución de 1994. El segundo punto implicaba la regulación de las medidas cautelares contra el Estado Nacional, implicando un límite temporal de seis meses para que ellas caducaran, y un límite casuístico a aquellos casos en que estuviera en riesgo la vida o la libertad de las personas. Estas dos medidas eran vistas por los opositores al gobierno como una tentativa oficial por controlar la independencia judicial (Gold, 2015: 200).

restante se fragmentó entre la oposición sin construir una opción competitiva.

En síntesis, podría decirse que, aún en el alto grado de heterogeneidad de las voces que convocaron y se hicieron presentes, las demandas podrían resumirse en: el rechazo a una posible nueva reelección presidencial<sup>23</sup>, el control en la compra y venta de divisas ("cepo"), la suba de la inflación, la corrupción y la inseguridad; en conjunto constituían los emergentes y los mensajes de las manifestaciones de oposición al gobierno. ¿Cuál fue la agenda central de estas protestas? Podría decirse que cuentan con un relato enmarcador, de donde se derivan estos reclamos puntuales. El marco es la concepción del kirchnerismo (acaso del peronismo) como un movimiento antirepublicano (que se caracterizaría por no cumplir los procedimientos ni respetar la división de poderes), y a su vez, por ser un gobierno corrupto (lo que implicaría que sus funcionarios se enriquecen con negocios públicos). Anti-republicano y corrupto, forman un par que otros gobiernos de matriz peronistas han recibido en distintas épocas, claramente los dos primeros gobiernos de Perón<sup>24</sup>. En este sentido, el kirchnerismo, en tanto régimen populista, es criticado por un supuesto avasallamiento de las instituciones republicanas, lo cual, consecuentemente, deriva en un uso discrecional del aparato del Estado, a favor del enriquecimiento personal, el clientelismo como modo central de relación en las políticas sociales, y la cooptación de gru-

pos políticos a cambio de prebendas (Novaro, 2011). Esta interpretación del kirchnerismo ha logrado una importante repercusión en distintos sectores sociales económicos y culturales. Está, como ya se ha dicho respecto de los populismos, cargado de imprecisiones (Lacau, 2005), pero cumple sin dudas un rol pedagógico en la interpretación de un fenómeno político complejo (Casullo, 2013).

## 4.2 El impacto en las políticas públicas

Con respecto al impacto en las políticas públicas, la multiplicidad de demandas y la ausencia de un interlocutor único que sintetice, exprese y represente las movilizaciones callejeras expresadas en el ciclo 13S - 8N - 18A, dificulta otorgarle un sentido político unívoco a las mismas y por lo tanto la posibilidad de ser traducida en una política pública. Estos procesos de movilización se dan en un marco donde los resultados electorales de 2011, pone a los partidos políticos opositores en la situación de tener que crecer en representatividad y legitimidad a partir de la expresión del malestar y de la protesta social. Como señala Gamallo (2012):

los niveles presentes de conflictividad social están asociados a la táctica desarrollada por las agrupaciones opositoras luego de su contundente derrota electoral. (...) las acciones de este híbrido conglomerado social (como vimos, conformado no sólo por partidos políticos, sino también por movimientos sociales y corporaciones económicas), trasladaron (complementaron) el centro de operaciones desde el sistema político institucional hacia la ocupación del espacio público, a partir de personificaciones variadas y reivindicaciones heterogéneas, pero con un trasfondo político común: una táctica de confrontación permanente hacia el *kirchnerismo* (Gamallo, 2012: 879).

---

23 Que, repetimos, no había sido expresada públicamente por el gobierno, e incluso la Presidenta de la Nación había dicho que ella no presentaría ningún proyecto al respecto.

24 Recuérdese el reiterado uso en la bibliografía del término "régimen peronista" reemplazando la denominación de "gobierno peronista", y de este modo estableciendo a los gobiernos de esta extracción, una clasificación por fuera del régimen democrático.

Esto implica, como mencionamos anteriormente, que expresan un rechazo general a un estilo de gobierno (calificado de anti - institucional y corrupto) cuyas expresiones serían: el intento de permanecer en el Poder Ejecutivo por un nuevo mandato, limitar la “libertad” de compra de dólares y dejar crecer la inflación, la corrupción y la inseguridad. Las argumentaciones se sostienen y legitiman mutuamente, en un discurso que, sin embargo, no logra construirse en un proyecto alternativo de gobierno, expresado por un actor político emergente del proceso. Esto, sin embargo, no implica que las protestas no hayan impactado en la acción política del Kirchnerismo.

Del abanico de cuestiones expresadas en las protestas, podemos decir por una parte que el gobierno no avanzó en la reforma constitucional que habilitaría la reelección (propuesta sobre la que sólo se habían expresado algunos pocos referentes políticos del espacio kirchnerista). La regulación de la venta de divisas, no se modificó en lo inmediato, aunque posteriormente, hacia el 2014, se presentaron algunas flexibilizaciones. Con respecto a la inflación, en noviembre de 2013 renuncia el Secretario de Comercio Interior, dando lugar a un proceso de reformulación del INDEC y de los índices de precios para, en febrero de 2014, lanzar un programa nacional de control de precios que regule la inflación en la canasta básica de alimentos. De todos modos debe tomarse en cuenta que el gobierno estableció una devaluación del peso entre enero del 2013 y enero del 2014 que llegó al 60%. Luego de esta medida que puede vincularse a una matriz ortodoxa, la política de control de la inflación asume un perfil claramente heterodoxo, bajo la mencionada política de control de precios.

En cuanto a la seguridad, un tema cuya complejidad no es necesario remarcar aquí, el gobierno nacional había creado en el año 2010 el Ministerio de Seguridad de la Nación y el marzo de 2012 nombra a Sergio Berni como Secretario de Seguridad, quien asume un dis-

curso que en cierta medida se va a identificar con las protestas sobre este tema. Recordemos que en octubre de 2012 estalla otra cuestión, las protestas de gendarmes y prefectos por aumentos salariales, que si bien no tiene relación directa con los hechos aquí analizados, aportará su cuota a ese clima de época. Estos acontecimientos desembocaron en la renuncia del Jefe de gabinete del Ministerio de Seguridad, y hermano de la Ministra Nilda Garré, quien posteriormente en mayo de 2013 es removida de su cargo por decisión de la titular del Poder Ejecutivo. En diciembre de 2013 se llevaron a cabo huelgas de policías en diferentes provincias que desencadenaron saqueos de supermercados en algunas ciudades, en el marco de las protestas por la recomposición salarial de los agentes.

Por último, los casos de corrupción denunciados por los manifestantes se encuentran en manos del Poder Judicial, y cuentan con el seguimiento de los medios de comunicación concentrados. La denuncia genérica de corrupción es difícil de inscribir como una cuestión política en sí misma, sino que es utilizada para criticar solapadamente otras políticas del gobierno. En este sentido, consideramos que

la instalación de la corrupción en la agenda pública, así como la concepción particular que predomina sobre ella, se encuentran motorizadas principalmente por el neoliberalismo. En efecto, existen razones teóricas y prácticas que justifican la centralidad que confiere este paradigma a la corrupción, razones que, cabe anticipar, confluyen en un único y último objetivo, no siempre explicitado, que es la oposición irrestricta a toda forma de intervencionismo estatal (Astarita, 2013:172).

En resumen, parecería que mientras el gobierno mantiene el discurso confrontativo con respecto a los actores sociales que se movilaron, articuló algunas medidas vinculadas a las demandas expresadas, aunque no necesariamente en la línea que los manifestantes espera-

ban. La ausencia de una agenda de demandas concretas en las protestas y de un interlocutor claro, fue aprovechado por el gobierno para realizar una incorporación de ciertas demandas en su agenda, pero redefinidas a través de sus propias orientaciones políticas. De este modo, puede decirse que existió un moderado, y particular impacto en la agenda de políticas públicas, cuestión que será retomada en las conclusiones.

### 4.3 El impacto en el escenario electoral

Por último, ¿existió algo semejante en la dimensión electoral? Después de haber ganado con el 54% de los votos en 2011 y con una diferencia de más del 38% con respecto al segundo candidato más votado<sup>25</sup>, en la elección de 2013 el FPV perdió su lugar de primera mayoría, para constituirse en primera minoría con un 33% de los votos a nivel nacional. Quizás el dato más significativo fue la derrota en la provincia de Buenos Aires, a manos del Frente Renovador de Sergio Massa<sup>26</sup>, quién obtuvo el 43.95% de los votos, frente al candidato del FPV, Martín Insaurralde que obtuvo el 32.33% de los votos. En tres de los distritos más importantes en términos político - electorales como Santa Fe, Córdoba, y Ciudad de Buenos Aires, si bien se repite una tendencia que ya se venía expresando desde 2007, la novedad la constituye la relegación del oficialismo al tercer lugar. La emergencia de una nueva fuerza política, el Frente Renovador, y la consolidación de dos fuerzas ya existentes, el

Frente Amplio Progresista (centro izquierda) y el PRO (centro derecha) permiten pensar que canalizaron el descontento expresado en el ciclo de movilizaciones callejeras que aquí analizamos. Un dato interesante son los niveles de participación electoral (79.24%) y de votos blancos y nulos (4.36%) que expresan la vigencia del actual sistema de partidos para la canalización de la preferencias ciudadanas, aún en un escenario fragmentado, donde las diferentes opciones opositoras cuentan con exigua representación y por lo tanto limitadas capacidades de consolidar una alternativa nacional de gobierno.

Pero, al mismo tiempo, debe tenerse en cuenta que estas protestas se producen en medio de la consolidación del PRO, como partido político en el ámbito de la CABA, y con la expectativa de la elección presidencial del presente año 2015 y la candidatura de Mauricio Macri. Más allá de la evaluación estrictamente electoral del PRO (que por ahora enfrenta algunas limitaciones para expandir territorialmente su capacidad electoral fuera de la CABA) interesa remarcar el tipo de partido que ha constituido y su vinculación con el lenguaje de estas protestas. En un interesante trabajo (Vommaro y Morresi; 2014) dan cuenta de las características de la construcción del PRO:

Es asunto de controversia en qué sentido era novedoso PRO, ya que en nuestra encuesta identificamos que la mitad de sus líderes eran políticos experimentados. Sin embargo, parece claro que PRO nació como una organización de nuevo tipo al menos en el sentido de su forma de entrada en el campo político, distinta al de otras experiencias de nuevos partidos (Hug, 2001). En efecto, PRO no se presentó como un "vocero" de una demanda puntual desatendida por los partidos mayoritarios, un "profeta" capaz de articular una nueva ideología o como un "purificador" de una ideología tradicional (Lucardie, 2000). En lugar de ello, y de un modo

---

25 Nos referimos a Hermes Binner por el FAP que obtuvo el 16.11 % de los votos a Presidente en 2011.

26 Intendente del Municipio de Tigre, había sido Jefe de Gabinete del gobierno de Cristina Fernández, en el año 2008, luego de la crisis con el campo.

similar al que habían empleado partidos europeos como *Forza Italia* y *Res Publica*, debutó como “un partido de lo nuevo”; es decir, como un nuevo jugador que entra en el territorio de los partidos establecidos para disputar un espacio propio a partir de ofrecer, más que una nueva orientación, un cambio en las formas de hacer política (Sikk, 2011) (Vommaro y Morresi, 2014: 389)<sup>27</sup>.

Esta mirada, nos indica que el PRO ha buscado hacerse eco de lo que podríamos denominar el “espíritu de estos reclamos” más que de los reclamos en sí mismo. En este sentido, en tanto colectivo esta expresión de los sectores medios y altos urbanos, son interpelados por los postulados que el PRO busca representar.

Sin embargo, podemos decir que si bien las elecciones legislativas de 2013 permiten pensar en una capitalización electoral por parte de la oposición de las movilizaciones callejeras analizadas, la decisión de los partidos políticos de no participar abiertamente en las mismas, así como el rechazo de los “ciudadanos auto convocados” a ser identificados con un referente o partido político, nos permiten suponer que la crisis de representatividad (Torre, 2003; Mustapic, 2002), y de legitimidad afecta, y mucho, a la oposición. A su vez, consideramos que estas movilizaciones no expresan una ruptura de sectores sociales y políticos otrora afines al gobierno, sino que cristalizan una polarización de la sociedad que ya se había manifestado en otras oportunidades<sup>28</sup>. Distinto es el caso de los conflictos sindicales que acompañaron este proceso histórico, y

que expresaron una ruptura importante de un sector del sindicalismo que supo ser un actor estratégico del armado kirchnerista, pero que en ningún caso constituyeron el grueso de la convocatoria de las protestas mencionadas<sup>29</sup>. Como señala Gamallo (2012), ambos conflictos, las movilizaciones callejeras y las protestas sindicales, no lograron trascender las identidades sociales que las promovieron, y por lo tanto, la capacidad de incidencia fue diluyéndose en la medida que el gobierno recuperó la iniciativa política.

Una expresión de los límites de esta construcción fue la marcha realizada el 18 de febrero de 2015 (18F), en torno a la muerte del fiscal federal Alberto Nisman. Salvo la convocatoria formal, que fue realizada por un grupo de fiscales federales, pero acompañada por los medios masivos de comunicación concentrados, y la oposición política, la marcha tuvo las mismas características que los cacerolazos anteriores. Reunió a un número considerable de ciudadanos pero que tan solo un mes después, con el mismo objetivo, otra marcha concentró a menos de 100 personas (*Tribuna Independiente*, 18/03/2015). Esto demuestra la incapacidad de construir, a partir de un reclamo específico como “justicia por la muerte del fiscal”, un movimiento político que canalice y articule todos los reclamos que se expresa-

---

27 Los autores han publicado luego *Mundo Pro*. (2015).

28 Según una encuesta de CEIS Consultora sobre el 18 de abril de 2013, los votantes de Cristina Fernández sólo representaron el 4% de los entrevistados, por lo que no se podría inferir una migración relevante de votos.

---

29 Nos referimos a la ruptura de la CGT conducida por Hugo Moyano (Sindicato Camioneros) y las protestas sindicales que se sucedieron durante 2012 - 2013. Ver Gamallo, 2012. El 20 de noviembre de 2012, la CGT opositora conducida por Moyano realizó el primer paro al gobierno de CFK. De difícil medición, puede percibirse la adhesión de sectores medios y altos, opositores, dentro de los cuales la imagen del sindicalista no era positiva cuando se encontraba dentro de la alianza de gobierno, pero que los encuentra ahora juntos en la oposición al gobierno.

ron en la primera movilización del 18F. A su vez, pone en evidencia que la fugacidad de la movilización social alrededor del tema es una característica propia de este tipo de movilizaciones que no encuentran traducción en el sistema político.

### **5. ¿Las movilizaciones callejeras de 2012 -2015 son expresión de un nuevo movimiento social?**

Teniendo en cuenta el tipo de demandas expresadas en las protestas y su impacto en el escenario posible, nos preguntamos: ¿pueden dar lugar a la emergencia de un movimiento social que represente, organice y canalice estas demandas?

En primer lugar, habría que aclarar que los procesos de movilización que aquí analizamos, evidencian algunas características de la sociedad civil argentina en épocas kirchneristas (De Piero, 2012). Por un lado, sus altos niveles de politización y de movilización post-crisis de 2001, así como la tendencia a la ocupación del espacio público como forma de protesta (ya sea cacerolazos, piquetes, movilizaciones, escraches, etc.), claramente un repertorio de acción que se instaló en la cultura política argentina. Estas movilizaciones implicaron de una forma u otra, algún reclamo de derechos ciudadanos manifiestos o latentes pero que en estas expresiones pareciera manifestarse de modo explícito como el reclamo de víctimas (de la inseguridad, de la corrupción, de la autoritarismo del gobierno, etc.). Ahora bien, esta conciencia de derechos se inscribe necesariamente dentro de una disputa más amplia y estructural como lo es la tensión por la construcción de consensos y la redistribución de los excedentes de una sociedad (Tapia, 2009). Si bien, como vimos, emergen reclamos puntuales, ellos se explican en el marco de un planteo global al kirchnerismo en su forma como modelo político económico.

Claramente pensar a estas protestas como “estallido social” principalmente planteados por los medios de comunicación concentrados y por algunos académicos, pondera positivamente la espontaneidad de los autoconvocados, quienes habiendo sentido la necesidad de expresar su malestar social, se volcaron a la acción colectiva de protesta o contenciosa para hacer oír su voz. Esta mirada intenta construir la legitimidad de las protestas en base a su carácter “ciudadano”. Restándole valor, por *default*, a las expresiones políticas organizadas, reproduciendo la distinción neoliberal entre lo social y lo político donde lo social es visto como el reservorio moral y ético de la sociedad, mientras que lo político es asociado a los intereses sectoriales y/o individuales de la clase política. A esta mirada, donde la movilización ciudadana de las clases medias se explica por su vocación republicana, mientras la politización de los sectores populares sería por clientelismo (Casullo, 2013), subyace esta conceptualización de las movilizaciones aquí analizadas.

En un sentido similar, podríamos destacar las expresiones que caracterizan a los hechos sociales a partir de su repertorio de acción, “los cacerolazos”. Cacerolear sería entonces una clara expresión social de las clases medias, medias-altas, y altas, contra las expresiones autoritarias de la política. Su relación con la política y lo político, según estas miradas, se basaría en una distinción inicial entre los ciudadanos y “la clase política”. De ahí que estos últimos debieran participar sin banderas partidarias en las movilizaciones aquí analizadas. Esta operación de distinción, que subyace al inconsciente colectivo de nuestra sociedad, se basa en una perspectiva de la sociedad civil liberal y democrática, la cual debe constituirse en la esfera de vida social en donde las relaciones libres, autónomas y no colonizadas pueden florecer (Habermas, 1999 citado por Casullo, 2013: 99). Así como las movilizaciones que acompañaron la discusión por la reforma del sistema reten-

ciones a la exportación agropecuaria, fue personificada en “el campo”, el ciclo de protestas aquí analizado, fue personificado mayoritariamente en “la clase media, media - alta y alta”. Esta pertenencia de clase explicó, según la mirada instalada en una parte de la sociedad, el tipo de movilización –los cacero-lazos–, el tipo de demanda –el rechazo al gobierno expresada en diferente cuestiones económicas, políticas y sociales–, y la forma de organización y convocatoria –la redes sociales–.

Sin embargo, en estos análisis no se explica por qué este sector social que tradicionalmente se expresó a través del sistema político institucionalizado, expresa su descontento por fuera del mismo, con un claro sesgo anti partidario. La crisis de representación de los partidos políticos opositores y oficialistas puede ser una pista para pensar este tema y las dificultades para canalizar algunas demandas en este caso por parte de las oposiciones, expresando una crisis en las instituciones que las canalizaron; y aún no sólo los partidos, sino también las instancias que representan el resto de los intereses, que merece también una atención poca veces dada (Aguas, 2005). Como diría Tapia (2009) cuando la política institucionalizada no da respuestas, la sociedad civil las desborda. En este caso, también a los partidos de oposición.

Castells (2012) sostiene que los movimientos sociales son la fuente del cambio social, y que surgen de la humillación política, económica y cultural que ejercen los poderosos sobre los individuos y las sociedades<sup>30</sup>. Una mezcla de crisis de las condiciones de vida de la población, y crisis de la legitimidad de gobierno, construye el escenario propicio para que emerjan procesos de movilización social

que den nacimiento a nuevos movimientos sociales. La humillación supone un elemento emocional individual o colectivo que funge como catalizador del proceso de movilización. Según Castells los movimientos sociales presentan una serie de características comunes que permiten pensar su constitución y consolidación como tales. La primera característica señalada es estar conectados, donde las “redes de comunicación son un elemento indispensable en la práctica y la organización de estos movimientos”. Pero, también, el autor reconoce que “son un elemento necesario aunque no suficiente de la acción colectiva” (2012: 219). En este sentido y como segunda característica, éstos se constituyen en movimiento al ocupar el espacio público. En los casos analizados, las redes de comunicación posibilitaron la convocatoria y difusión de las protestas, pero el desarrollo de las mismas y las deliberaciones de los casos analizados por Castells, acontecieron en el espacio público. Esta recuperación del espacio público como el lugar de ejercicio de la ciudadanía plena tiene que ver con la crisis de legitimidad y la necesidad de repensar la democracia. Entre las redes y el espacio público se crea lo que Castells llama el espacio de autonomía que es la forma espacial de los movimientos sociales de esta década, combinando la ocupación del espacio público y la libertad del espacio cibernético de las redes sociales. La tercera característica es su referencia local y global a la vez, justamente por ser una de red interconectada. La cuarta característica señalada es su propio tiempo atemporal, vinculada a la doble faceta de protesta y propuesta de los movimientos sociales. Es decir, su capacidad de construir resistencia pero también de proyectar a futuro la transformación social. Son movimientos no violentos y autorreflexivos, que a través de procesos de deliberación asamblearia se interrogan por sus ideas. Sin embargo, son movimientos no programáticos, ya que tienen numerosas reivindicaciones que no son posibles de expresar de forma organi-

---

30 Castells analiza la revolución egipcia, los levantamientos en el mundo árabe, los indignados en España y el movimiento *occupy Wall Street*.

zada y mediante un proyecto. Por último, son movimientos políticos, aunque no partidarios, porque su objetivo es la transformación de los valores de la sociedad, y lo hacen a partir de la democracia deliberativa directa basada en la democracia en red (Castells, 2012: 218). Planteadas estas dimensiones: ¿Es posible pensar el ciclo de protestas que nos convoca como expresión de un movimiento social?

Recuperando las características propuestas por Castells, si bien las protestas que componen el ciclo de 2012 - 2015 surgen del espacio de autonomía conformado por las redes sociales y se expresan en el espacio público a partir de las movilizaciones callejeras, no cumplen con las cuestiones vinculadas a su forma de organización interna ni en sus objetivos. Mientras las convocatorias eran realizadas y las concentraciones llevadas adelante, desde los principales medios de comunicación, se reiteraba la afirmación respecto a que la “gente” era convocada desde “las redes”. Estas se convierten en un nuevo “no lugar” por su anclaje ambigüo e impreciso. ¿Tienen las redes un eje articulador, una conducción? ¿Están en algún lugar? La respuesta negativa unifica estas preguntas. Las redes, su acceso e intervención desde distintos puntos y por parte de todos los que las componen (aunque no todos lo pueden hacer en la misma escala) crean la ficcional imagen de una democracia de la opinión en el ciberespacio, fuera del control del “poder” identificado con el Estado (Castells, 2012). “Las redes convocan” intenta generar un sujeto político nuevo e impersonal, por fuera de los marcos ideológicos propios de la modernidad, en la lógica izquierda - derecha, o bien más históricamente situada en los debates locales, del peronismo - antiperonismo. La negación de la política, el hecho de que los referentes de los partidos opositores no participaran orgánicamente, sino “a título personal”, la referencia permanente a las redes como fuente de convocatoria, lograba a su vez profundizar esa pertenencia ideológica difusa, no presentán-

dose como la oposición al gobierno (aunque el discurso convocante lo fuese).

Por otro lado, la falta de continuidad en el tiempo, y la ausencia de instancias de deliberación directa<sup>31</sup> y de anclaje territorial (no tuvieron reuniones previas o posteriores, ni locales o sedes que les otorgaran un espacio físico de encuentro e intercambio<sup>32</sup>), así como su inscripción exclusivamente local sin relaciones con experiencias globales (habiendo manifestaciones semejantes en países como Brasil y Venezuela, no han establecido relaciones políticas con estos grupos) y su carácter negativo (de rechazo al gobierno), pero en ausencia de elementos propositivos, hacen suponer que no es posible hablar, en términos de Castells, de un *movimiento social cacerolero*. Este objetivo que tal vez pudiera no estar presente en todos los actores que se manifestaron, sí era visible en algunos, por ejemplo en medios de comunicación. En el año 2013, fue creada la Confederación General de la Sociedad Civil; un agrupamiento que reúne a diversas fundaciones y asociaciones civiles, que comparten una concepción semejante respecto al rol de este espacio, y que claramente se ubica lejos del gobierno nacional<sup>33</sup>. Si bien sus objetivos se encuadran en la dimensión “social”, en una editorial del diario *La Nación* del 22/11/2014, se hacía referencia al “esencial rol político de la sociedad civil”; este llamado puede ser entendido como un intento de institucionalización

---

31 Como en el caso de los Indignados de España analizado por el mismo Castells (2012).

32 Como demuestra Triguboff (2015) las asambleas barriales que funcionaron en Bs. As., luego de la crisis de 2001, tuvieron en las reuniones y encuentros periódicos, un espacio fundamental de construcción.

33 Ver: <http://www.forodelsectorsocial.org.ar/wp-content/uploads/2014/11/Agenda-Sociedad-Civil-Octubre.pdf>

de esta protesta, dado su fracaso en constituirse como actor político, sea como movimiento social o como grupo de presión sólido, y en su capacidad de incidir en el escenario político.

Dicho todo esto, ¿Por qué estas expresiones ciudadanas de rechazo al gobierno no se tradujeron en la emergencia de un actor que impactara en el escenario político? En las reflexiones finales vamos a intentar aproximarnos a una respuesta a este interrogante.

### Reflexiones finales

En los sectores sociales interpelados por las movilizaciones callejeras inscriptas en el ciclo 13S - 8N - 18A, se generaron un cúmulo de demandas que describimos y sintetizamos en algunas medidas específicas, pero que, como señalamos, se enmarcaron en una lectura más amplia respecto del kirchnerismo y el peronismo en general. Sin embargo, esas demandas (que en las protestas se centralizaron en el “cepo” a la compra de dólares, inseguridad, corrupción y no reelección presidencial) no lograron convertirse en lo que Laclau denominó “cadena de equivalencias”, que expresara y explicara el vínculo representativo y legitimador entre los sectores sociales movilizados y los actores políticos que intentaron capitalizar el descontento social. A esto se le sumó la ausencia de un liderazgo personificado, que por otra parte los manifestantes nunca buscaron. En este sentido, las manifestaciones apuntaron a expresar demandas puntuales, enarbolando el concepto de víctima juntamente al concepto de derecho ciudadano, y a desgatar al gobierno, pero no lograron constituirse en un actor político que expresará un proyecto alternativo.

¿Por qué la oposición no consigue convertirse en un factor de poder político capaz de capitalizar esas protestas, que ambiguas y todo, reflejan cierto consenso discursivo sobre la política y el rol del Estado? Mencionamos recién las dificultades para articular las demandas desde la oposición, en un régimen

presidencial; a ello podemos sumarle la larga y no resuelta discusión sobre la crisis de representación que atraviesa el sistema político argentino desde la década de los '90, aún en el interregno kirchnerista y en el intento de éste de suturar esta cuestión. Sin duda, esta crisis, es más pronunciada en la oposición a nivel nacional como demuestran los últimos procesos electorales<sup>34</sup>. Estas acciones colectivas, que buscaron construir un escenario de crisis de gobernabilidad y, por lo tanto, desgastar al gobierno nacional, tuvieron la característica de ser convocadas como “movilizaciones ciudadanas” desde el rechazo a las identidades partidarias. Este carácter regresivo de las movilizaciones seguramente posibilitó su masividad en términos de convocatoria, no así la emergencia de nuevas formas de organización o la institucionalización de liderazgos que canalicen ese descontento social. En este marco, el gobierno estableció cuál universo de demandas formaban parte de su agenda de gobierno y cuáles no. Inaugurada en el conflicto con el “campo” esta estrategia de confrontar

---

34 Esto puede evidenciarse en el alto nivel de dispersión con que se presentó el mapa de alianzas políticas opositoras al oficialismo en la elección legislativa nacional de 2013, y su incapacidad de construir una herramienta partidaria competitiva (aún en un escenario con un oficialismo debilitado), y de trascender fronteras locales, sectoriales y hasta de clase social que aún en 2015 continúa pesando en el escenario político nacional. En esa oportunidad, se presentaron un total de 10 armados políticos que accedieron a bancas nacionales, de los cuales 9 eran considerados opositores al gobierno. Del total de votos, el oficialismo se quedó con el 33% de los mismos, mientras que el ganador dentro de la oposición (UCR, PS y aliados) se quedó con el 21.38 % de los votos, el segundo (FR) el 17% y el PRO y el UNEN, el 9% y el 6%, respectivamente.

contra “los enemigos del pueblo” ubicó estas otras demandas sociales emergentes como intereses particulares, sectoriales, o corporativos, dificultando aún más la capacidad de la oposición de canalizar, organizar y representar este sector social movilizado.

La “desorganización de la sociedad civil”, (de un sector, más precisamente) en este marco, expresa por una parte la dificultad de estos sectores por lograr encauzar sus demandas mediante algún tipo de organización social duradera, menos aún institucionalizada, e incluso, sostener la movilización y la presencia en el espacio público, más allá de algunos eventos impactantes. Por otro lado, si bien los partidos de oposición han levantado estas demandas y las incluyen en sus plataformas electorales, tampoco puede decirse que ello vislumbre por el momento un movimiento político de transformación que, logrando ocupar el gobierno mediante el triunfo electoral, pueda llevar adelante políticas públicas consecuentes con esas demandas.

## Referencias bibliográficas

Adamovsky, E. (2009). *Historia de la clase media Argentina. Apogeo y decadencia de una ilusión, 1919-2003*. Planeta: Buenos Aires.

Aguas, M. (2005). La otra cuestión de la agenda democrática. Los intereses organizados y su representación. *Revista Puente Europa*, Año III Número 3, Universidad de Bolonia, representación en Buenos Aires. 2005: 20 -27.

Astarita, M. (2014). Los usos políticos de la corrupción en la Argentina: una perspectiva histórica. *Revista Estado y Políticas Públicas*, N° 3, Año 2, Octubre de 2014: 172 -191.

Balán, P. (2014). Representación política y movilización social en la Argentina postneoliberal (2003-2013). *Revista Conflicto Social*, Año 7 N° 11, 2014: 140 -168

Biglieri, P. (2010). El retomo del pueblo argentino: entre la autorización y la asamblea.

La emergencia de la era kirchnerista. *Revista Stud Polí*, N°20, Año 2010: 133 -159

Biglieri, P. y Perelló, G. (2007). En el nombre del pueblo: El Populismo kirchnerista y el retorno del nacionalismo. *Documento de Trabajo N° 15*, UNSAM, San Martín.

Castells, M. (2012). *Redes de Indignación y esperanza*. Madrid: Alianza Editorial.

Casullo, M. E. (2013). Liberal, radical, o populista y clientelar: tres visiones sobre la relación entre sociedad civil y Estado en Latinoamérica. *Revista Perspectivas sobre el Estado, las políticas públicas y la gestión*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, 2013: 96 - 111.

De Piero, S. (2013). Cortar y pegar: el kirchnerismo en el sistema político argentino. En J. Balsa (Comp.). *Discurso, política y acumulación en el kirchnerismo*. Bernal: Centro Cultural de la Cooperación y Universidad Nacional de Quilmes, 2013: 203-221.

Delamata, G. (2006). *Los barrios desbordados. Las organizaciones de desocupados del conurbano bonaerense*. Buenos Aires: Eudeba.

Dos Santos, M. (Comp.). (1992). *¿Qué queda de la representación política?* Caracas: CLACSO - Nueva Sociedad.

Forni, F. (Comp.). (2002). *De la exclusión a la organización: hacia la integración de los pobres en los nuevos barrios del conurbano bonaerense Buenos Aires*. Buenos Aires: CICCUS.

Gamallo, L. (2012). Entre paros y cacerolazos: Apuntes sobre la conflictividad social en la Argentina reciente. *Revista Anuario del Conflicto Social*, Universidad de Barcelona, España, 2012: 877-908.

García Delgado, D. (1994). *Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*. Buenos Aires: Norma-FLACSO.

Gold, T. (2015). Participación ciudadana más allá de lo electoral: Cacerolazos y legitimidad en la Argentina reciente Del 13 S – al 8A. *Pensar las elecciones. Democracia, Líderes y ciudadanos*. En R. Anunziatta, R. (Comp.). Buenos Aires: CLACSO, 180- 208.

- Gómez, M. (2014). Radiografía de los movilizad- os contra el kirchnerismo. Resultados de una encuesta a la concurrencia del 8N. *Revista Sudamérica* Nº 3, año 2014: 76-100.
- Gradin, A. (2013). *El proceso de integración política de los Movimientos de Desocupados a la gestión del Estado en la Argentina kirchnerista: un análisis del estilo de gestión de los Programas Promotores Territoriales para el cambio Social y de Fortalecimiento y Participación de las Mujeres Juana Azurduy durante el periodo 2003-2009*. Tesis de Maestría FLACSO Argentina. Disponible en <http://politicaspublicas.flasco.org.ar/produccion-academica/el-proceso-de-integracion-politica-de-los-movimientos-de-desocupados-a-la-gestion-del-estado-en-la-argentina-kirchnerista-un-analisis-del-22>
- Grimson, A. (2013). La muerte con sangre entra. En A. Grimson y K. Bidaseca (Coords.). *Hegemonía cultural y políticas de la diferencia*. Buenos Aires: CLACSO. 2013: 65 - 78.
- Jelin, E. (1985). *Los Nuevos Movimientos Sociales en la Argentina*, I y II, Buenos Aires: CEAL.
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Mauro, S. (2014). Representación política y movilización social en la Argentina postneoliberal (2003-2013). *Revista de Ciencia Política*, Vol. 52, Nº 1, 2014: 171-193.
- Muzlera, J. (2009). Quiénes son y cómo funcionan los “autoconvocados” del agro argentino. Ponencia presentada en las *VI Jornadas de Investigación y Debate: Territorio, Poder e Identidad en el Agro Argentino*, organizadas por el por el programa de Investigación I+D *La Argentina Rural del Siglo XX*, los días 21, 22 y 23 de mayo de 2009 en la ciudad de Resistencia, Chaco, Argentina.
- Novaro M. (2011). Decisionismo transicional y programático en Argentina y América Latina. Buenos Aires: Diálogo Político, Año XXVIII - Nº 2 - Konrad Adenauer Stiftung, 2011: 201-206.
- Pérez, V. y Rebon J. (2012). *Las vías de acción directa*. Buenos Aires: Aurelia Rivera.
- Schuster, F. (Comp.). (2005). *Tomar la palabra: estudios sobre protesta social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Paidós.
- Segura, M. S. (2011). La sociedad civil y la democratización de las comunicaciones en la Argentina. La experiencia de la Coalición por una Radiodifusión Democrática. *Revista Argumentos. Revista de crítica social. Comunicación, medios y políticas públicas*. Nº 13 octubre 2011: 82 -108.
- Sidicaro R. (2006). La pérdida de legitimidad de las instituciones estatales y de los partidos políticos. *Cuadernos de la Argentina Reciente*, Nº 3, Buenos Aires.
- Swampa, M. y Pereyra, S. (2003). *Entre la ruta y el Barrio: Las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.
- Tapia, L. (2009). *La política salvaje*. Buenos Aires: Editorial CLACSO.
- Triguboff, M. (2015). *Asambleas Populares. Movilización social, trayectorias y prácticas políticas en Buenos Aires (2001-2006)*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Vommaro G., Morresi S. y Bellotti A. (2015). *Mundo Pro la historia y la vida interna del partido de Mauricio Macri*. Buenos Aires: Planeta.
- Vommaro G., Morresi S. (2014). Unidos y diversificados: la construcción del partido PRO en la CABA. *Revista SAAP* Vol. 8, Nº 2 Noviembre, Buenos Aires: 374-417.



# La participación ciudadana local en la historia argentina reciente (de los '90 a la actualidad): Asistencia, movilización, institucionalización

*The local citizen participation in Argentina's recent history (from the 90' to the present): Assistance, mobilization, institutionalization*

Por Adriana Rofman\* y Carolina Foglia\*\*

**Fecha de Recepción:** 01 de junio de 2015.

**Fecha de Aceptación:** 15 de julio de 2015.

## RESUMEN

Este trabajo se propone realizar un breve recorrido de la historia reciente de la participación ciudadana en la Argentina, desde los años '90 hasta la actualidad. A estos fines se han identificado distintos momentos que fue asumiendo la relación entre el Estado y la sociedad en las políticas públicas: una primera etapa, durante el Estado neoliberal de la década del '90, donde la participación se concentró en las políticas sociales de corte asistencial, una segunda vinculada con la emergencia de la crisis económica y social de los años 2000 donde la participación asumió la forma de protesta y movilización y, un tercer momento, que emergió contemporáneamente al proceso de revalorización del papel del Estado, en donde se evidencia una institucionalización de la participación y, donde la misma fue

asumiendo otros carriles, enmarcada en políticas con enfoque de derechos. Este proceso encuentra una expresión significativa en los niveles locales de gobierno donde se observa una diversidad de mecanismos participativos, en el marco de procesos interjurisdiccionales de procesamiento de las políticas.

**Palabras clave:** Participación ciudadana, Políticas Públicas, Estados locales.

## ABSTRACT

This paper intends to make a brief tour of the recent history of citizen participation in Argentina, from the 90s to the present. To this end we have identified different times was assuming the relationship between state and society in public policy: a first stage, during the neoliberal state of the 90', where participation

---

\* Socióloga (Universidad del Salvador), DEA en Estudio de las sociedades latinoamericanas (IHEAL, París III) y Dra. en Ciencias Sociales (FCS, UBA). Investigadora docente del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento. Coordinadora del Programa Observatorio del Conurbano (ICO/UNGS). Correo electrónico: arofman@ungs.edu.ar

\*\* Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires) y Maestranda en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales (FLACSO Argentina). Investigadora Docente del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Correo electrónico: cfoglia@ungs.edu.ar

focused on social assistance policies, a second linked with the emergence of economic and social crisis of the 2000s where participation took the form of protest and mobilization and, a third time, which emerged simultaneously with the process of enhancing the role of the state, where we identified an institutionalization of participation that was taking other paths, framed in rights-based policies. This process is significant at the local levels of government, where a variety of participatory mechanisms can be seen in the context of interjurisdictional policies processes.

**Keywords:** *Citizen Participation, Public Policy, Local States.*

## Introducción

A lo largo de este artículo se intentará reconstruir la participación ciudadana en la Argentina reciente, desde los años '90 hasta la actualidad. A estos fines se realizará un análisis histórico de las diferentes formas de interacción entre el Estado y la Sociedad a partir de la identificación de etapas diferenciadas ligadas con las modalidades específicas que fue asumiendo el Estado. Si bien el punto de inicio está vinculado con los avances en la modernización de la sociedad y del Estado argentinos a mediados del siglo pasado, en este trabajo nos concentraremos en la historia de la participación en los últimos veinticinco años donde se observa un camino de institucionalización de la participación. Dado que este proceso se verifica de manera particular en los niveles locales de gobierno, quienes aparecen como ámbitos centrales en el desarrollo de instancias participativas institucionalizadas, el análisis de la realidad más actual se sustenta, en buena medida, en un estudio sobre políticas participativas implementadas en cuatro municipios

de la Provincia de Buenos Aires entre los años 2012 y 2013<sup>1</sup>.

La incorporación de la ciudadanía en los procesos de política pública, articulada en modalidades de intervención más directas que las previstas por los mecanismos de la democracia representativa, conforma el ancho campo de experiencias que se engloban hoy en el concepto de participación ciudadana.

La participación ciudadana remite al ámbito de interacción entre el Estado y la sociedad. Se trata de una noción amplia, que incluye un abanico sumamente diverso de modalidades de intervención de la ciudadanía en los procesos de política pública, ya que esta perspectiva contempla la heterogeneidad del universo de actores de la sociedad civil, así como la variedad de campos de política y de momentos del proceso de gestión de las mismas.

Desde esta concepción no sólo se busca visibilizar que la participación de la ciudadanía no se restringe a los procesos electorales y del sistema político, sino que a la vez se propone identificar un vasto campo de participación social que trasciende los estrechos marcos de la llamada participación "comunitaria". El adjetivo "ciudadana" señala que estamos hablando de experiencias que no se acotan en la interacción al interior del mundo asociativo, sino que incluyen al Estado y a las políticas

---

1 El relevamiento se llevó a cabo en dos municipios del Conurbano Bonaerense (San Miguel y San Fernando) que presentan las características típicas de localidades periféricas de una gran ciudad metropolitana y, dos municipios del interior de la Provincia de Buenos Aires (General Pueyrredón y Pergamino) que corresponden a ciudades intermedias con dinámicas económicas más autónomas. Para ello, se recopiló y analizó información secundaria, y se realizaron entrevistas a informantes clave. Para más detalles, ver Rofman y Foglia (2014).

públicas como ámbito de intervención e interlocución principal de la participación.

La participación ciudadana hace evidente así, que las decisiones y acciones públicas no son monopolio de la acción estatal ni tampoco del entretrejo comunitario, sino que se desenvuelven en el ámbito público no estatal, como denomina Cunill Grau (1997) al espacio social donde confluyen actores sociales que representan intereses o preocupaciones particulares junto con las instancias estatales de representación de los intereses públicos.

Los contenidos de este espacio, los ámbitos de políticas que han integrado dispositivos de participación ciudadana en su desarrollo, se han modificado significativamente en las últimas décadas. El espectro de cuestiones que convocan a la movilización y articulación social, ya no se restringe a las demandas en torno a las condiciones de vida –trabajo, pobreza, etc.– sino que se ha visto enriquecido por la incorporación de cuestiones que remiten a los derechos ciudadanos, en su más amplia acepción, y por iniciativas que se proponen generar procesos de desarrollo económico.

La multiplicación de experiencias de interacción entre el Estado y la sociedad civil en el marco de los procesos de política pública en las últimas décadas abarca a los distintos niveles de gobierno, pero asume una relevancia particular en los ámbitos locales. La proximidad espacial entre los ciudadanos y el gobierno facilita el desarrollo de estas modalidades de intervención social en la gestión de la política, ya que la interacción entre los actores sociales y políticos puede ser más cercana y cotidiana. Asimismo, el recorte local permite generar escenarios territoriales de articulación contruidos en torno a cuestiones compartidas, y por lo tanto, incorpora actores más comprometidos con la articulación.

En los próximos apartados, analizaremos en profundidad cada una de las etapas que fue asumiendo la participación ciudadana. En el acápite siguiente, nos concentraremos en ana-

lizar la participación en el marco del Estado “neoliberal” en donde los actores de la sociedad civil de base territorial se involucraron en el proceso de gestión estatal a partir de la multiplicación de programas asistenciales, como así también a través de políticas enmarcadas en el paradigma del desarrollo local, ambos tendientes a revertir los efectos de las políticas económicas implementadas durante este período. En un tercer apartado, nos abocaremos a considerar el momento de la aparición de nuevas formas de acción pública que emergieron con la crisis socioeconómica y política de los años 2000, vinculados particularmente con la protesta ante la falta de empleo y la denuncia de los altos niveles de pobreza que se tradujeron, con posterioridad, en una nueva agenda de reivindicaciones al Estado. En el último capítulo, daremos cuenta del proceso de recuperación de la centralidad estatal y de la reorientación de las políticas sociales en donde se expandió y se consolidó la institucionalización de la participación ciudadana. Principalmente nos enfocaremos en analizar este fenómeno en los niveles subnacionales de gobierno ya que es en estos ámbitos donde el desarrollo efectivo de las políticas tiene lugar. Para finalizar, desarrollaremos algunas reflexiones vinculadas con las características que asume esta institucionalización a nivel local, concentrándonos en la amplitud de cuestiones donde la participación se desarrolla, en el carácter diversificado de los mecanismos contruidos y en el paradigma de derechos en el cual se inscriben las políticas.

## **1. Reforma neoliberal: participación en políticas asistenciales**

Sería posible rastrear la historia de la interacción entre el Estado y la sociedad civil desde la época de la modernización de la sociedad argentina, particularmente en las grandes ciudades. Desde los inicios del siglo XX, cuando se conforman las primeras asociaciones que articulan y plantean públicamente demandas

sociales, políticas, urbanas, etc. y, comienzan a consolidarse las estructuras solidarias de atención comunitaria a las necesidades sociales, el proceso de ampliación y densificación de la sociedad civil argentina ha generado múltiples experiencias de interacción con el Estado, tanto de cooperación como de conflicto (Di Stéfano, 2002; De Piero, 2005).

Sin embargo, es la crisis de la matriz "Estado-céntrica" –que había marcado el modelo de desarrollo industrialista y social durante buena parte del siglo XX– la que constituye un punto de inflexión en esta historia, puesto que abre las puertas a una intervención más sistemática de la ciudadanía organizada en los procesos de política pública. La profunda reestructuración neoliberal de la relación entre el Estado y la sociedad, instalada en las últimas décadas del siglo pasado, tenía por propósito extender los espacios de penetración de la sociedad en las cuestiones públicas, programa que se traducía principalmente en pasar a la órbita del mercado el grueso de los servicios estatales, pero también en dar mayor lugar a la participación de la ciudadanía en la gestión de las acciones estatales no mercantilizables. Podría afirmarse así que el paradigma actual de la participación ciudadana, tanto en términos del lugar que ocupa en la agenda pública y gubernamental, como en relación a los sentidos políticos de democratización y fortalecimiento de la sociedad civil que implica hoy esta noción, tiene su punto de origen en esa coyuntura histórica.

Junto con la reestructuración económica –apertura del mercado nacional a los flujos globales, la consiguiente declinación de la actividad económica interna y, por lo tanto, la redistribución regresiva de los ingresos–, el ajuste del Estado consistía en reducir la intervención pública en la vida económica y la regulación de la cuestión social. En la cambiante división social del trabajo entre el Estado y la sociedad, la esfera social asumió nuevos ámbitos de actuación que, en los tiempos del modelo desarrollista y Estadocéntrico, las instituciones

públicas habían concentrado, a través de tres orientaciones principales de redefinición de las políticas públicas: desregulación, privatización y descentralización (Oszlak, 1994).

En el campo de las políticas sociales esto se tradujo en la retirada estatal de la regulación de las relaciones de trabajo y en la reducción de la calidad y cobertura de los servicios sociales universales, a través de la incorporación de lógicas de mercado y de la transferencia de algunos servicios fundamentales –principalmente salud y educación– a los gobiernos subnacionales. La reforma de las políticas sociales, aspecto clave del programa del ajuste estatal, supuso la desuniversalización de la intervención social del Estado (Soldano y Andrenacci, 2006).

Como respuesta al crecimiento de la pobreza, que resultaba de esta dinámica de declinación y concentración de la economía nacional, el núcleo de las políticas sociales del nuevo modelo se estructuró en base a programas asistencialistas, que tenían por objeto paliar los efectos más agudos de la reestructuración económica. Los programas sociales compensatorios, acotados en el tiempo, en la cobertura y en las prestaciones, ofrecían servicios o ayuda material a algunos de los segmentos sociales que enfrentaban las condiciones de desempleo y pobreza más críticas.

Este modelo de política social, armado sobre la multiplicación de programas asistenciales, constituyó la plataforma de convocatoria a la intervención de actores de la sociedad civil al proceso de gestión de la acción estatal. La reducción del aparato de Estado, particularmente en el área social, no sólo implicó la privatización de algunos de los servicios, sino también, en paralelo, la incorporación de agentes sociales a los circuitos de gestión de los programas. Se argumentaba que la participación de los destinatarios mejoraría la calidad y la eficacia de las acciones ya que evitaría los desvíos burocráticos y la corrupción política, al tiempo que contribuiría al propósito com-

partido de expandir la presencia de la sociedad en la atención de las cuestiones sociales.

En el complejo entramado institucional involucrado en el diseño y gestión de los programas, que incluía a los organismos internacionales de crédito ocupando un papel importante en la formulación de las acciones, la intervención de la sociedad se corporizaba, mayormente, a través de organizaciones de la sociedad civil. El rol de estas asociaciones se concentró en la fase de implementación de los programas, en dos modalidades: a través de la intervención en la ejecución de las actividades o entrega de los servicios, o elaborando proyectos acotados de acción sobre su territorio, que pasaban así a formar parte de las actividades de los programas, en el modelo de la “gestión asociada” (González Bombal, Garay, y Potenza, 2003).

La implementación de los programas en el nivel local descansaba, principalmente, en la actuación de las organizaciones sociales quienes operaban como instrumentos de vehiculización de las prestaciones entre la Dirección de los programas –mayormente unidades ejecutoras conformadas *ad hoc* para esta tarea–, y los destinatarios locales de los mismos. La estructura institucional que sostenía la gestión de los programas se articulaba en torno a tres instancias principales: los organismos multilaterales que definían las orientaciones y financiaban las políticas, las instancias de coordinación nacional, y los actores sociales que actuaban en el territorio. En este esquema de gestión, las organizaciones de la sociedad civil actuaban como representantes del territorio local, lo que dejaba seriamente desdibujado el papel de la institucionalidad pública local, particularmente del municipio.

En el campo de las políticas de desarrollo económico tuvo lugar un movimiento semejante. Apoyado en el debilitamiento del papel del Estado nacional en el nuevo contexto global y, la consiguiente ampliación de la intervención del sector privado y los meca-

nismos de mercado, se instaló en la agenda el paradigma del desarrollo local que apuntaba a jerarquizar el papel de los actores privados y sociales de base local en la generación de iniciativas que contrapesaran la dinámica de declinación económica. Esta propuesta, de fuerte difusión en la época, postulaba que la articulación de los actores estatales, sociales y privados que conformaba un territorio, constituía la estrategia fundamental de transformación económica y social, paradigma que se apoyaba también en la creciente jerarquización de los espacios locales impulsada por los procesos de descentralización.

El modelo estratégico del desarrollo local también alimentaba el universo normativo de la participación ciudadana y, las experiencias que se pusieron en marcha en este sentido albergaban a muy diversas iniciativas de articulación local de actores bajo el formato de planificación estratégica, mesas de concertación, entre otras. Sin embargo, en la realidad del desarrollo territorial argentino y, en el contexto de achicamiento de la actividad económica general, la mayoría de las iniciativas quedaron restringidas a espacios de diagnóstico y/o planificación compartidos y fueron muy reducidos los casos que lograron algún impacto económico o social<sup>2</sup>. Por lo tanto, la implantación efectiva de esta modalidad de articulación intersectorial tuvo una expansión mucho menos significativa que la que tuvo la participación en la gestión de programas sociales.

Podría afirmarse, entonces, que la intervención de organizaciones de la sociedad civil en la gestión de programas asistenciales aparece

---

2 La literatura que aborda la sistematización de experiencias es demasiado amplia como para citar un sólo texto, pero cabe mencionar –entre otros– algunas compilaciones como Burin y Heras (2001); Venecia (1998); Vázquez Barquero y Madoery (2001) y la *Revista Pobreza Urbana y Desarrollo* del IIED.

como el modelo de acción pública en el campo de la política social, constituyéndose así en la expresión institucional más significativa de la participación ciudadana de ese momento.

La reconfiguración de la sociedad civil argentina constituye la faz complementaria de este proceso. En el contexto de la recuperación democrática y de intensificación de la globalización, condiciones que estimulaban tanto la diversificación como la consolidación organizativa de la sociedad civil en nuestro país, se pluralizaron las problemáticas y las modalidades organizativas que articulaban las orientaciones y demandas de la ciudadanía.

Si en el período del modelo industrial –social, la cuestión social se organizaba en torno a la relación capital– trabajo, en esta etapa, la reestructuración económica y las consecuentes crisis, significaron la expulsión de grandes contingentes de trabajadores del mercado laboral y la consiguiente declinación de las estructuras sindicales, dando así lugar a la diversificación de las modalidades organizativas de los sectores populares. Los lazos de sociabilidad barrial que permanecían frente a fragmentación de las condiciones de empleo del sector popular, eran el punto de apoyo de una constelación de experiencias de acción colectiva de base territorial que intentaba hacer frente a la crisis, apelando a la tradición de ayuda mutua que había estructurado el asociacionismo vecinal y comunitario de las décadas pasadas. En esta crítica coyuntura se potenciaron las organizaciones comunitarias vecinales, que traían una historia de trabajo en la construcción colectiva de soluciones a las necesidades de sobrevivencia de sus miembros. La agudización de la crisis impulsó a muchas de estas agrupaciones a involucrarse más activamente en la provisión de alimentación y otras prestaciones básicas, armando así una malla de sostén basada en la solidaridad que quedó establecida en el territorio. De este modo, la trama de organizaciones de base comunitaria pasó a ocupar un lugar central en la articulación de las demandas

de los sectores populares, desplazando a los sindicatos de ese espacio.

Pero la expansión de la sociedad civil no sólo se explica por la agudización de las crisis socioeconómicas, ya que se sumó a este clivaje la emergencia de demandas de base socio-cultural y la consiguiente incorporación en la agenda de un conjunto más diverso de problemáticas. Desde la sociedad civil organizada aparecieron reclamos de intervención del Estado sobre cuestiones nuevas, como los derechos humanos, los problemas ambientales, las condiciones de vida urbana, la discriminación de género, la violencia social, entre muchas otras. Los sujetos que encarnaban estas cuestiones asumieron también formas novedosas: desde los “nuevos movimientos sociales” que cuestionaban el sistema de articulación político partidario y sindical, hasta las nacientes organizaciones no gubernamentales, nucleamientos más institucionalizados y profesionalizados, que combinaban una suerte de activismo social, mayormente despolitizado, con capacidades técnicas para la intervención social.

El desarrollo en la Argentina de una sociedad civil moderna, diferenciada y democrática, es resultado de un proceso histórico particular, pero también puede ser visto como el capítulo nacional de una dinámica global de expansión de movimientos sociales voluntarios y autónomos que pugnan por intervenir en el ámbito público a la par de los actores sociales tradicionales, como los partidos políticos y los sindicatos (Cohen y Arato, 2000). En este contexto, el “fortalecimiento de la sociedad civil” se convierte en un propósito normativo en sí mismo, idea que expresa el difundido consenso respecto del valor que supone, para una nación moderna, contar con una sociedad civil fuerte. Es decir, este argumento no sólo estaba presente en los fundamentos de los programas sociales, elaborados por organismos estatales y/o las entidades internacionales de crédito que financiaban buena parte de estas políticas, sino también en los discursos

del propio mundo asociativo, particularmente en los segmentos más consolidados y globalizados de este universo. Quedó así instalado un principio que también mantiene, en parte vigencia en la actualidad: considerar a las organizaciones de la sociedad civil como actores representativos de la ciudadanía y, por lo tanto, con legítimas aspiraciones a intervenir en instancias de participación ciudadana.

Ello supuso un notable cambio en las orientaciones del universo asociativo que formaba la incipiente sociedad civil en el período previo. A diferencia de la conducta más politizada de los sindicatos, el mundo asociativo de la etapa industrialista – asociaciones vecinales, comunitarias, culturales o filantrópicas–, se había desarrollado desde una posición de clara exterioridad, cuando no de conflicto, con la institución estatal. Las transformaciones en el papel del Estado y la reconfiguración institucional de los modelos de gestión de políticas públicas que reseñamos previamente, les planteaban otro modelo de relación, de mayor imbricación en el proceso de las políticas, y buena parte de la sociedad civil organizada – particularmente el sector dedicado a la promoción y asistencia social– aceptó la propuesta. El argumento de la democratización, la transparencia y el mejoramiento de las políticas públicas en el campo social constituía el fundamento normativo de este cambio.

La experiencia mostró que, sin embargo, la propia concepción de los programas sociales como instrumentos acotados de compensación asistencial frente a los efectos negativos de una dinámica estructural que quedaba fuera de la competencia de las políticas sociales, llevó a que la participación de las organizaciones sociales quedase mayormente encerrada en la fase de ejecución de las actividades, en el momento de la prestación de servicios generalmente diseñados y planificados en instancias superiores. Restringida así a las instancias de microgestión de los programas sociales asistencialistas y focalizados, la participación

de la sociedad civil en las políticas públicas estaba lejos de poder incidir en la modalidad de gestión de las mismas y, menos aún, en la democratización de la relación Estado-Sociedad (Cardarelli y Rosenfeld, 1998; García Delgado y De Piero, 2001).

En síntesis, la reforma del complejo de políticas sociales cuasi universales<sup>3</sup> en un abanico múltiple de intervenciones asistenciales y focalizadas, trajo consigo la ampliación del marco institucional de gestión de las políticas públicas. La sociedad civil comenzó a tomar parte, de manera sistemática a la vez que restringida en sus alcances, de los procesos de gestión de los programas sociales. Estas modalidades de interacción entre la sociedad y el Estado se presentaban, en este contexto, como expresión principal de la participación ciudadana configurando así un marco interpretativo que definía al sistema de política social como un conjunto de programas compensatorios, y asimilaba la noción de ciudadanía con la de sociedad civil organizada.

## **2. La participación en la crisis: de la protesta callejera a la intervención en la gestión de políticas**

La explosión de la crisis, a fines de la década del '90, instaló otro panorama por el agravamiento de las condiciones socioeconómicas y la emergencia de nuevos actores sociales en la

---

3 La caracterización de las políticas sociales del período industrialista como “cuasi” universal tiene por objeto dar cuenta de las particulares condiciones de un sistema que combinaba políticas de cobertura universal y calidad relativamente homogénea (en especial, educación) con otros servicios sociales que se basaban en el enfoque de derechos, pero limitados al universo de los trabajadores formales, en un contexto de casi pleno empleo.

escena pública, que colocaron a la política y a la economía en el centro del debate.

La respuesta de la sociedad a la crisis socioeconómica y política significó la aparición en el escenario político argentino, de formas de acción pública diferentes a las que habían articulado las demandas sociales hasta el momento. En una época en que la confianza de la sociedad en la representatividad del sistema político estaba fuertemente debilitada, el movimiento sindical agregaba a esta falta de credibilidad las incapacidades para representar demandas originadas en la desocupación y, buena parte de las organizaciones de la sociedad civil se había amoldado al esquema gerencialista de articulación con las políticas asistenciales; emergió en la escena pública la movilización directa de grupos de sectores populares afectados por la crisis.

La expresión social y política de esa crisis dio lugar a sucesos inéditos en la historia reciente de nuestro país. La creciente movilización se fue convirtiendo en el punto de origen de numerosas y variadas experiencias de participación social que combinaban acciones de protesta y rechazo al poder político con iniciativas autogestivas de atención a las agudas necesidades sociales de los amplios segmentos de la sociedad afectados por la situación.

Proliferaron en esos días experiencias participativas espontáneas u organizadas colectivamente por nuevos carriles de articulación de demandas, abarcando una extensión y diversidad social desconocida. Mucho se ha escrito acerca de la multiplicación de acciones de protesta y autoorganización social que atravesaron los espacios públicos en esa etapa: la reaparición de saqueos y protestas violentas que remitían a la anterior crisis hiperinflacionaria de 1989, acompañados de ollas populares que se inscribían en la trama previa de comedores populares y daban cuenta de la rápida expansión territorial y del fortalecimiento político del movimiento de desocupados (Svampa y Pereyra, 2003; Delamata y Armesto, 2005);

asambleas barriales que se creaban en las grandes ciudades; experiencias de producción y de intercambio que funcionaban al margen del mercado, como las redes de trueque (Hintze, 2003); así como la proliferación de asociaciones comunitarias que ofrecían atención alimentaria en los barrios en base a la solidaridad entre vecinos y el aporte de las instituciones públicas, como escuelas y municipios (Clemente y Girolami, 2006), entre otros.

Estas acciones públicas constituyeron modalidades de acción colectiva novedosas para la tradición de la participación política argentina; y supusieron la instalación en la arena social y política de una matriz de experiencias organizativas de una trascendencia singular, particularmente aquellas que se articularon en torno al movimiento de desocupados o "piqueteros". En un momento en que el trabajo había perdido casi toda su centralidad como eje de articulación de los sectores populares, la estructura organizativa de estos movimientos se apoyaba fuertemente en la inserción territorial de las relaciones entre los participantes, a la vez que tomaba al territorio como campo privilegiado de acción pública. En consecuencia, la trama político territorial de organizaciones de base se posicionó como representante de los sectores sociales empobrecidos en las instancias de interlocución con el Estado (Svampa y Pereyra, 2006).

La relación con este último transitaba por la ancha combinación de líneas de acción que caracterizaba a las orientaciones estratégicas de esta movilización: desde la protesta, enfocada a denunciar la pobreza y falta de empleo que generaron las políticas de ajuste neoliberal, hasta la traducción de ese conflicto en términos de una agenda de reivindicaciones orientadas al Estado, en términos de demandas de asistencia estatal para morigerar los efectos de la desocupación. De este modo, presionadas por las necesidades de la sobrevivencia cotidiana, las demandas de las organizaciones fueron, en cierta medida, modeladas por la oferta de la política social del momento.

La respuesta estatal a la crisis económica estaba inevitablemente teñida por la fragilidad del gobierno nacional socavado por la crisis política. La política social de esta etapa intentaba tímidamente reorientar sus objetivos asistenciales hacia intervenciones dirigidas a promover fuentes alternativas de trabajo, a la vez que mantenía el formato participativo que había impregnado el diseño de los programas sociales desde la década anterior. Su principal expresión fue el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), cuyo diseño se situaba a mitad de camino entre el formato de programa focalizado y compensatorio y el enfoque de política socioeconómica orientada a la promoción del trabajo y de alcance masivo, que comenzaba a instalarse como modelo de atención a la pobreza. En este sentido, el PJJHD –como otros instrumentos similares en vigencia en esos años– sostenía algunas de las marcas institucionales del modelo neoliberal, como el financiamiento externo y la incorporación de organizaciones sociales en el proceso de implementación. Al mismo tiempo, se pretendía que los subsidios sirvieran para el desarrollo de iniciativas sociales que generaran puestos de trabajo, a fin de morigerar el desempleo. En este esquema, las organizaciones de la sociedad civil, y en especial las asociaciones comunitarias de base territorial, asumieron un rol clave como promotoras de los proyectos socio-productivos que podrían ofrecer fuentes de ingresos a los destinatarios.

De este modo, si bien los movimientos de desocupados nacieron en un marco de confrontación con las políticas estatales, fueron paulatinamente traduciendo sus demandas más concretas en términos de acceso a las prestaciones de los programas sociales y de empleo, como forma de obtener recursos que las propias organizaciones distribuían entre sus miembros o destinaban al desarrollo de emprendimientos productivos. La expansión de la distribución de subsidios asistenciales o de desempleo a través de las organizaciones de desocupados fue entonces reforzando la vinculación de buena

parte de estas agrupaciones con el Estado, en el marco de la gestión de las políticas sociales. Se fue configurando así una estructura de interacción entre Estado y sociedad que colocaba a los movimientos dentro del proceso de implementación de las políticas estatales.

Podría hablarse de un movimiento que nació como expresión autónoma de la ciudadanía y logró articular demandas que partían del reclamo por ayuda estatal frente a la emergencia, pero que fue luego redirigiéndose hacia propuestas de intervención en la orientación de las acciones públicas. Esta trayectoria da cuenta de una reconfiguración parcial del modelo de participación subordinada y asistencialista del período anterior, ya que por un lado se mantuvo el entramado institucional que ubicaba a las organizaciones de base territorial como eslabones últimos del proceso de gestión de los programas sociales; pero por el otro, este formato de política apuntaba a desarrollar el trabajo y la trama económica barrial en vez de distribuir prestaciones asistenciales, y además las articulaciones que se generaban en el territorio fortalecían a agrupaciones y dirigentes populares con fuerte compromiso político.

El recorrido posterior de las estructuras organizativas que sobrevivieron en el período de recuperación económica y política, permite visualizar mejor las características particulares de esta modalidad de participación ciudadana. La incorporación a la gestión de políticas sociales fue el principal derrotero que siguió el movimiento de desocupados, pero no el único, puesto que algunas agrupaciones se integraron a movimientos o partidos políticos, otras se convirtieron en ONGs, mientras que otras fueron perdiendo presencia en la escena política (Masseti, 2010). Es decir, a medida que las políticas de recuperación del Estado y de la economía iban dejando atrás las difíciles situaciones de la crisis, los movimientos de desocupados fueron recorriendo un camino de institucionalización, en el marco de las políticas sociales propias del modelo de la última década.

### **3. La recuperación de lo público: hacia la institucionalización de la participación ciudadana local**

#### **3.1 Reorientación de las políticas sociales: reuniversalización y perspectiva de derechos**

La coyuntura crítica de comienzo del milenio en la Argentina constituyó un momento de inflexión que habilitó la instalación de un modelo económico y político diferente al de las décadas anteriores en donde habían gobernado los imperativos de política neoliberal. Los exigüos logros en materia de crecimiento económico y las consecuencias sociales negativas en términos de deterioro del mercado de trabajo y de los ingresos reales abrieron paso a la paulatina instalación de un modelo de desarrollo afinado en la recuperación del papel del Estado y en el crecimiento del mercado interno.

El avance del nuevo siglo trajo aparejada entonces una revalorización del papel del Estado nacional en el plano económico y social y una reformulación de los objetivos de la política y de los instrumentos de gestión. La institución estatal recuperó funciones que otrora habían quedado en manos privadas y comenzó a intervenir en áreas que se habían desatendido. La reestatización de empresas privatizadas durante los años '90, (Aerolíneas Argentinas, YPF, Correo Argentino, AYSA, entre otras), la regulación de ciertas áreas de política económica –el establecimiento de un tipo de cambio alto, las retenciones a las exportaciones de productos primarios, las limitaciones a las importaciones–, de política laboral –la recuperación de instrumentos como el salario mínimo, vital y móvil y las negociaciones colectivas de trabajo y la derogación de leyes de flexibilidad laboral– y la reestatización de la seguridad social; dan cuenta de un Estado que pretende restituir su posición en la dinámica económica y social y que asienta su modelo económico en el fortalecimiento del mercado interno, pro-

poniéndose a mejorar el empleo y los ingresos de los sectores populares.

La recuperación de la centralidad de las instituciones públicas y de la presencia estatal en el campo económico, llegó acompañada por la reorientación de las políticas sociales hacia un enfoque de derechos. Las políticas sociales de transferencia de ingresos que se fueron desarrollando en esta etapa, extendieron la cobertura de las prestaciones para despegarse del enfoque compensatorio y focalizado que había marcado a las políticas asistencialistas de la década anterior. Esto se evidencia en el desarrollo de programas masivos de transferencia de ingreso condicionados (primeramente el Plan Familias por la Inclusión Social y, con posterioridad, la Asignación Universal por Hijo para la protección social) que dan cuenta de una tendencia a la universalización de la intervención, como también en el fortalecimiento desde el Estado nacional de los servicios sociales universales, tanto en el área de la salud pública como en el ámbito de la educación.

Dentro del marco general de reuniversalización de las políticas y de centralización de esas intervenciones masivas en el nivel nacional de gobierno, el modelo de articulación con actores no estatales continúa también expandiéndose durante este período, particularmente en aquellos campos de política donde la institucionalidad estatal de nivel subnacional –provincial y local– asume un mayor protagonismo. Se destacan en este sentido dos grandes campos de acción estatal: las políticas de protección y promoción de los derechos de grupos sociales en situación de vulnerabilidad, particularmente de los niños, niñas y adolescentes enmarcadas en los nuevos marcos normativos a nivel nacional y provincial que posicionaban a estos como sujetos de derecho<sup>4</sup>,

---

4 Nos referimos a la sanción de la Ley Nacional N° 26.061, en el año 2005 que impulsa un Sistema de Protección Integral de Derechos, a

consolidando la hegemonía del paradigma de la protección integral; y los programas socio-productivos de promoción de la economía social, que situaban al trabajo autogestionado y el desarrollo del territorio local como palancas fundamentales del mejoramiento de los ingresos y la atención a la pobreza (Rofman, 2006; Clemente y Lesnichevsky, 2008).

Entre las experiencias más extendidas, en el primer campo, cabe mencionar a los Consejos Locales de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, dispositivos desarrollados por los gobiernos provinciales de varias jurisdicciones del país<sup>5</sup> que proponen incorporar a la ciudadanía a la tarea de la promoción de derechos, afirmando así el sentido público de esta cuestión y, por otro lado, los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios, una política desplegada por el Estado nacional por medio de una ley a partir del 2007, buscando generar espacios de trabajo conjunto entre las organizaciones comunitarias, los actores locales, provinciales y nacionales, para brindar mejores condiciones de cuidado de la primera infancia.

En el ámbito de las acciones socio-productivas confluyen un conjunto de programas y

---

través de la creación de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia y a las diferentes normativas provinciales que se fueron sancionando con posterioridad y en adecuación a la misma.

5 La figura de estos Consejos no se encuentra prevista en la mencionada ley nacional en la temática. Si bien la misma incentiva la creación de espacios de participación activa de los organismos de la sociedad civil, de las provincias, reconocidos por su idoneidad en la materia, estos Consejos se registran sólo en algunas provincias del país y no en todos sus municipios. Entre ellas se destacan Buenos Aires, Córdoba, Neuquén, Río Negro y Jujuy.

medidas de apoyo de amplia cobertura territorial, que se fueron desplegando y modificando a lo largo de la década<sup>6</sup>. Se destacan en este abanico de acciones, el Programa Manos a la Obra, lanzado en el año 2004 para ofrecer ayuda técnica y financiera al desarrollo de pequeños emprendimientos; el Programa Nacional de Microcrédito, establecido por ley en el año 2006 y que lleva entregados 400.000 créditos y, el Programa de Ingreso Social con Trabajo, “Argentina Trabaja”, puesto en marcha en 2009, que promueve la creación de cooperativas de trabajo a las que se han incorporado más de 200.000 destinatarios de 15 provincias<sup>7</sup>. Se trata de un abanico de iniciativas que reformulan la noción del desarrollo local, tanto en su concepción como en los instrumentos de política que despliegan, puesto que orientan las intervenciones hacia el fortalecimiento de los circuitos económicos populares y se proponen institucionalizar las acciones a través del respaldo legislativo de algunas de las medidas.

---

6 En los primeros años del gobierno kirchnerista, el núcleo de esta política era el Plan Manos a la Obra, que comprendía varias líneas de financiamiento y apoyo técnico. La propuesta se fue complejizando más adelante, incluyendo instrumentos de crédito —el Programa Nacional de Microcrédito—; de ayuda en el campo tributario —el Monotributo social—; de apoyo a la comercialización —la creación de una Marca Colectiva que valoriza los productos y la organización de ferias—; el fortalecimiento de la institucionalidad de regulación y asistencia a las cooperativas —creación del INAES—, para llegar, en el año 2009, al lanzamiento de un plan masivo de formación de cooperativas de trabajo: el Programa de Ingreso Social con Trabajo.

7 Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Memoria Detallada del Estado de la Nación, 2013.

Otra de las creaciones institucionales participativas más generalizadas de este período son los Centros de Integración Comunitaria (CICs), espacios creados por el nivel nacional con el objetivo de concentrar la oferta local de servicios sociales y de salud en un mismo ámbito, y cuya estructura institucional de gestión –“mesas de gestión local”– se compone por organismos públicos nacionales y locales, junto con actores de la sociedad civil local. La cobertura de esta iniciativa es significativa ya que desde su lanzamiento se han instalado 774 CICs en todo el país<sup>8</sup>.

Si bien la mayoría de estas políticas tienen origen en el nivel nacional de gobierno, su desarrollo efectivo se afianza en el espacio local, continuándose así la pauta territorial que caracteriza a las instancias participativas desde la década anterior. La posición del Estado, sin embargo, muestra algunas transformaciones de importancia, fundamentalmente en la mayor autonomía del gobierno federal en el diseño y el financiamiento de las políticas, pero también en un mayor protagonismo de los gobiernos locales en el entramado intergubernamental de procesamiento de las políticas públicas. Es cierto que el patrón histórico de participación de los gobiernos municipales en el financiamiento de las políticas públicas argentinas no ha cambiado sustantivamente en estos últimos años, puesto que en el año 2009 sólo el 7,5% del gasto público total estaba a cargo de los municipios, un porcentaje algo menor del registrado entre los años '90 y los 2000 cuando el mismo superó el 10%<sup>9</sup>. Sin embargo, el papel de los gobiernos locales en

el proceso de gestión de las políticas sociales se ha diversificado, mostrando en algunos casos avances interesantes en relación al rol asumido en los años de la crisis, cuando estaban concentrados en la asistencia frente a la emergencia social (Clemente y Girolami, 2006) y/o en la distribución de los recursos que llegaban desde el nivel central y provincial (Rofman, Fagundez y Anzoátegui, 2007). Como veremos más adelante, un creciente proceso de complejización de la agenda municipal ha llevado a algunos municipios a desarrollar nuevas capacidades administrativas y políticas, que resultan en iniciativas locales de políticas públicas de diseño participativo.

En síntesis, en este contexto, el escenario de las políticas sociales y participativas fue asumiendo carriles políticos e institucionales diferentes a los que organizaban la intervención de la sociedad civil en las políticas de asistencia como también a la movilización política que desencadenó la crisis de fin de siglo. La recuperación del papel del Estado en este período se evidencia con mayor claridad en la instancia central, pero también ha significado reforzar el lugar que ocupan los gobiernos subnacionales, en especial los municipales, lo que trae consigo un modelo más público e institucionalizado de relación entre sociedad civil y Estado.

### 3.2. Las políticas participativas en el nivel local

La adopción de mecanismos de interacción con actores no estatales en el entramado de procesamiento de las políticas públicas constituye una pauta que atraviesa, de manera creciente, diferentes campos de intervención estatal. Si bien los instrumentos de gestión multiactoral están particularmente presentes en las políticas sociales, han sido también in-

---

8 *Ibid.*

9 Los niveles municipales, en conjunto, son responsables del 7.5% del gasto total, siendo el gobierno nacional el que lidera el mismo (54,2%), seguido por nivel provincial (38,3%). Fuente: Cetrángolo y Jiménez (2004) y Dirección de Análisis de Gasto Público y

---

Programas Sociales, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2011.

corporados en otros sectores, como se desarrolla más adelante.

Por otro lado, aún si resulta evidente la primacía del nivel nacional en la formulación y financiamiento de las iniciativas de diseño participativo, la implementación de las acciones se desenvuelve, mayoritariamente, en el ámbito local. Es por ello que una revisión empírica de la situación de las políticas participativas actuales resulta más rica si se enfoca en los espacios locales/municipales, ya que la implementación de las mismas se manifiesta en estos ámbitos. Pero cabe remarcar que, dado el sistema de distribución de competencias y recursos que marca la relación interjurisdiccional en nuestro país, concentrar el foco en este nivel no significa restringir el análisis sólo a las políticas de origen municipal, sino asumir un recorte que prioriza las instancias locales de la implementación.

En la última década, las políticas participativas presentan una diversidad considerable que se evidencia tanto en los variados campos de intervención en los cuales las mismas se despliegan como en los diferentes mecanismos generados para garantizar la participación.

A fin de ordenar un universo tan heterogéneo, es posible distinguir cuatro grandes tipos de políticas participativas que se desarrollan en los municipios argentinos. Como se advierte a continuación, los criterios de ordenamiento son los objetivos o campos de la política, los actores involucrados, y el lugar de los instrumentos participativos en el diseño estratégico de la política.

#### **a. Políticas de participación ciudadana**

Se trata de iniciativas y espacios de articulación cuyo principal objeto es promover el incremento del protagonismo directo de la ciudadanía en las políticas públicas, en un horizonte de ampliación de la democracia, desplegándose por lo tanto en instrumentos de ampliación de la participación directa de la ciudadanía en decisiones estatales. Se trata

de políticas generalmente abiertas para un espectro muy amplio de actores con inscripción local en el territorio quienes participan principalmente en el momento de la decisión o formulación de las iniciativas. En su mayoría, son medidas diseñadas y puestas en marcha por el nivel municipal, sin injerencia de otros niveles de la trama interjurisdiccional de gobierno.

En este grupo se destacan principalmente dos mecanismos predominantes: presupuestos participativos (PP) y planes estratégicos (PE). La incorporación del PP en los municipios argentinos, desde la crisis social y económica del año 2001, ha seguido un ritmo acelerado en los últimos años, siendo adoptado como vía para fortalecer la legitimidad política de los gobiernos locales y la participación de la ciudadanía. Se trata de iniciativas de origen local, aunque cuentan con el apoyo de un programa nacional que brinda asesoramiento.

En el año 2012 alrededor de cuarenta y cinco municipios desarrollaban esta política, lo que implica que tres de cada diez personas habitaban en distritos donde se decidía participativamente el destino de una parte de los recursos públicos (Carmona, Couto, Martínez y López Accotto, 2013). Si bien se trata de una cobertura interesante para un mecanismo de decisión local, sus impactos efectivos en la democratización de la vida política o la reducción de las desigualdades constituye una cuestión abierta, dado el escaso porcentaje del presupuesto municipal que se tramita por esta vía.

En el diseño institucional de este mecanismo se incluyen criterios de participación propios de las instituciones de la democracia directa: la intervención es predominantemente individual, sustentada en la condición de ciudadanía, en este caso local, y por lo tanto, abierta en forma universal a todos aquellos individuos que detentan este derecho. En algunos casos, la estructura de participación, o la distribución de los recursos asignados siguen un criterio territorial, tendiente a orientar la

aplicación de los recursos en los barrios de menor nivel socioeconómico, lo que estaría implicando de hecho favorecer la intervención de los actores de los barrios populares.

El Plan Estratégico no consiste en un mecanismo permanente de apertura democrática, sino en una experiencia de articulación de actores en un proyecto de planificación participativa del territorio local con propósitos precisos y tiempos acotados. Si bien su momento de auge se sitúa a fines de la década del '90, enmarcado en las propuestas estratégicas de desarrollo local en plena vigencia en esos años, numerosas experiencias continúan vigentes durante esta etapa<sup>10</sup>.

El propósito de este instrumento es elaborar, de forma participativa, planes y proyectos de desarrollo de ciudad, y esa primera tarea ha sido cumplida en forma relativamente exitosa. La implementación de las acciones planificadas frecuentemente se extiende en el tiempo, y por lo tanto, atravesada por las coyunturas políticas y económicas que atraviesan la vida nacional y local, lo que ha afectado en muchos casos el logro de los resultados.

Los actores que intervienen en el diagnóstico y formulación de la propuesta, son generalmente, de base corporativa, es decir representan intereses sectoriales, generalmente articulados en organizaciones y entidades formalmente constituidas y con inscripción en el territorio de referencia. El mecanismo de toma de decisiones se basa en la concertación y la negociación y no en el voto de los participantes, lo que permite fortalecer el papel de los grupos más fuertes en la estructura de poder local.

En síntesis, si bien estos dos mecanismos muestran rasgos diferentes en cuanto a su horizonte de ampliación democrática, en ambos casos se trata de iniciativas locales, sostenidas por el involucramiento de la estructura política y burocrática municipal. Así, el difundido despliegue de estos instrumentos de participación ciudadana da cuenta de la institucionalización de mecanismos que promueven la ampliación de los canales de relación entre el Estado y la sociedad en el nivel local.

#### **b. Políticas socio-productivas y desarrollo local**

Las políticas socio-productivas tienen por objeto mejorar la inclusión de la población de escasos recursos, en base a la potenciación de la capacidad de trabajo de esos grupos sociales, principalmente promoviendo el desarrollo de emprendimientos económicos de pequeña escala e involucrando a los habitantes en la mejora del hábitat.

Estas iniciativas se basan en la potenciación de las capacidades existentes en territorios empobrecidos: no sólo la fuerza de trabajo ociosa de la población desocupada, sino también las oportunidades de las redes productivas y de comercialización, los recursos del territorio, los mercados etc. Es así que el desarrollo de emprendimientos económicos de autoempleo para sectores con problemas de pobreza y desocupación, se convirtió en una de las herramientas claves de la política social del gobierno nacional en la última década.

Basadas en la perspectiva de la economía social y el desarrollo local, estas políticas, promueven la participación de la población destinataria en las actividades de intervención social y territorial. Esta intervención puede asumir distintos formatos, uno más básico – cuando ponen en juego su trabajo como sujetos de su propia promoción económica o la de su entorno cercano–, como también uno más complejo, cuando los destinatarios participan

---

10 No se cuenta con datos ciertos acerca de la cantidad de municipios argentinos que han adoptado esta estrategia, pero se puede afirmar que está presente extensamente, en municipios de diferentes tamaños y provincias.

en instancias de decisión o formulación acerca de la orientación de los programas de apoyo.

Este campo de políticas encuentra al nivel federal de gobierno como un actor protagónico en el diseño, formulación y financiamiento de las iniciativas. Sin embargo, estas requieren un aporte importante de gestión en el nivel local lo que habilita a la intervención del municipio, de las agencias descentralizadas del gobierno nacional, o de las organizaciones sociales de base territorial que forman parte de la cadena de implementación.

En este campo encontramos las políticas más arriba mencionadas: el Programa Ingreso social con Trabajo, o “Argentina Trabaja” y los Programas de Microcrédito. En estos programas las organizaciones sociales ocupan un papel importante como mediadoras en la gestión de la política, en un caso seleccionando a los grupos de destinatarios y, en el otro como instancias de gestión y seguimiento de los créditos. La intervención de los municipios es variable, dependiendo en buena medida de la relación política con el gobierno nacional.

Otra política más reciente, también presente en los espacios locales, es el Plan Ahí, que promueve el abordaje integral de las problemáticas sociales de cada localidad, cuya implementación se propone articular con los soportes institucionales de los CICs. Si bien el municipio ocupa un lugar importante en la dinámica de trabajo del CIC –puesto que en estos espacios se brindan servicios municipales–, la coordinación de las actividades está a cargo de las Mesas de Gestión Local, instancias conformadas por actores de base territorial, esto es, vecinos individuales u organizaciones del barrio o la localidad.

Por último, en algunos casos continúan en ejecución programas de desarrollo urbano generados en la década del '90, con la impronta participativa y focalizada de la época, como el PROMEBA. En este caso, se convoca a los vecinos individuales o a agrupaciones territoriales en decisiones respecto de los pro-

yectos a desarrollar, además de involucrarlos como trabajadores activos en la ejecución de los mismos.

En la lógica de los programas socioprodutivos, entonces, la participación se basa primariamente en el involucramiento activo de los beneficiarios individuales en tanto trabajadores, y en la intervención de las organizaciones de base territorial en decisiones relativas a la ejecución de las acciones. Algunos instrumentos, como las Mesas de Gestión Local, habilitan mayores grados de decisión para los actores sociales, pero su efectiva realización depende de la singularidad de cada experiencia.

Si bien se trata de una participación restringida, la relevancia de estos instrumentos en el escenario de la articulación Estado y sociedad local se basa en el impacto social y económico de las actividades y servicios y en la fortaleza institucional que proviene de la inscripción en políticas nacionales de amplio alcance territorial y presupuestario.

### **c. Políticas de desarrollo productivo**

Esta categoría incluye a las políticas orientadas a promover el desarrollo económico del territorio por medio de la articulación con actores económicos locales. A diferencia de las iniciativas analizadas en el punto anterior, en este caso, se trata de acuerdos con actores económicos ya consolidados, generalmente con peso en el entramado productivo local. Se apoyan por tanto en instrumentos institucionalizados de interacción entre el Estado y los actores del sistema productivo del sector formal o con cierto grado de consolidación.

En este sentido, las articulaciones se establecen con entidades con representación sectorial, es decir, se trata de actores corporativos. El perfil de los actores sociales protagónicos de estas iniciativas se encuentra vinculado con las características económicas del municipio. Jurisdicciones locales prósperas, con un importante despliegue de actividades altamente competitivas en términos interna-

cionales, cuentan entre los actores participantes de estas propuestas a representantes de sectores concentrados con alta gravitación en el panorama económico nacional, mientras que municipios predominantemente terciarios y con una economía poco diversificada, tienen un desarrollo menos significativo de estos instrumentos<sup>11</sup>.

Los mecanismos institucionales que corporizan estas políticas: agencias, distritos industriales, consorcios, etc., expresan bien la dinámica de concertación de intereses que viabiliza la participación de los actores no estatales. En su gran mayoría, consisten en acuerdos que tienen por objeto identificar necesidades y formular proyectos de apoyo.

El peso de este tipo de iniciativas depende, en primer lugar, de la escala de los actores sociales y, en segundo, de la relevancia que le da el municipio en su agenda ya que son políticas formuladas y sostenidas principalmente por este actor gubernamental. Aún cuando, en algunos casos, las bases normativas de las iniciativas de articulación público privada sean de origen provincial o nacional, el desarrollo y la perdurabilidad de las mismas depende de interés y de la capacidad financiera del municipio.

---

11 En el trabajo de campo realizado para nuestra investigación hemos encontrado municipios pertenecientes al interior de la provincia de Bs. As. que constituyen centros económicos, rurales o turístico-industriales, en zonas de alta productividad, donde el despliegue de iniciativas participativas de articulación público privada es relevante; mientras que en otros municipios con un desarrollo productivo periférico, ubicados en la Región Metropolitana de Bs. As. con una estructura económica donde predominan los servicios y el comercio de pequeña escala, este tipo de políticas participativas no se encuentra desarrollada.

#### **d. Mecanismos participativos de gestión**

Esta categoría agrupa a los instrumentos o instancias participativas que forman parte del diseño de políticas públicas en distintos campos de intervención, cuyos lineamientos y procedimientos más significativos están estructurados bajo una lógica más vertical, pero que incluyen espacios de articulación con actores no estatales, principalmente en el nivel local. Es decir que incorporan instancias acotadas de articulación multiactoral dentro de una estructura más centralizada y tradicional.

Los dispositivos participativos, generalmente, asumen la forma de consejos asesores, consultivos, foros, que expresan en su nombre el modo de participación que establecen: se trata de instancias de consulta a la sociedad que brindan asesoramiento al gobierno municipal en campos específicos (seguridad, infancia, educación). En otras palabras, son instrumentos de carácter consultivo que permiten la intervención de actores sociales de inscripción local —con alguna trayectoria o actuación en el campo de referencia de la política— en instancias parciales del proceso de la política<sup>12</sup>.

En este campo sobresalen, en la Provincia de Buenos Aires, los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia, órganos fundamentales del sistema municipal de protección y promoción de derechos, cuya principal función es la elaboración de un plan de acción territorial en la materia. Esta política provincial, enmarcada en la referida normativa nacional sobre Niñez y Adolescencia, invita a los Municipios a promover la desconcentración de las acciones de promoción, protección y restablecimiento de derechos en el ámbito municipal con la participación activa de las organizaciones no gubernamentales vinculadas con este grupo social. Esta invitación deja la decisión de la adhesión a la normativa provincial en manos

---

12 Una amplia recopilación de experiencias se registra en CIPPEC (2008).

de los niveles locales de gobierno, los cuales pueden no firmar el convenio y, por lo tanto no desarrollar en su distrito la institucionalidad propia del nuevo sistema de protección. Por esta razón, sólo 42 de los 135 distritos de la provincia de Buenos Aires, han conformado sus Consejos Locales de Niñez. Asimismo, en algunos casos, la creación de estas instancias depende de la movilización de las organizaciones comunitarias locales (Foro por los derechos de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud, 2010). Estos espacios se constituyen en lugares de participación para el diseño de políticas a nivel municipal al estar generalmente conformados por representantes de diferentes áreas municipales, organizaciones sociales del territorio vinculadas con la temática, efectores de educación, salud y de otras políticas sociales provinciales con presencia en el municipio y, representantes de universidades y de colegios profesionales.

En síntesis, las políticas participativas que se desarrollan en ámbitos municipales abarcan un espectro extenso de formatos y mecanismos, se despliegan en diversos campos de política pública, y suponen la articulación del Estado con un abanico variado de actores sociales.

La clasificación que aquí establecimos apunta a ordenar esta diversidad para poner en evidencia que los diseños participativos no sólo están presentes en la actualidad en buena parte de las políticas sociales sino que también modelan un conjunto importante de políticas de promoción económica, de ampliación democrática y otras de objetivos más diversos, como la seguridad, la infancia, la educación, entre las más destacadas.

### **Conclusiones: diversificación e institucionalización de la participación ciudadana local**

Las transformaciones más significativas que han marcado el desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana local en la

historia reciente de nuestro país podrían sintetizarse en dos grandes ejes: diversificación e institucionalización.

La diversidad que muestra ese campo se advierte en el amplio abanico de mecanismos institucionales que organizan la participación en las políticas públicas. Como pudimos observar, la intervención de la ciudadanía en las políticas descritas se viabiliza mediante una gama de instrumentos diferentes –Consejos, Foros, mesas de gestión, sufragio, etc.– entre muchas otras formas de democracia directa, propias de cada experiencia<sup>13</sup>.

También se ha ensanchado el espectro de cuestiones sociales de las que se ocupan las experiencias participativas, puesto que ya no se acotan solamente al campo de la asistencia a la pobreza o a la promoción del desarrollo local. Los ámbitos de actuación se han expandido en el marco de una concepción también más compleja del campo de la política social: adoptándose mecanismos participativos en los programas de promoción del trabajo autogestionado, de defensa de derechos, de seguridad, etc.; instancias que convocan a la articulación con organizaciones de la sociedad civil también heterogéneas.

El tema de la escala jurisdiccional de referencia de las políticas analizadas merece un comentario particular. Los niveles subnacionales, en especial los espacios locales, constituyen el escenario privilegiado donde se despliegan las dinámicas participativas, pero ello no significa que la escala de dichas intervenciones se limite al municipio. Como se ha presentado, buena parte de los instrumentos de participación forman parte de políticas de origen nacional o provincial, que se desarrollan en un entramado interjurisdiccional que asigna papeles variados al gobierno municipal. La información disponible parece indicar que

---

13 Para un detalle más extenso, ver CIPEEC, 2008.

los factores que explican la variabilidad del rol municipal son complejos: el grado de desarrollo de la economía local, las capacidades institucionales del aparato municipal, el tipo de política y, sin duda, la relación política entre el gobierno nacional y/o provincial y las autoridades locales<sup>14</sup>. Más allá de esta heterogeneidad, la revisión de las experiencias pone en evidencia que —a diferencia del esquema de los programas focalizados— el Estado local ahora forma parte activa del entramado multiactoral y es protagonista en algunas de las iniciativas.

En síntesis, cabe afirmar que en la última década se han puesto en marcha diseños participativos de diferente tipo (algunos de carácter sectorial, otros poblacional y otros que miran al territorio en su conjunto), que involucran diferentes tipos de actores y, enfocados en distintos campos de políticas (seguridad, niñez, gestión urbana, entre otros), configurándose una extensa infraestructura institucional local que sustenta la participación ciudadana.

Esta realidad es resultado de un proceso histórico, sintéticamente expuesto en este artículo, que se inicia con las políticas sociales asistencialistas de la década del noventa, a través de las estrategias de incorporación de actores de la sociedad civil en el entramado de gestión. La intervención social del Estado en el marco del modelo neoliberal, que propugnaba la retracción de la presencia estatal en la vida social y económica, requería del involucramiento de organizaciones sociales de base territorial, en el proceso de gestión de las acciones, especialmente en la tarea última de acercar las presentaciones a los beneficiarios. Dentro de ese mismo paradigma, se convocaba a actores económicos locales a asumir lugares protagónicos en los procesos de desarrollo endógeno, pero como señalamos previamente, esta línea estratégica tuvo más relevancia en los

discursos que en las dinámicas de transformación socioeconómicas efectivas.

Los diseños participativos de las políticas sociales de esa década constituyen el punto de partida de esa historia porque, aun con todas las limitaciones que hemos reseñado, significaron la instalación de los mecanismos de participación ciudadana en las políticas públicas. Se abrió así un nuevo cauce en la relación entre el Estado y la ciudadanía, que incorporaba a los actores de la sociedad dentro del proceso de las políticas, y sentaba así las bases de la progresiva institucionalización de la participación ciudadana local en nuestro país.

Institucionalización remite, en este registro, a la inclusión de las prácticas participativas dentro del ámbito de procesamiento de las políticas públicas, y por lo tanto, regulado por las instituciones estatales, quienes establecen los canales y mecanismos de ejercicio de la participación. Ello fortalece el carácter ciudadano de la misma, ya que ubica más claramente a las instancias de articulación entre la sociedad civil y el Estado dentro del marco institucional de las políticas públicas.

En las estructuras de articulación multiactoral que organizaban las políticas asistencialistas de los noventa, cabía encontrar pautas de una incipiente institucionalización, lo que implicaba un cambio en relación al esquema anterior de participación comunitaria a escala micro social. Se trataba, sin embargo, de experiencias regidas por los tiempos y condiciones de los programas sociales, lo que restringía el carácter institucional a los límites coyunturales de esos instrumentos.

La activa experiencia participativa que rodeó a la crisis de cambio de siglo también ha recorrido un camino de creciente institucionalización, expresado en su reconversión de una dinámica de acción colectiva sumamente confrontativa en sus orígenes, a la incorporación formalizada en instancias de gestión de políticas sociales.

---

14 Para un análisis en mayor profundidad, ver Couto, Foglia y Rofman, en prensa.

Pero el modelo de rejerarquización del Estado que se puso en marcha en los primeros años del siglo implicó un salto cualitativo en esta trayectoria de institucionalización de la participación local, porque los mecanismos participativos que se fueron instalando durante esta última década se asientan en marco institucional significativamente más consolidado. Las actuales experiencias de intervención de actores sociales en las políticas locales, que hemos reseñado en este artículo, forman parte de políticas públicas que han superado el formato de programas, y se plantean como intervenciones de amplia cobertura y de largo plazo, formuladas y financiadas de forma autónoma, por el Estado nacional o el municipal. La mayoría de las iniciativas están, además, consolidadas normativamente, lo que se traduce en un respaldo también legal –en leyes, decreto u ordenanzas– de la participación de la ciudadanía en su procesamiento. Ambas condiciones brindan importantes garantías al sostenimiento, y aún a la expansión, de las modalidades de intervención directa de la sociedad en las decisiones estatales.

Por otro lado, se trata en varios casos de políticas públicas sustentadas en un enfoque de derechos. Este cambio expresa el pasaje del concepto de beneficiario, como objeto de las políticas públicas y receptor de programas focalizados asistenciales que participaba solamente en la ejecución de esa política, a la noción de sujeto titular de derechos, activo en la gestión de las políticas. La participación en políticas de fortalecimiento de los derechos ciudadanos no sólo significa que la intervención de los actores sociales se sostiene normativamente sobre la jerarquización de dichos derechos, sino que también es propósito de la participación ampliar la vigencia de esos principios. Así, la creación de Consejos u otras instancias multiactorales en estos campos de acción estatal, permite superar la dicotomía, tan presente en la etapa neoliberal, que enfrentaba a las políticas universalistas y

verticales *versus* las focalizadas y participativas. Algunas de las experiencias que encontramos actualmente en los ámbitos locales, como los Presupuestos Participativos y los Consejos de Niñez y Adolescencia buscan combinar la participación con el paradigma universalista basado en derechos.

El panorama que hemos presentado en este artículo engloba realidades muy diferentes, como se ha expuesto en estos últimos párrafos. Si bien no era éste el objetivo de estas reflexiones, cabría agregar que también debe ser muy heterogéneo el posible impacto de cada una de las políticas analizadas en el plano de la democratización de la vida social y política local. Este principio, que se considera generalmente el horizonte normativo de la participación ciudadana, probablemente exhibe grados de concreción sumamente variable en cada caso. Nuestro enfoque ha priorizado la perspectiva agregada y la historia de “mediana duración”, a la indagación singular sobre casos específicos, confiando en que esta caracterización puede ser un aporte de utilidad para identificar los ejes más generales de la transformación que ha sucedido en este campo en las últimas décadas.

## Referencias bibliográficas

- Burin, D. y Heras, A. (Comp.). (2001). *Desarrollo local. Una respuesta a escala humana a la globalización*, Buenos Aires: Ciccus.
- Cardarelli, G. y Rosenfeld, M. (1998). *Las participaciones de la pobreza*. Buenos Aires: Paidós.
- Carmona, R., Couto, B., Martínez, C. y LopezAccotto A. (2013). El Presupuesto Participativo en el escenario argentino reciente. Un análisis de sus aspectos político-institucionales y participativos, presentado en *Encuentro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes*, 23 a 25 de abril UNESP, Araraquara, San Pablo.
- Cetrángolo, O. y Jimenez, J. (2004). Las relaciones entre los niveles de gobierno en Argen-

- rina. *Revista de la CEPAL* N° 84. 2004, pp. 117-134.
- CIPPEC (2008). *Oportunidades y desafíos en la interacción Estado y sociedad civil a nivel provincial y municipal, hacia nuevos vínculos entre Estado y sociedad civil*. Documento de trabajo núm. 21, Buenos Aires, octubre de 2008.
- Clemente, A. y Girolami, M. (Eds.). (2006). *Territorio, emergencia e intervención social. Un modelo para desarmar*. Buenos Aires: Espacio Editorial / IIED-AL.
- Clemente, A. y Lesnichevsky, C. (2008). Políticas socioproductivas y cooperación municipal en la Argentina. Lecciones aprendidas. *Medio Ambiente y Urbanización*, núm. 68, Buenos Aires, abril de 2008, pp.45-60.
- Cohen, J. y Arato, A. (2000). *Sociedad civil y teoría política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Couto, B.; Foglia, C. y Rofman, A. (en prensa). Políticas participativas locales en municipios bonaerenses: una aproximación político territorial. En A. Rofman (Comp.). *Participación, políticas públicas y territorio: aportes a la construcción de una perspectiva integral*. Buenos Aires: UNGS Ediciones.
- De Piero, S. (2005). *Organizaciones de la sociedad civil*. Buenos Aires: Paidós.
- Delamata, G. y Armesto, M. (2005). Construyendo pluralismo territorial. Las organizaciones de desocupados del Gran Buenos Aires en la perspectiva de sus bases sociales. En G. Delamata (Comp.). *Ciudadanía y territorio*. pp. 105-165. Buenos Aires: Espacio.
- Di Stefano, H. Sabato, L. A. Romero, y J. L. Moreno, (2002). *De las cofradías a las organizaciones de la sociedad civil. Historia de la iniciativa asociativa en Argentina*. Buenos Aires: Gadis.
- García Delgado, D. y De Piero, S. (2001). *Articulación y relación Estado-Organizaciones de la Sociedad Civil. Modelos y prácticas en la Argentina de las reformas de segunda generación*. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Centro Nacional Organizaciones de la Comunidad.
- González Bombal, I., Garay, C.; Potenza, F. (2003). *Organizaciones de la sociedad civil y políticas sociales en la Argentina de los noventa*. Buenos Aires: CEDES; Universidad de San Andrés.
- Hintze, S. (Ed.). (2003). *Trueque y economía solidaria*. Buenos Aires: UNGS.
- Massetti, A. (2010). Limitaciones de los movimientos sociales en la construcción de un Estado progresista en Argentina. *Argumentos. Revista de crítica social*, núm. 12. 2010, pp. 1-24, IIGG-FSOC-UBA.
- Oszlak, O. (1994). Estado y Sociedad: Las nuevas fronteras. En B. Kliksberg (Comp.). *El Rediseño del Perfil del Estado*, pp.45-78. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rofman, A. (2006). Políticas socioproductivas: un intento de adaptación del desarrollo local a la realidad del conurbano bonaerense. En A. Villar y A. Rofman (Coords.). *Desarrollo local: una revisión crítica del debate*, pp. 259-287. Buenos Aires: Espacios.
- Rofman, A.; Fagundez, P. y Anzoátegui, M. (2007). *La escala local en la implementación de los programas sociales: el papel del municipio y de los actores sociales locales en el conurbano bonaerense*. Ponencia presentada en el XXVI Congreso ALAS, Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara, México, agosto de 2007.
- Rofman, A. y Foglia, C. (2014). Políticas participativas locales en ciudades bonaerenses, Argentina. *Revista Proyección* núm. 16, Vol. VIII, Diciembre 2014, pp.150-175. Mendoza: CIFOT-Universidad de Cuyo.
- Soldano, D. y Andrenacci, L. (2006). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En L. Andrenacci (Comp.). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, pp. 17-80. Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- Swampa, M. y Pereyra, S. (2003). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.

- Svampa, M. y Pereyra, S. (2005). La política de los movimientos piqueteros. En F. Schuster *et. al.*, *Tomar la palabra*, pp. 343-365. Buenos Aires: Prometeo.
- Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (Comp.). (2001). *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario: HomoSapiens.
- Venesia, J. C. (Comp.). (1998). *Políticas públicas y desarrollo local*. Rosario: FLACSO/CEI/IDR.

### **Fuentes consultadas**

- Foro por los derechos de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud (2010), “Balance y perspectivas sobre la implementación de la ley 13.298 y 13.634 en la Provincia de Buenos Aires”. Síntesis del Informe presentado en el Consejo Consultivo Observatorio Social Legislativo de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires.
- Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, 2011.
- Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, (2014) Memorias Detalladas del Estado de la Nación del Año 2013.



# “El kirchnerismo antes del kirchnerismo”. Aproximaciones ideológicas en los albores del gobierno de Néstor Kirchner.

*‘The kirchnerismo before kirchnerismo’*

*Ideological approaches at the dawn of the government of Néstor Kirchner.*

**Por Mauricio Schuttenberg\* y Juan Pablo Rosendo\*\***

**Fecha de Recepción:** 28 de mayo de 2015.

**Fecha de Aceptación:** 30 de junio de 2015.

## RESUMEN

El objetivo central de este artículo es rastrear la conformación de un núcleo político y programático que ya planteaba las grandes líneas directrices de lo que luego serán los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. A grandes rasgos la cuestión ha sido abordada desde otras miradas que pusieron su foco en el problema de la institucionalidad afectada por una suerte de retorno del populismo o bien, por otras, que vuelven sobre el argumento del kirchnerismo como discurso utilitarista y puramente pragmático que retoma con un afán de concentrar poder, ciertas premisas del peronismo. En discusión con estas interpretaciones proponemos rastrear los primeros pasos de lo que será el kirchnerismo para mostrar su posicionamiento ideológico.

**Palabras clave:** Kirchnerismo, Ideología, Peronismo, Argentina contemporánea.

## ABSTRACT

The main objective of this article is to trace the formation of a political and programmatic core and raised the broad guidelines of what will then be the governments of Néstor Kirchner and Cristina Fernández lines. Broadly speaking, the issue has been addressed from other perspectives that put your focus on the problem of institutions affected by a kind of return to populism or other return on the argument that Kirchner as utilitarian and purely pragmatic discourse that takes a desire to concentrate power certain premises of Peronism. In discussion with these interpretations we propose to trace the first steps of what will be the Kirchner to show their ideological position.

**Keywords:** Kirchnerismo, Ideology, Peronismo, Argentina Contemporary.

---

\* Doctor en Ciencias Sociales (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Argentina). Magíster en Ciencia Política (Universidad Nacional de La Plata). Investigador Asistente de CONICET/UNLP/UNAJ. Profesor Adjunto de Problemas de Historia Argentina en la Universidad Nacional Arturo Jauretche y de Historia de las Ideas y los procesos políticos en la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata. Correo: mauricioschuttenberg@gmail.com.

\*\* Profesor de Problemas de Historia Argentina en la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ). Correo electrónico: juanpablorosendo@gmail.com

## Introducción

*No voy a dejar mis convicciones en la  
puerta de la Casa Rosada.*

(Discurso de asunción presidencial de Néstor  
Kirchner, 25 de mayo de 2003).

Una imagen recurrente en algunos medios de comunicación suele mostrar al ex presidente Néstor Kirchner al lado del anterior mandatario neoliberal Carlos Menem<sup>1</sup>. Esta objetivación de lo que sería el kirchnerismo busca trazar una línea de continuidad entre ambas presidencias y es sostenida por los enfoques con los que, cierta prensa opositora al gobierno busca deslegitimar el proceso invisibilizando las transformaciones de la última década y por ciertas miradas continuistas que construyeron algunos científicos sociales. Otros académicos, con una mirada más benévola, reconocerán el cambio operado en la sociedad por Kirchner pero lo explicarán por la capacidad de leer un nuevo tiempo histórico y adaptarse a las nuevas circunstancias. No obstante, más allá de las diferencias, la hipótesis explicativa de estos enfoques, que el artículo busca cuestionar, sería sencillamente que Kirchner era un político neoliberal que por razones vinculadas al cálculo y la conveniencia política habría decidido emprender una serie de reformas de signo contrario en un nuevo contexto histórico. Esta lectura en los ajetreados tiempos políticos que atravesamos, a pocos meses de una nueva elección presidencial, reabre la discusión acerca de los alcances, naturaleza y posibilidades futuras del proceso abierto en 2003 llamado usualmente kirchnerismo. La producción de las ciencias sociales en torno a este período es muy amplia y ha explicado la etapa desde

muy diversos ángulos. Sin embargo, existe un elemento en común de varios de estos abordajes que es el de hacer hincapié en el carácter pragmático del kirchnerismo, sobre todo en sus primeros años.

El objetivo central de este artículo es cuestionar las anteriores interpretaciones a partir de rastrear la conformación de un núcleo político y programático que ya planteaba las líneas directrices posneoliberales de lo que luego serán los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. A grandes rasgos la cuestión ha sido abordada desde otras miradas que pusieron su foco en el problema de la institucionalidad afectada por una suerte de retorno del populismo o bien por otras que vuelven sobre el argumento del kirchnerismo como discurso utilitarista y puramente pragmático que retoma con un afán de concentrar poder ciertas premisas del peronismo. En discusión con estas interpretaciones proponemos rastrear los primeros pasos de lo que será el kirchnerismo. Así mostraremos el aglutinamiento de un sector del peronismo en el Grupo Calafate y otras experiencias vinculadas a la izquierda peronista que irán conformando un proyecto político con una forma de pensar el movimiento nacional y la recuperación de la iniciativa del Estado que nos permitirá entender con mayor precisión el rumbo que tomará una vez en el gobierno en 2003.

El período abierto con la asunción de Kirchner marca una ruptura en las formas de vinculación del gobierno con los distintos actores sociales que habían cuestionado el orden neoliberal, reconfigurando de esa forma el espacio político. No obstante, esta transformación política, que sorprendió a varios analistas, es posible trazar puentes de continuidad en las concepciones políticas que el Grupo Calafate y otras experiencias de la izquierda peronista habían señalado antes de la crisis de 2001. En sintonía con lo anterior, el artículo apunta a repensar el problema de la reconstrucción de la tradición peronista en el contexto socio-

---

1 Algunas de esas imágenes a las cuales se hace referencia pueden verse en: [http://www.perfil.com/fotogaleria.html?filename=/contenidos/2015/02/25/noticia\\_0025.html&fotoNro=14](http://www.perfil.com/fotogaleria.html?filename=/contenidos/2015/02/25/noticia_0025.html&fotoNro=14)

histórico del surgimiento del kirchnerismo. Es por ello que se plantea analizar la constitución identitaria de lo que constituirá el núcleo del posterior gobierno kirchnerista, los posicionamientos y las articulaciones de las distintas identidades y trayectorias que compondrán ese espacio. Nos preguntamos entonces: ¿qué interpretaciones tenían acerca del Estado, la sociedad, la economía y el sujeto colectivo al que aspiraban representar, estos sectores que confluirán en el kirchnerismo?

El camino para acceder a estos imaginarios que dan sentido a la acción es el análisis de los discursos sociales. Esta tarea no consiste en estudiar lo que los actores dicen por oposición a lo que hacen; como sostienen Verón y Sigal (2004) el análisis de los discursos es indispensable porque si no conseguimos identificar los mecanismos significantes que estructuran el comportamiento social, no comprenderemos tampoco lo que los actores hacen. De esta manera, los discursos interesan analíticamente en tanto es imposible interpretar la acción política fuera de toda hipótesis sobre la matriz significante que la genera.

En esta línea Laclau (2005) critica la distinción entre retórica e ideología. El fundamento de esta distinción es que concibe a la retórica como una dimensión absolutamente separada de la acción política y como mero adorno del lenguaje. El equivalente de aquello a lo que se opone la retórica es una noción de los actores sociales como constituidos alrededor de intereses bien definidos y que negocian racionalmente. Lo central de esta crítica al enfoque dual entre retórica e ideología es que deja de lado el hecho que si, mediante operaciones retóricas se logra constituir identidades populares, no hay que dejar de lado la importancia de estas. Todo lo contrario, en lugar de pensar la retórica como *parásito de la ideología* debería concebirse como la anatomía del mundo ideológico (Laclau, 2005: 27).

Teniendo en cuenta el objetivo de rastrear la configuración ideológica posneoliberal en

los orígenes del kirchnerismo, se realizó un seguimiento exhaustivo de los posicionamientos de los actores vinculados al kirchnerismo a través de un trabajo de búsqueda en la prensa gráfica nacional desde la aparición pública del Grupo Calafate hasta los primeros meses de la presidencia de Néstor Kirchner. Asimismo, se tomaron documentos, solicitadas de distintos espacios políticos y se realizaron entrevistas en profundidad con dirigentes de diversos espacios que confluyeron luego en el gobierno.

## 1. Las interpretaciones sobre el Kirchnerismo

La característica distintiva de la etapa que se abre en 2003 con la presidencia de Kirchner es la de la recuperación del Estado como actor clave dotado de legitimidad para dialogar y negociar con actores sociales con intereses sectoriales muchas veces enfrentados entre sí. Kirchner llegó al gobierno en medio de un proceso de fragmentación política, de crisis de representación y legitimidad de los partidos políticos “tradicionales” que habían estructurado un sistema bipartidista durante gran parte del siglo XX. El desafío que afrontaba era el de atenuar el antagonismo que había surgido del pueblo contra la clase política. ¿Cómo romper con ese antagonismo para desplazarlo, transformarlo y articularlo en beneficio de la construcción política propia? En ese marco, los actores sociales surgidos o potenciados a partir de las jornadas de diciembre de 2001 habían tenido en común una alta preocupación por la autonomía frente al Estado, las patronales y los partidos políticos tradicionales. Esa preocupación se enarbolaba a menudo como bandera, vinculándola con el rechazo generalizado a la dirigencia política, que en su versión más simplista se expresaba como “antipolítica”.

El gobierno surgido en 2003 produjo cambios profundos en diversos aspectos políticos, esto sin dudas trajo aparejado el debate en el seno de las ciencias sociales sobre la carac-

terización de esta nueva etapa. La mayoría de las interpretaciones ha centrado su explicación en la recuperación del sistema político, en el restablecimiento de la autoridad que, aunque sobre bases distintas que en el pasado, éste habría logrado.

Una de las lecturas que surgió en los primeros años ponía el énfasis en el intento de reordenar las fuerzas internas en el peronismo. Así, por un lado, se presumió que proyectos como el de la Transversalidad remplazaron en el nivel colectivo la matriz clientelar con la cual el Partido Justicialista (PJ) habría gobernado en años pretéritos. A cambio de este apoyo político, se permitía que las organizaciones y movimientos populares —siempre y cuando accedieran a desmovilizarse— participaran de la ejecución de programas sociales. Al respecto, en un primer trabajo, Piva (2009) señala que las jornadas de diciembre de 2001 por su bajo nivel de organización, la descoordinación de sus acciones y la escasa articulación de demandas heterogéneas, contribuyeron a que la resolución de la lucha de clases en el plano político se desarrollara al interior del peronismo.

En esta línea, Svampa (2006; 2011) identifica una suerte de “peronismo infinito” entendiéndolo por tal un “partido del orden” con la capacidad de reconstruir la crisis de hegemonía explicitada en 2001. Desde esta perspectiva, el realineamiento de algunas organizaciones en torno al gobierno es posible por la reactivación de la tradición nacional-popular, sepultada en los años neoliberales y emergente en el nuevo escenario regional con la sobresaliente figura del presidente venezolano Hugo Chávez. La estrategia de Kirchner no sólo implicaba la cooptación y disciplinamiento de las organizaciones “filopopulistas”, sino también la demonización de las organizaciones críticas, cristalizado en el avance de la judicialización de los conflictos sociales. En definitiva, la estrategia de aquel, además de las divergentes vertientes ideológicas del movilizadísimo campo multi organizacional, desvanecieron la posibi-

lidad del surgimiento de un nuevo sujeto político que pudiera encarnar la fuerte expectativa de cambio que recorría la sociedad argentina (Svampa, 2006). Esta interpretación se fundamenta en torno a una mirada “desde arriba” al poner de relieve la forma de intervención del Estado como variable explicativa de la acción política de los movimientos sociales y sus organizaciones. En general, toma como clave lo que define como los intentos de cooptación desplegados por el kirchnerismo (Campioni y Rajland, 2006; Borón, 2007; Battistini, 2007 y Svampa, 2006).

Así la recomposición política y la estructuración del kirchnerismo, fue entendido como una estrategia estatal para responder al problema de la conflictividad social. Complementariamente con esta concepción “verticalista” del realineamiento de los sujetos políticos, Borón (2007) sostiene que ese proceso tuvo lugar debido al éxito de la estrategia “burguesa de cooptación y gatopardismo” (2007: 40), apoyado sobre la debilidad de las clases populares. Esta se manifestaba en tres fenómenos interrelacionados: la fragilidad organizativa, la inmadurez de la conciencia política y el predominio del espontaneísmo como modo de intervención política. Estos tres factores se conjugaron para que el proceso de crisis hegemónica que había surgido en 2001 terminara en un “gatopardismo hábilmente concebido y ejecutado por Eduardo Duhalde y cuyo mayor beneficiario fue el presidente Néstor Kirchner” (Borón, 2007: 40). Bajo este esquema, dicho gobierno era una muestra de la impotencia de las clases subalternas para imponer sus intereses, por un lado, y de la estrategia de los sectores dominantes de “cooptar” a algunos de los movimientos que habían cuestionado el orden neoliberal, por otro. En esta lectura la cooptación es atribuida no sólo a una estrategia “desde arriba” sino también a la debilidad de las organizaciones y las clases subalternas que ante la falta de un proyecto propio se aco-

plaron a la estrategia de la burguesía de contención del conflicto.

Como se pudo apreciar, la idea de cooptación recorre de uno u otro modo entonces el análisis sobre el reordenamiento político posterior a 2003. No obstante, en los últimos años salieron a la luz algunos trabajos (Pereyra, Pérez y Schuster, 2008; Massetti, 2009; Masetti, Villanueva y Gómez, 2010; Natalucci, 2012; Gómez, 2009; Cortés, 2010; Moreno, 2012; Perelmiter, 2009) que comenzaron a cuestionar las hipótesis de cooptación y a problematizar la dinámica del campo popular en la presidencia de Kirchner. Esta relación comienza a ser interpretada como una decisión consciente de las organizaciones ante el desafío de reposicionarse frente a un contexto de reflujo de la movilización y, fundamentalmente, a redefinir sus estrategias políticas frente a un gobierno que construyó rápidamente su legitimidad de ejercicio apelando a la oposición al modelo neoliberal a través de un imaginario productivista y distributivo que recuperaba buena parte de las demandas que habían permitido la articulación de la protesta (Pérez, 2008).

Dentro de una preocupación más vinculada a la cultura política, Novaro (2011) postula que Kirchner orquestó una reconfiguración política dentro del peronismo reproduciendo un consenso tradicional asentado principalmente en el PJ y afirmándose sobre un nacionalismo antiliberal y antinorteamericano, un intervencionismo patrimonialista que vehiculizó una articulación tan coyuntural y precaria como el que en los noventa sostuvo el menemismo. El autor señala que la posibilidad de controlar el peronismo radicó en la invención de un relato, no en tanto discurso sino en el sentido de una utilización instrumental de las históricas banderas del partido “del pueblo” con el objeto de consolidar el control monopólico del aparato estatal. Al respecto, Novaro (2011) afirma que con la muerte de Kirchner se dio un inesperado renacer del

apoyo al gobierno de Cristina Fernández y el énfasis en lo que se denomina la batalla cultural. De esa forma, la creciente concentración de poder aparejó un progresivo abandono de la apuesta inicial por lograr confluencias y articulaciones entre tradiciones heterogéneas, reduciendo de la capacidad de diálogo entre la elite kirchnerista y actores diversos de la sociedad polarizando el campo político, descalificando y excluyendo de los espacios públicos a sus adversarios.

De acuerdo a esta visión, la cuestión de la concentración del poder está equiparada a una disfunción del sistema político que sucumbiría frente a un populismo concentrador y poco afecto a practicar la política por las vías institucionales<sup>2</sup>. Como explica Tonelli (2011) la característica sobresaliente es la concentración inaudita de poder en el vértice de la pirámide del gobierno que constituye un núcleo decisional configurado por pocas personas. De allí que en lugar de replicar en su crecimiento el Big Bang al que aspira toda fuerza política para expandirse, diferenciarse y jerarquizarse, el oficialismo exhibe más un Big Crunch, entendiéndose por tal la ruptura de sus alianzas iniciales. Según esta visión, el kirchnerismo ha innovado en la definición de la arquitectura

---

2 Alejados de esta mirada de corte institucionalista, otros autores retoman la cuestión de la *batalla cultural* y la recuperación de lo político que instaló el kirchnerismo en su *praxis*. En esta línea, se encuentran los trabajos de Forster, González y Rinesi, quienes problematizan distintas dimensiones donde el kirchnerismo rompe con el pasado reciente. Forster, Ricardo (2010). *La anomalía Argentina*. Buenos Aires: Sudamericana; González, Horacio (2011). *Kirchnerismo: una controversia cultural*. Buenos Aires: Colihue; Rinesi, Eduardo, “¿Qué es el kirchnerismo?” en Freibrun, Nicolás, Hamawi, Rodolfo y Socías, Manuel (Comps.). (2011). *Qué es el kirchnerismo. Escritos desde una época de cambio*. Buenos Aires: Peña Lillo.

del poder, constituyó un núcleo duro pequeño ejerciendo una atracción gravitatoria muy fuerte sobre una variedad de planetas y satélites políticos con los que ha trabado una relación bilateral.

En resumen, el kirchnerismo se presenta como un intenso fenómeno de concentración del poder antes que como una voluntad de construcción política e institucional con aspiraciones a cierta permanencia. A partir de la edificación de una lógica de no innovar con sus aliados, habría instaurado una lógica del conflicto en la que en su escueta institucionalidad se ve compelida a demostrar predominio en cada conflicto que se presenta, o que genera en ocasiones para demostrar esa preeminencia (Tonelli, 2011).

En este sentido Quiroga (2004) señala que se da un proceso de desinstitucionalización de la política que obedece en parte a una tradición política populista, que repudia la democracia representativa y se arroga a través de la acción directa la representación del pueblo. El autor señala que se ha invocado la idea de que Kirchner ha restituido la política y en realidad ha reconstituido la autoridad presidencial como paso previo a la relegitimación de la política a partir de haber acumulado una gran fuerza sostenida por dos dispositivos fundamentales que son la cooptación y la erosión de las identidades. En ese marco, según Quiroga (2004) el peronismo ha demostrado que posee una concepción instrumental de la política, por lo que no es ajena a la acción política la acumulación de poder y el aseguramiento de la gobernabilidad. El centro de la política es el Estado. La política estatal es el centro director de todo y ocupa un lugar primordial en la organización de los asuntos comunes, pero no con el sentido de la tradición republicana donde los ciudadanos se comprometen con la cosa pública sino con el sentido de la política poder, de la política del mero interés. De esta manera, prevalece

la política prebendaria y clientelar y escasea la republicana (Quiroga, 2010).

Cavarozzi (2011), por su parte, en su trabajo “el peronismo kirchnerista... el peronismo de siempre” analiza al Kirchnerismo en el marco de las transformaciones políticas que se sucedieron entre los años 1998 y 2005 en América Latina. En ese marco sostiene que pensar los nuevos fenómenos políticos en Latinoamérica desde la categorización de “derechas” o “izquierdas” no es fructífero ya que a pesar de que las transformaciones que se vieron en América Latina, son sumamente profundas y esa perspectiva de derecha-izquierda hace perder las especificidades locales. Esto lo ejemplifica analizando al Kirchnerismo a partir de las estrategias políticas implementadas en 2003. Sostiene que luego a más de 10 años del final traumático del Gobierno de De La Rúa, el kirchnerismo no termina de consolidar un sistema de partidos por aquello de lo que Néstor Kirchner es portador y que es la lógica del peronismo. Incluso, sostiene Cavarozzi esa lógica del peronismo le ha permitido a Néstor Kirchner desarticular a los que según el autor son los hacedores de la estabilidad política argentina: El Congreso Nacional, el conjunto de los gobernadores peronistas y la relación fluida bipartidista entre PJ y UCR de la que Duhalde y Raúl Alfonsín fueron protagonistas. Esta constituye una mirada que intenta rescatar y actualizar la mira de Halperin Donghi acerca de la agonía de la Argentina Peronista.

En tanto, Montero y Vicent (2014) se introducen en el debate sobre la identidad kirchnerista y destacan que Kirchner llegó a la presidencia de la mano del Partido Justicialista (PJ) para luego conformar, dentro del partido y por fuera de él, una identidad política propia, la “identidad kirchnerista”. Para dar cuenta de esta hipótesis reconstruyen las coyunturas más relevantes del período 2003-2007 en cuanto a la conformación de las alianzas, las fronteras con otras identifica-

des políticas y la inscripción en la tradición peronista. Este trabajo se suma a otros que resaltaron que Kirchner desarrolló desde sus comienzos un modelo de gestión centralizado en su figura, mediante el despliegue de un estilo político que buscó marcar la autonomía y la fortaleza presidencial y establecer una distinción tajante con los mandatarios precedentes mediante un discurso “nacionalista, productivista, anticorrupción, antifrivolidad y antiimperialista” (Cheresky 2004: 48), Ollier (2005, 2010) y Mustapic (2005) abonan la hipótesis de que Kirchner forjó un liderazgo “personalista”, “fuerte” e “hiperactivo”, cuyos principales “recursos de imagen” se cifraban en ser un líder “igual a los ciudadanos”, desprendido de estructuras partidarias tradicionales, con una importante presencia física en el espacio público y un cierto “aire de improvisación”, y sobre todo, un estilo confrontativo, polémico, “dramatizador”. Estos autores señalaban también que, debido al bajo grado de institucionalidad, a la desarticulación de las identidades políticas tradicionales y al clima de “excepcionalidad” en que surgió el gobierno de Kirchner, éste configuró inicialmente un liderazgo “de audiencia” o “de opinión”, puesto que debía renovar y poner constantemente a prueba su lazo representativo con la ciudadanía, en una suerte de vínculo plebiscitario permanente.

Existen además otros enfoques contrarios vinculados a repensar el populismo en América Latina (Biglieri y Perelló, 2007; Aboy Carlés, 2005; Balsa, 2013; Barros, 2014) e indagan en los actuales gobiernos de Venezuela, Ecuador y Bolivia, pero también en los de Argentina, Brasil. En este caso, el populismo fue entendido como una reactualización de los procesos políticos que caracterizaron a los populismos clásicos y como heredero de la crisis hegemónica del neoliberalismo y de los efectos sociales de sus políticas (Laclau, 2005; Aibar, 2007 y Follari, 2011). En ese contexto, compartimos la idea de Barros (2014) de

abandonar las miradas procedimentalistas con la que la mayor parte de los analistas establecen desvíos de una supuesta concepción democrática. Propone en su lugar pensar la lógica que tuvo esa singularidad pero sin someterla a cánones, ya sean históricos o teóricos, que con seguridad la mostrarán como una anomalía. Para ello se deben incluir dos elementos analíticos. Uno es que un pueblo es una construcción histórica, con lo cual debería enfocarse precisamente sobre la lógica que gobierna dicha construcción. El otro es que no todas las personas que habitan la comunidad son parte del *demos*. Todo orden político está marcado por la simultaneidad de la incorporación y la exclusión. Por lo tanto, la investigación sobre el populismo debería encararse prestando atención a la singularidad del proceso de constitución histórica de las identificaciones populares y a la forma en que se dislocó y se incorporó a quienes hasta ese momento no formaban parte del *demos*.

Exceptuando esta última visión, de la cual este artículo es tributario, la mayor parte de las miradas anteriormente explicitadas tienen en común dos cuestiones: las primeras se basan en una perspectiva verticalista del proceso político que comenzó en 2003 poniendo el énfasis no tanto en la capacidad de acción del kirchnerismo sino más bien en la debilidad de los sectores populares para lograr una “verdadera” salida del neoliberalismo y las segundas se estructuran sobre una mirada institucional que tiende a pensar la tradición nacional y popular en términos de una desviación de la institucionalidad liberal. Nuestro trabajo apunta a retomar un aspecto soslayado por estas miradas, es decir, retomar la pregunta acerca de cómo se construyó el movimiento que llevó en la presidencia de Néstor Kirchner. Este interrogante puede ayudar a pensar esta nueva etapa sin las limitaciones de la perspectiva enunciadas anteriormente. Para dar cuenta de los interrogantes presentes a la hora de analizar la experiencia del Kirchnerismo nos parece relevante

investigar la trayectoria del movimiento desde su aparición en la constelación de liderazgos peronistas, en los primeros meses de 1998 con la conformación del Grupo Calafate que abrió las puertas para discusiones más profundas acerca del peronismo.

## 2. Los orígenes kirchneristas

El 18 de octubre de 1998 el diario *Página 12* en una nota titulada “Una plaza que no convenció” consignaba que Duhalde en dicho acto había logrado demostrar que

“desde un palco ubicado a espaldas de la sede del poder, que aún es posible convocar en nombre del ‘peronismo histórico’. Y a pesar de que esa movida deba apoyarse en las muletas del ‘aparato’ bonaerense. Tal vez porque ésa sigue siendo, por inercia, por nostalgia o por falta de una alternativa que articule la lucha social con la política, la identidad de los sumergidos de siempre más los nuevos pobres que vomitó el modelo” (Schurman, Mario “Una plaza que no convenció.” *Página 12*, 18 de octubre de 1998).

Esa misma nota destacaba además la presencia de un único gobernador justicialista además del propio Eduardo Duhalde, se trataba del Gobernador de Santa Cruz, Néstor Carlos Kirchner.

A comienzos de 1998, a más de un año de las elecciones presidenciales de 1999, el presidente Menem anunciaba su intención de que el Partido Justicialista avale una eventual modificación de la Constitución Nacional para permitirle presentarse a elecciones presidenciales durante un nuevo periodo. Sus dichos iniciaron un proceso de diferenciación interna dentro del Partido Justicialista (PJ) ya que el entonces gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Eduardo Duhalde, tenía claras intenciones de encabezar una fórmula peronista para dichas elecciones y además era un opositor interno dentro del PJ a cualquier intento de una eventual re-elección de Carlos S. Menem.

En ese marco comenzaron a realizarse una serie de reuniones en la ciudad santacruzense de Calafate, presididas por el entonces gobernador de Santa Cruz, Néstor Carlos Kirchner, tendientes a aprovechar ese proceso interno que vivía el Partido Justicialista para instalar a nivel nacional una corriente interna dentro del Peronismo que debatiera el rumbo que había tomado el peronismo, un eventual cambio de liderazgo y de sentido de las políticas que hasta ese momento llevaba adelante Carlos Menem.

Además del entonces gobernador de Santa Cruz, Néstor Kirchner, se sumaron militantes del peronismo de izquierda de los ‘70, como Carlos Kunkel y Esteban Righi, otros peronistas, como Aníbal Fernández y Julio Bárbaro, y algunos extrapartidarios. A pesar de que existieron fuertes diferencias, por ejemplo sobre la alternativa al modelo de convertibilidad, todos buscaban reivindicar el espíritu de la renovación peronista de los ‘80.

En el marco de las disputas por la conducción del peronismo que llevaron a cabo Carlos Menem y Eduardo Duhalde durante todo ese año, Néstor Kirchner fue uno de los pocos gobernadores justicialistas que acompañó a Duhalde en su acometida anti reeleccionista y luego en los inicios de la campaña presidencial de este último que culminó con la derrota del justicialismo en manos de la Alianza para la Educación, el Trabajo y la Seguridad en octubre de 1999. El duhaldismo había cobijado a sectores del peronismo que desde el ‘89 estaban en desacuerdo con el menemismo.

Hubo una diáspora hacia distintos espacios, desde cierta izquierda progresista se conformó el Grupo de los Ocho que dio origen en la provincia al FreDeJuSo y luego el Frente Grande”. Varios de nosotros empezamos a conformar una especie de duhaldismo crítico o de izquierda Kunkel. El encuentro no promovió ni alteró el armado político de Néstor Kirchner, pero sí se puede tomar como la aparición pública de voces que se hallaban invisibilizadas dentro del

peronismo, voces, preguntas, ganas de cambiar la forma, el rumbo y las realizaciones de la conducción del peronismo, el encuentro fue una manera de darle visibilidad a eso que el periodismo llamaba duhaldismo de izquierda o crítico (Entrevista con Dirigente PJ).

Las diferencias con el gobierno menemista prefiguraron una campaña de tono crítico con respecto a las políticas neoliberales encarnadas en el Gobierno de Menem. En una nota para el diario *La Nación* del día 4 de octubre de 1998 sobre la fundación de dicho grupo y sus diferencias con el Gobierno de Menem, Duhalde, sostuvo “*Raúl Alfonsín puso el radicalismo a la izquierda y Carlos Menem al peronismo lo colocó a la derecha. Fernando de la Rúa pondrá a la UCR donde tiene que estar y yo al peronismo en su lugar*”<sup>3</sup> refiriéndose a que el peronismo no podía estar situado a la derecha del espectro electoral. Entre las palabras destacadas del congreso podemos citar las que pronunció el entonces embajador argentino en Bélgica, Mario Cámpora: “*la globalización no es “un fenómeno natural, sino producto de las decisiones políticas”*” entre las conclusiones de dicho plenario podemos destacar el rol del Estado que proponían frente al conflicto social y el descreimiento frente a la dirigencia política que vaticinaban para el futuro; “*Papel del Estado: activo frente al conflicto social como reparador (nivelar la desigualdades), protector (atender sectores vulnerables) y promotor (diseño de políticas activas). Fundar el Estado inteligente*”<sup>4</sup>. Como preludio a una campaña electoral que iba a encontrar al PJ aislado tanto de la derecha como la centro-izquierda, en vísperas de obtener una dura derrota electoral sólo pudiendo retener a su base social histórica, tanto Duhalde como el Grupo Calafate clave en la

campaña electoral de 1999 prefiguraban un PJ distinto del noventista, buscando recuperar sus banderas clásicas.

En la génesis de su instalación nacional Kirchner prefiguraba ya desde el año 1998 la recuperación de una tradición peronista que retomase las ideas de efectivizar la redistribución del ingreso, lograr la recuperación productiva de la Argentina y también reformular la política exterior argentina que hasta ese momento se podía resumir en la frase del canciller del Gobierno de Carlos Menem como de “relaciones carnales” con los Estados Unidos, y buscaba en el peronismo además las trazas de un modelo de gestión del Estado efectiva ante la crisis social que ya en aquel momento se sentía a nivel nacional.

En ese sentido, el proyecto que comenzaba a articularse en torno a Néstor Kirchner lejos de estar dictado por la coyuntura respondía a aspiraciones de más largo plazo. Con motivo de la conformación del Grupo Calafate, grupo de intelectuales y dirigentes del peronismo que se vincularon allí a Kirchner, todos sellaron varias conclusiones del devenir argentino, donde planteaban al peronismo como único actor político capaz de concretar las modificaciones que “*exige la situación actual*” y “*Alianza entre capital y trabajo: el nuevo modelo exige un nuevo contrato social entre empresarios y trabajadores en el que se incluyan a los que están fuera de las estructuras productivas*”<sup>6</sup>. Es decir, en los momentos fundantes de su proyección nacional, Néstor Kirchner, apelaba a la tradición peronista en la cuestión de poner el Estado en el centro articulando acuerdos entre el capital y el trabajo.

En medio de la campaña electoral 1999, Néstor Kirchner afirmaba frente a la negociación de la deuda externa

“estoy totalmente en desacuerdo con la sumisión. Tenemos que negociar en igualdad de

3 *La Nación*, domingo 4 de octubre de 1998.

4 *Ibid.*

5 *Ibid.*

6 *Ibid.*

condiciones y hay que imaginar nuevas formas. Además, me parece interesante el planteo de negociar en bloque [regional] el tema de la deuda externa. Necesitamos que los organismos internacionales entiendan que si no se repotencia la capacidad productiva de los países es imposible no sólo pagar la deuda sino mantener a los países fuera de situaciones de tremendas injusticias, que hacen perder el equilibrio social y llevan a situaciones de anarquía. El capital debe entender que debe acompañar a las realidades sociales que le toca vivir (*La Nación*, martes 25 de mayo de 1999).

El proyecto de la integración regional ya se dejaba vislumbrar en sus palabras. Dicho grupo de referentes e intelectuales del peronismo se había convocado en función de recuperar también la estrategia de amplitud política que le permitiera al peronismo el acceso al poder en las coyunturas del 1946 y 1973.

Los desgajamientos constantes del gobierno de la Alianza motivaron nuevas apariciones públicas de Néstor Kirchner que se mostraba como opositor a las políticas neoliberales que intentaba profundizar el Gobierno que conducía Fernando de la Rúa. Duhalde había sido derrotado en las elecciones nacionales de 1999 y estuvo en el llano hasta que fuera electo como Senador Nacional por Buenos Aires en las elecciones del año 2001. En ese contexto, la estrategia del grupo frente al PJ dominante era “*ir pegándole en las piernas atrayéndolo de a poco hasta convencer de lograr el apoyo hacia la figura de Néstor*” (Entrevista a dirigente del PJ)<sup>7</sup>.

---

7 Las figuras principales del armado kirchnerista estaban integrados hacia fines del año 2000 por Eduardo Luis Duhalde en el IDEAR y por los cuadros del PJ como Fernando Suarez, Carlos Kunkel, Julio Bárbaro, el cavallista Alberto Fernández y también por dirigentes externos al PJ como Eduardo Sigal y Aldo San Pedro dirigentes del FrePaSo, a

En diciembre de 2001, colapsó el modelo neoliberal de valorización financiera implantado con la última dictadura que implicó la subordinación del trabajo al capital, manifestado en la distribución regresiva del ingreso y en niveles de exclusión social, sin precedentes históricos en la Argentina. Esto convergió en un salto cualitativo en el nivel de explotación hacia los sectores del trabajo, incrementado por una de las principales consecuencias negativas del modelo: la constante expulsión de mano de obra del mercado laboral y, consecuentemente, estableciendo valores inéditos de subocupación y desocupación en nuestro país (Basualdo, 2001). Dicha situación trajo aparejado un quiebre en la hegemonía construida por el bloque en el poder y afloraron por sus grietas los reclamos sociales colectivos en torno a dos grandes ejes de demandas: la democratización de la vida social y política, y una distribución más equitativa de la riqueza generada. En el marco de la acefalia gubernamental distintas fuerzas políticas había acordado tomar un mandato por 90 días hasta el llamado a elecciones bajo compromiso de que quien gobernara no se presentara a la presidencia.

Estábamos reunidos en el microcentro y Néstor (Kirchner) volvió de hablar con Duhalde (Eduardo) entonces senador nacional por Buenos Aires nos contó que Duhalde le ofreció el mandato presidencial por 90 días. Yo planteé que era el momento de agarrar que desde la presidencia gobernando bien los pasábamos por arriba a todos y nos presentábamos a elecciones igual, en cambio Néstor (Kirchner) me miró fijo y me dijo: ‘no podemos agarrar no vamos a tener legitimidad. Yo nunca acepté ese argumento y de hecho Rodríguez Saa agarró la presidencia e intentó hacer lo que le recomendé a Néstor (Kirchner) y duró una semana. Néstor tuvo razón (Entrevista a dirigente del PJ).

---

los que se suma el presidente del PJ de Aya-cucho Ilaguirre.

A partir de la asunción de Eduardo Duhalde, electo por la Asamblea Legislativa, la conformación del gabinete y las mesas de negociación que se fueron abriendo fueron las llaves con las que el flamante presidente intentó ordenar al peronismo, apelar a las fuerzas de la oposición y crear consensos mínimos para gobernar. Fue en el Estado en donde comenzaron a procesarse las tensiones políticas, en primer lugar las del propio peronismo, actor clave del proceso que se iniciaba.

No obstante, las medidas económicas tomadas y las negociaciones iniciadas con la oposición y algunos movimientos sociales, el gobierno de Duhalde no logró contener la protesta social, la cual terminó en episodios, nuevamente, de violencia. El 26 de junio de 2002 en Puente Pueyrredón fueron asesinados, a causa de la represión policial, Maximiliano Kosteki y Darío Santillán dos jóvenes militantes. Ese día, en la estación Avellaneda, efectivos bonaerenses acribillaron a Santillán mientras asistía a Kosteki, quien había sido herido a pocos metros. Las dos muertes terminaron de desestabilizar al gobierno de Duhalde que debió adelantar el llamado a elecciones presidenciales. Duhalde en el marco de un enfrentamiento tanto con Menem como con Rodríguez Saa no le quedó más remedio que negociar la candidatura a presidente con Néstor Kirchner, aunque intentó condicionarlo.

Duhalde negoció la fórmula con Néstor Kirchner y acordó darle una terna para que, de esa terna, Néstor elija vicepresidente en la terna Scioli y Lavagna, nos reunimos también el equipo político de Néstor, para que decidiéramos que vice iba a llevar. Yo planteo que tiene que ser Scioli, había varios que decían Lavagna que era el preferido de Duhalde. Néstor Kirchner me pregunta por qué Scioli, y yo le contesto que Lavagna nos limpia a todos (en el sentido de que era un ministro con calibre política y una alta imagen y podía opacar y eventualmente suceder a Néstor Kirchner limitando su al-

cance político). Esa candidatura fue la primera escaramuza entre Néstor Kirchner y Duhalde (Eduardo) (Entrevista a dirigente del PJ).

Como bien señala Rodríguez (2014) luego de diferentes intentos fallidos, la decisión de Duhalde de respaldar la candidatura de Néstor Kirchner le permitió al presidente en funciones lograr que un candidato por él propuesto alcanzara un repunte inmediato en los sondeos preelectorales. El candidato patagónico contó de este modo con el respaldo institucional de la estructura partidaria del justicialismo bonaerense. Desde un armado político propio (el Frente para la Victoria) Kirchner desplegó una estrategia de campaña centrada en un contraste sin matices con la experiencia neoliberal encarnada en la figura de Carlos Menem. En este marco, la incorporación del ex ministro duhaldista Roberto Lavagna al eventual gabinete kirchnerista dieron sustento a la otra dimensión que compuso la estrategia de oposición con la figura de Menem: la pretensión de construir un país serio, en el que la normalidad de las cosas –antes que la crisis y la excepción política– deviniera el único y deseable horizonte político.

En esas convulsionadas jornadas Kirchner logró la conducción del peronismo en base a acuerdos, pero también en torno al esbozo de un proyecto y de lineamientos que datan desde 1998 en el encuentro de Calafate. El llamado a elecciones presidenciales fue para el 27 de abril de 2003. En esa ocasión se impuso la fórmula Carlos Menem-Juan Carlos Romero con el 24,45 %, mientras que Néstor Kirchner-Daniel Scioli obtuvieron el 22,24 %. Ambos fórmulas del Partido Justicialista, pasaron a la segunda ronda al no obtener el 45% de los votos válidos. La segunda vuelta debía celebrarse el 18 de mayo, pero al vislumbrar una derrota ante Kirchner, Menem retiró su candidatura con el fin de quitarle legitimidad a su adversario y debilitarlo de cara a la difícil tarea que le esperaba. Néstor Kirchner frente a

Carlos Saúl Menem en las elecciones de 2003 pretendía, desde un costado más progresista y moderno que Adolfo Rodríguez Súa, recuperar la centralidad de la política perdida durante el devenir de la democracia desde 1983, y en esa recuperación, hacer del Estado un actor preponderante en la reparación histórica de los diferentes excluidos a lo largo de más de 20 años de políticas neoliberales.

### 3. Los primeros pasos en el gobierno

Desde el primer momento, el principal desafío de la gestión kirchnerista fue la configuración de una base propia de apoyos bajo un clima donde imperaron los resquemores frente a su desconocida persona y una incertidumbre generalizada alentada por la difusión de desalentadores pronósticos sobre el futuro del país en el corto plazo. En sus comienzos en el gobierno el kirchnerismo aplicó un modelo flexible de intervención en cada uno de los diferentes ámbitos económicos aplicando en cada caso concreto la política que interpretaban como más conveniente. El actor encargado de generar esa rueda de producción, transformación y distribución era el Estado. En este plano existe una reivindicación en el plano de la intervención del mismo desde los comienzos de la gestión de Kirchner que viene desde la propia conformación de su grupo político.

Mientras Duhalde se había apoyado en la dirigencia tradicional, Kirchner comenzó un acercamiento con distintas corrientes del movimiento piquetero y otros sectores sociales que habían participado de la resistencia al modelo neoliberal también como un modo de ampliar las bases de sustentación de la gestión presidencial. En efecto, el gobierno se mostraba decidido a construir alianzas con parte de los nuevos actores, a condición de que moderaran la modalidad y frecuencia de sus protestas, y asumieran un grado de compromiso con la gestión pública. De esta forma, la expansión de la oferta oficial de recursos a través de múltiples programas sociales incentivaba la bús-

queda de vinculación con las nuevas autoridades, no sobre la base de la protesta sino sobre la base de entendimientos políticos y lealtades. Esto contribuyó no sólo a reducir el caudal disruptivo del accionar de estas organizaciones sino también a que dichas organizaciones aumentaran de manera muy importante sus recursos organizativos, su capacidad de reclutamiento y su tamaño. Esto dio como resultado que a los variados ejes de debate ya existentes entre las organizaciones populares, y al interior de cada una de ellas, vino a sumarse el articulado en torno a qué actitud tomar frente al gobierno y sus medidas: de un lado, quedaron los movimientos que se sumaron de manera entusiasta a apoyar al nuevo gobierno y, del otro, un arco opositor. Como fuere, todos estos cambios configuraron un nuevo contexto para la organización y la acción colectiva.

Es el Estado el que debe actuar como el gran reparador de las desigualdades sociales en un trabajo permanente de inclusión y creando oportunidades a partir del fortalecimiento de la posibilidad de acceso a la educación, la salud y la vivienda, promoviendo el progreso social basado en el esfuerzo y el trabajo de cada uno. Es el Estado el que debe viabilizar los derechos constitucionales protegiendo a los sectores más vulnerables de la sociedad, es decir, los trabajadores, los jubilados, los pensionados, los usuarios y los consumidores<sup>8</sup>.

La misión a corto plazo del gobierno era corregir el drama de *la desaparición del trabajo y el esfuerzo como el gran articulador social se sumó el derrumbe de la educación argentina*. El Estado aparece nuevamente como el regulador social que controla el mercado, que era la institución central de la perspectiva neoliberal, no obstante, el discurso plantea evitar el

---

8 Discurso de Néstor Kirchner. Acto de asunción presidencial ante la Asamblea Legislativa, 25 de mayo de 2003.

estatismo. El objetivo se planteaba en términos de normalidad frente a un neoliberalismo que había arrasado con todas las instituciones y organizaciones sociales. Por ello se propone la “*existencia de un país normal, sin sobresaltos, con el sector público y el sector privado cada uno en sus respectivos roles*”. Había que dotar a la República Argentina de buena administración, gobernabilidad, estabilidad con inclusión y progreso social y competitividad, pero no excediendo el rol del Estado. El discurso de Kirchner articuló las consecuencias que las políticas de ajuste estructural y del endeudamiento externo con el olvido de los derechos humanos. En este plano suma los derechos económicos, sociales y culturales que habrían sido afectados durante los '90. En definitiva, se vincula al mercado, el achicamiento del Estado y la crisis política como parte de un todo englobado en el neoliberalismo.

De la fe ciega y excluyente en el mercado, el objetivo aconsejado o impuesto de reducir o minimizar el rol de los gobiernos, hacer desaparecer al Estado y avanzar en la degradación de la política, debemos pasar a una nueva estrategia de crecimiento sustentable, con equidad, calidad institucional, ejercicio de la representación, el control y la participación ciudadana<sup>9</sup>.

El Estado entonces deberá corregir al mercado. Según las propias palabras del Presidente: “*Sabemos que el mercado organiza económicamente, pero no articula socialmente. Debemos hacer que el Estado ponga allí, donde el mercado fluye y abandona*”<sup>10</sup>. El Estado aparece como el gran reparador de las desigualdades sociales

creando oportunidades de desarrollo individual y social. El neoliberalismo es el pasado negativo, se construye en el discurso como vinculado a la oscuridad.

La situación política, social y económica Argentina de 1999 al 2003 fue de un progresivo descenso en todos los índices sobre todo el de la credibilidad hacia quienes gobernaban, en ese sentido Kirchner hablaba de la “larga noche”<sup>11</sup>. Una larga noche también para el Peronismo cuyos liderazgos habían abandonado sus banderas clásicas y desde la derrota en 1999 se hallaba surcado por luchas internas por los liderazgos que representaban a su vez proyectos políticos distintos (Torre, 2003).

Una vez más es el Estado el que a partir de abandonar la direccionalidad de los '90 será “*para todos y no sólo para unos pocos. Un Estado representativo, ético, consciente de su lugar y responsable de sus funciones*”. Aquí vuelve la advertencia del cambio paulatino en donde se reitera la idea de que el Estado no se excederá en sus atribuciones, sino que será un cambio racional.

Ocurre que tras la década del noventa, en que Argentina era exhibida como alumna destacada del Consenso de Washington, pues aplicaba a rajatabla los consejos de apertura indiscriminada y renunciaba a los principales instrumentos para defender su producción, culminó incendiándose y quedando en el más grande aislamiento internacional de que se tenga memoria. Es decir, proclamando apertura y globalización caminábamos hacia el más grande aislamiento. Hoy, cuando defendemos lo nuestro y sostenemos contra viento y marea nuestra capacidad para decidir de manera argentina los problemas argentinos, estamos integrados al mundo, abrimos mercados y diversificamos nuestras exportaciones.

9 Acto de asunción presidencial ante la Asamblea Legislativa, 25 de mayo de 2003.

10 Palabras del presidente de la república argentina, Dr. Néstor Kirchner durante la inauguración de la IV Cumbre de las Américas, en Mar del Plata. 4 de noviembre de 2005 - Mar del Plata, Argentina.

11 Discurso del Presidente de la Nación Argentina, Dr. Néstor Kirchner, en el acto de firma del convenio de la creación del Museo de la Memoria, y para la promoción y defensa de los Derechos Humanos. 24 de marzo de 2004.

taciones. Es decir, cuando nos decidimos a ser nosotros mismos es cuando el mundo más comienza a valorarnos, a pesar de que algunas de estas ideas han sido condenadas por los escribas del mercado como aislacionistas<sup>12</sup>.

#### 4. La articulación con la izquierda peronista: la segunda capa del Kirchnerismo

La asunción de Kirchner se daba en el marco de un proceso previo en donde algunos movimientos de raíz peronista venían teniendo acercamientos, sumados a ciertos grupos que rompían con expresiones de la izquierda partidaria. En 2003 y comienzos de 2004 los sectores del kirchnerismo habían convocado a varios encuentros nacionales con el objetivo “de reagrupar a la vieja generación y a los nuevos emergentes generacionales” (Entrevista a Dirigente del Movimiento Evita). De esta forma, alrededor del núcleo originario, comienzan a consolidarse otros espacios vinculados a la izquierda peronista.

Luego de ser objeto de la represión de la dictadura cívico-militar, la izquierda peronista (tanto la que había adscrito a la lucha armada como la que no) encontró un contexto de acción política marcado por la transición a la democracia liderada por el alfonsínismo luego de la primera derrota del peronismo en elecciones libres. Los grupos vueltos del exilio (interior y exterior) buscaron recomponer su acción política. Muchos sectores de la militancia se volcaron en los años ‘80 en lo que se denominó la Corriente Intransigencia y Movilización, en el Peronismo Revolucionario y otras experiencias de corta duración (Retamozo y Schuttenberg en prensa). Según los testimonios, “los sobrevivientes de la generación del peronismo revolucionario hicieron varios intentos de reagrupar ese espacio político” y muchos conflu-

yeron luego detrás de Menem en las internas del Partido Justicialista (Schuttenberg, 2014).

El giro neoliberal de Menem una vez en el gobierno generó la retirada del Partido Justicialista y obligó a ese sector de la militancia a un repliegue en el trabajo político barrial durante la década de los noventa. El comienzo de la desocupación y la cuestión de las demandas más urgentes comenzaron a ser los espacios sobre los cuales los militantes fueron estructurando sus experiencias políticas. Las presidencias de Menem implicaron entonces, para los dirigentes que venían desde líneas del peronismo de izquierda, etapas de acumulación política a partir del desarrollo de prácticas de solidaridad, de organización en el territorio. En esos agitados años ‘90 se consolidaron distintas organizaciones y movimientos como el Movimiento de Trabajadores Desocupados Evita, el MTD Resistir y Vencer, las 4 P (Pan y Poder Para el Pueblo), MPRQ (Movimiento Patriótico Revolucionario Quebracho), el MP 20 (Movimiento Patriótico 20 de Diciembre) y otras expresiones.

En tanto, otro sector del peronismo, también en abierta disconformidad con las medidas del Presidente Menem en diciembre de 1989 romperán con el partido. Es el caso de los entonces diputados: Carlos “Chacho” Álvarez, Germán Abdala, Darío Alessandro, Juan Pablo Cafiero, Luis Brunatti, Franco Caviglia, José Ramos y Moisés Fontella quienes constituyeron el bloque parlamentario independiente que se conoció como el *Grupo de los ocho*. Esta ruptura ponía de manifiesto que no todos los peronistas estaban en el justicialismo y, que los que pertenecían al partido, no se comportaban como *auténticos peronistas*<sup>13</sup>.

En ese marco, se acercarán al kirchnerismo los antiguos dirigentes de experiencias ligadas al “peronismo de izquierda” de los ‘70 y experien-

---

12 Discurso del Presidente Néstor Kirchner ante la Asamblea Legislativa en la apertura de la 123ª sesión del Congreso.

---

13 Para ampliar, consultar el artículo de Garategaray (2010) en : <http://nuevomundo.revues.org/60126#bodyftn15>

cias de resistencia de los recientes '90. Por otro lado, este contacto fue promovido desde el Gobierno, a través de encuentros en donde comenzó a delinearse la posibilidad de estructurar la dispersión de movimientos en torno a una nueva identidad que las aglutine. Los testimonios destacaron la gestión del diputado del Frente Para la Victoria, Carlos Kunkel, para la conformación del movimiento que liderará Emilio Pérsico. El vínculo reúne de alguna forma la voluntad de sectores de "izquierda peronista" de insertarse en el proceso político que se abría y la del propio gobierno que buscaba cobijar en su seno una línea política peronista que no había tenido cabida en los últimos años.

Kunkel convocó a varias reuniones nacionales en Tanti, en La Matanza y se empezaron a armar encuentros, que buscaba el kirchnerismo que representaba a la izquierda nacional peronista, o al Peronismo Revolucionario, que buscaba una forma de inserción en el proceso kirchnerista, mucho más fuerte que la que había tenido hasta ese momento. Y ese espacio permite que nos vayamos encontrando compañeros. Pero además de aparecer Emilio Pérsico, aparecen compañeros del CTA, que estaban militando en el CTA, compañeros que estaban sueltos en el resto del país. Yo diría que esos encuentros posibilitaron el debate y la discusión, acerca de qué hacer, en la medida en que aparecía todo un proceso en el que Kirchner estaba convocando a los movimientos sociales a formar parte de una estrategia de construcción política de poder, en el territorio, y al mismo tiempo invitándonos también a formar parte de la conducción o la relación con programas sociales del Estado Nacional (Entrevista a Dirigente del Movimiento Evita).

Esos primeros contactos activaron una red informal de militantes que habían quedado en relación pese a que en esos últimos años su militancia política se había de alguna forma "territorializado". De esta manera, se reunieron en torno a ese nuevo proyecto militantes de distintas provincias, lo que permitió "arti-

cular rápidamente" un movimiento de carácter nacional detrás de lo que entendían era una estrategia de "reinserción política".

El reagrupamiento de los núcleos militantes y de organizaciones se daba en torno a la premisa de recuperar el "proyecto nacional" que englobaba una serie de posicionamientos entre los que se destaca la recuperación del Estado interventor, la organización de las masas en torno a esa idea, el desarrollo industrial nacional, la justicia social y la independencia económica de los países "del primer mundo". La reconstrucción de un "Estado de Bienestar" o "Estado al servicio del Pueblo" es la concepción que primará en las organizaciones de la tradición nacional popular.

En este sentido, en esta óptica, la "herramienta" para la etapa de avance, no podía ser la misma que la de la etapa de resistencia. Era necesario entonces superar la fragmentación "típica de la resistencia" y articular un espacio de confluencia de organizaciones con la intención de insertarse en el proceso político.

La unidad es un concepto a desarrollar siempre pero sobre todo esta es una etapa donde se da una ofensiva popular. En general la resistencia es sinónimo de división y cuando empieza a construir unidades, en función de ir ganado espacios. Hoy para nosotros este es un proceso de acumulación de poder popular, de recursos en manos del Pueblo y creemos que la unidad es un elemento central para avanzar. Entonces primero la unidad de las organizaciones que vienen de la resistencia, y segundo, una unidad mucho más grande, que es la unidad del espacio que hoy expresa Kirchner en lo social. Organizar la esperanza es la tarea principal de la etapa. La tarea principal de Kirchner en esta etapa es la redistribución del ingreso, y la tarea principal nuestra es la organización popular (Entrevista a Emilio Pérsico, Responsable Nacional del MTD Evita) y a Edgardo Depetri (Responsable del Frente Transversal) Revista *Evita* Nº 1: 5, 2005).

Estos núcleos de militancia tendieron a reconstruir una unidad de las organizaciones políticas de identidad peronista que se habían desarrollado durante la “etapa neoliberal”, detrás de lo que comenzarán a vislumbrar como el resurgimiento de las ideas de justicia social del peronismo histórico que encarnaba Kirchner. El peronismo como superficie de inscripción de estas identidades implicó una doble identificación. En primer lugar, con una tradición “clásica” en torno a la idea de Estado Popular, redistribución del ingreso y, por otro, un puente que articula lo anterior con los años setenta que está dado con la reivindicación de la lucha por los Derechos Humanos.

Por ello, la posibilidad de insertarse en el Gobierno fue leída como oportunidad de reorganizar la “dispersión” de las organizaciones provenientes del “nacionalismo revolucionario” o “peronismo de izquierda” y encolumnarse con el objetivo de “reconstruir el movimiento nacional”. La primera discusión que se dio alrededor de los núcleos preexistentes del Peronismo Revolucionario, u otros que venían de organizaciones piqueteras peronistas, fue la necesidad de rearmar en el nuevo contexto una organización nacional. Kirchner representaba para estos núcleos militantes esa posibilidad.

De esta forma, este período de acercamiento se caracterizó por el paso de lo que muchas organizaciones de la izquierda peronista denominaban “etapa de resistencia” a una aproximación e inclusión dentro del gobierno. Estos grupos se vincularon en un segundo momento a los grupos originarios del kirchnerismo terminando de dar forma y apoyando las consignas políticas que desde el núcleo se daban.

## Reflexiones finales

El artículo buscó cuestionar algunas interpretaciones que surgieron en las ciencias sociales sobre qué es el kirchnerismo. En esas lecturas entendemos predominan enfoques que soslayan el aspecto programático del gobierno y ponen énfasis en un supuesto pragmatismo y utilitaris-

mo de parte del kirchnerismo para explicar los posicionamientos y avances que se dieron en los últimos 12 años. En estos puntos, el trabajo historizó la formación de núcleo kirchnerista para sostener el punto de vista contrario al anterior, es decir, que no estamos ante un relato o frente a un conjunto de decisiones tomadas pragmáticamente sino que el desarrollo, la formación y los avances en la recuperación de la soberanía política, independencia económica y justicia social son parte de un bagaje previo, que tanto el grupo impulsor del kirchnerismo como las articulaciones con organizaciones inmediatas en el acceso al gobierno tenían en agenda y eran constitutivas de sus posicionamientos políticos.

Por ello, proponemos pensar que la distribución del ingreso a través de paritarias, y de políticas sociales universales (como la Asignación Universal por Hijo, el plan “Argentina Trabaja”, la alta tasa de población jubilada en edad de jubilarse y la movilidad del haber jubilatorio por ley, entre otras medidas), la aparición y consolidación de un bloque político continental como la UNASUR, la consolidación y ampliación del MERCOSUR, a través del desendeudamiento el corte con la intermisión de organismos multilaterales de crédito en asuntos internos, la Ley de Servicios Audiovisuales para regular el acceso al espectro audiovisual, son medidas que se articulan detrás de un ideario que es posible rastrear desde la consolidación y formación del kirchnerismo y no como una serie de decisiones sin una idea o proyecto que las contenga.

El kirchnerismo en los trazos gruesos de su acción política intenta colocar al peronismo en su lugar, no como atenuador y placebo frente a los dictados de corporaciones si no en el lugar de la primacía de la política. Restituir al peronismo el lugar de articulador de una alianza que pueda ser interlocutor para muchos sectores sociales pero donde los más humildes y los trabajadores ocupen un lugar vertebrador es uno de los objetivos que se trazó el Grupo Calafate, desde principios de 1998, y es allí en la conformación del Grupo Calafate donde

además el kirchnerismo aparece como corriente dentro del peronismo a nivel nacional que logra articular con sectores que venían de la izquierda peronista y de la izquierda nacional.

El artículo permite observar cómo el kirchnerismo surge de las entrañas del peronismo, y se propone llevar adelante un eje programático que estaba definido y era parte de los actores que constituyeron esa fuerza como tal. La irrupción del Grupo Calafate, junto con la aparición de otros liderazgos locales que impugnaban el rumbo del peronismo en los años noventa, muestra que la agenda, los mecanismos, los antagonistas en el discurso kirchnerista y los destinatarios de las políticas públicas del Estado durante su gobierno a partir del año 2003 son fruto de debates que ya estaban presentes en el origen del kirchnerismo como grupo político. De esta forma, podemos cuestionar las interpretaciones de muchos científicos sociales, estructuradas sobre el supuesto pragmatismo, que explicaría la toma de decisiones del gobierno.

## Referencias bibliográficas

- Aboy Carlés, G. (2005). Populismo y democracia en la Argentina contemporánea. Entre el hegemonismo y la refundación. *Estudios Sociales (Revista Universitaria Semestral)* Nº 28, pp. 125-149. Santa Fe. Universidad Nacional del Litoral.
- Aibar Gaete, J. (Ed.). (2007). *Vóx Populi. Populismo y democracia en Latinoamérica*. México: FLACSO.
- Balsa, J. (2013). *Discurso, política y acumulación en el kirchnerismo*. Buenos Aires: UNQ-CCC.
- Barros, S. (2014). Populismo, pueblo y liderazgo en América Latina. *Colombia Internacional* [en línea] 2014, (Septiembre-Diciembre). ISSN 0121-5612. [Fecha de consulta: 14 de julio de 2015]. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81232436013>>
- Basualdo, E. (2001). *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.
- Biglieri, P. y Perelló, G. (2007). *En el nombre del pueblo. La emergencia del populismo Kirchnerista*. Buenos Aires: UNSAM Editora.
- Borón, A. (2007). Identidad, subjetividad y representación. En Ernesto Villanueva y Astor Massetti (Comp.). *Movimientos sociales en la Argentina de hoy*, Pp. 27-49. Buenos Aires: Prometeo.
- Cavarozzi, M. (2011). El peronismo kirchnerista... el peronismo de siempre. *Revista Estudios* Nº 26. Pp. 13-24.
- Follari, R. (2011). La alternativa neopopulista de Opción, vol. 27, núm. 64, mayo-agosto, 131 -132. Universidad del Zulia Maracaibo, Venezuela.
- Forster, R. (2010). *La anomalía Argentina*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Garategaray M. (2010). Peronistas en transición. El proyecto político ideológico. *Revista Unidos (1983-1991)*, *Revista Nuevo Mundo*, Pp. 11-25. Francia.
- Gómez, M. y Massetti, A. (2009). *Los movimientos sociales dicen. Conversaciones con dirigentes piqueteros sobre el proyecto nacional y Latinoamericano*. Buenos Aires: Trilce.
- González, H. (2011). *Kirchnerismo: una controversia cultural*. Buenos Aires: Colihue.
- González Velazco, C. (2011). *Problemas de Historia Argentina*. Florencia Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ).
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Levitsky, S. (2003). Del sindicalismo al clientelismo, la transformación de los vínculos partidos-sindicatos 1983-1999. *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*. Buenos Aires, Vol. 44, Nro. 173, abril-Junio. Pp. 3-32.
- Mora y Araujo, M. (1991). El cuadro político y electoral argentino. En Dieter Andrea Pagni, Liliana de Riz. *Reforma institucional y cambio político*, Pp. 207-235. Buenos Aires.
- Moreno, J. E. (2012). *Cercanías y diferencias en la militancia de la izquierda argentina: Un estudio empírico* (En línea). Trabajo presentado en VII Jornadas de Sociología de la UNLP, 5 al 7 de

- diciembre de 2012, La Plata, Argentina. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.2106/ev.2106.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.2106/ev.2106.pdf)
- Mustapic, A. (2005). Inestabilidad sin colapso. La renuncia de los presidentes: Argentina en el año 2001. *Desarrollo Económico*, Vol. 45, N° 178, julio-septiembre. Pp. 263-280.
- Natalucci, A. (2012). *Los dilemas políticos de los movimientos sociales. (Argentina, 2001-2010)*. Salamanca: Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca.
- Novaro, M. (2011). La cultura política y el sentido común bajo el kirchnerismo. En Andrés Malamud y Miguel De Luca (Coords.). *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Ollier, M. M. (2014). *Presidencia dominante y oposición fragmentada: una construcción política. Néstor y Cristina Kirchner (2003-2011)*. Universidad Nacional de Gral. San Martín: UNSAM Edita.
- Pérez G. (2008). Genealogía del quilombo. Una exploración profana por algunos significados del 2001. En Sebastián Pereyra, Germán Pérez y Federico Schuster (Comps.), *La huella piquetera. Avatares de las organizaciones de desocupados después de 2001*. La Plata: Al Margen.
- Perelmiter, L. (2009). *Militar el Estado. La incorporación de movimientos sociales de desocupados en la gestión de políticas sociales. Argentina (2003-2008)*. Ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional Sobre Protesta Social, Acción Colectiva y Movimientos Sociales Buenos Aires, 30 y 31 de Marzo 2009.
- Piva, A. (2009). *Crisis y "potencialidad hegemónica" de las clases dominantes. Un ejercicio comparativo de las crisis de 1989 y 2001 en Argentina*. XII Jornadas Interescuelas de Historia. San Carlos de Bariloche: Universidad Nacional del Comahue.
- Quiroga, H. (2004). La difícil reforma política. La crisis de representación en debate. En I. Cheresky y J. M. Blanquer. *¿Qué cambió en la política argentina? Elecciones, instituciones y ciudadanía en perspectiva comparada*. Rosario: HomoSapiens.
- Quiroga, H. (2010). *La República desolada. Los cambios políticos de la Argentina (2001-2009)*. Buenos Aires: Edhasa.
- Retamozo, M. (2013). Discursos y lógica política en clave K. En *Discurso, política y acumulación en el kirchnerismo*, Pp. 137-150. Buenos Aires: UNQ-CCC.
- Retamozo M. y Schuttenberg, M. *Campos políticos, política y elecciones en Argentina 2015*, Buenos Aires: En prensa.
- Rinesi, E. (2011). ¿Qué es el kirchnerismo? en Nicolás Freibrun, Rodolfo Hamawi y Manuel Socías (Comps.). *Qué es el kirchnerismo. Escritos desde una época de cambio*. Buenos Aires: Peña Lillo.
- Rodríguez, D. (2014). Populismo y liderazgo en la democracia argentina. Un cruce comparativo entre el menemismo y el kirchnerismo. *Revista POSTData*, n° 2, pp. 637-680.
- Schuttenberg, M. (2011). La reconfiguración de las identidades nacional populares. Los puentes discursivos para el pasaje de tres tradiciones políticas al espacio transversal kirchnerista. *Sociohistórica*. La Plata: Prometeo.
- Schuttenberg M. (2014). *Las identidades "nacional populares". De la resistencia noventista a los años kirchneristas*. Córdoba: Editorial de la Universidad de Villa María.
- Tonelli, L. (2011). Prefacio. En Andrés Malamud y Miguel De Luca. *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba.
- Torre, J. C. (2003). Los huérfanos de la política de los partidos, sobre los alcances y naturaleza de la crisis de representación partidaria. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*. Buenos Aires Vol. 42, Núm. 168, enero-marzo de 2003, pp. 647-665.
- Verón, E. y Sigal, S. (2004). *Perón o muerte. Los fundamentos discursivos del fenómeno peronista*. Buenos Aires: Eudeba.
- Villanueva, E. y Masetti, A. (Comp.). (2007). *Movimientos sociales en la Argentina de hoy*. Buenos Aires: Prometeo.

# La sociedad civil argentina y la “batalla cultural”. De la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual al proyecto de Ley Federal de Culturas (2009-2014)

*Argentina's civil society and the "cultural battle".*

*From Law of Audiovisual Communication Services to the Federal Bill of Cultures  
(2009-2014)*

**Por Anna Valeria Prato\*, Natalia Gabriela Traversaro\*\* y María Soledad Segura\*\*\***

**Fecha de Recepción:** 01 de junio de 2015.

**Fecha de Aceptación:** 17 de julio de 2015.

## RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo mostrar que el proceso de construcción participativa de un proyecto de Ley Federal de Culturas que propuso el Ministerio de Cultura de la Nación Argentina en 2014 fue posible, no sólo por la iniciativa gubernamental, sino también por la organización y movilización de la sociedad civil en torno a este tema. Se parte del supuesto que la organización y movilización social en el ámbito cultural no hubiera sido posible sin la incidencia alcanzada por la sociedad civil en el debate de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Se pregunta sobre las características de las organizaciones de la sociedad civil que llevaron adelante estos procesos y los lugares desde los cuales desarrollaron sus

prácticas. Las organizaciones que se analizan son la Federación Argentina de Músicos Independientes (FAMI), el colectivo Pueblo Hace Cultura, la Asociación de Revistas Culturales Independientes y Autogestivas (ARECIA) y el Movimiento Nacional por la Ley de la Danza. El estudio del problema se aborda desde una perspectiva interdisciplinaria que permite analizar las prácticas (discursivas y no discursivas) desde un enfoque socio-histórico. Esto lleva a plantearse la pregunta acerca de los agentes que las producen y de las condiciones del proceso de producción. Entiende que el principio de comprensión/explicación de las prácticas (Costa, 2010) está en el lugar que define la identidad social de los agentes que los producen (Mozejko y Costa, 2002).

---

\* Licenciada en Psicología y Maestranda en Investigación e Intervención Psico-social de la UNC. Integrante de la organización socio-cultural Tagua de Unquillo, Córdoba. Correo electrónico: pratovaleria@gmail.com

\*\* Doctora en Estudios Latinoamericanos, Diplomada en Estudios Avanzados por la Universidad Complutense de Madrid y Licenciada en Comunicación Social. Tutora en las Maestrías en Ciencias Sociales y en Trabajo Social de la UNC. Correo electrónico: nataliatraversaro@gmail.com

\*\*\* Doctora en Ciencias Sociales, magíster en Comunicación y Cultura Contemporánea y Licenciada en Comunicación Social. Docente de grado y posgrado de las Escuelas de Ciencias de la Información y de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Córdoba e investigadora asistente de CONICET. Correo electrónico: maria.soledad.segura@gmail.com

**Palabras clave:** Cultura, Democratización, Políticas Culturales.

## ABSTRACT

This paper aims to demonstrate that the process of participatory construction of a federal bill of Cultures proposed by the Ministry of Culture of the Nation Argentina in 2014, was made possible not only by the government initiative, but also by the organization and mobilization of civil society about this topic. We assume that the organization and social mobilization in the cultural field would not have been possible without the impact achieved by the civil society in the debate about the new Broadcasting Act. The questions are: which are the characteristics of civil society organizations that produce these practices and their social position. The organizations analyzed are: Federación Argentina de Músicos Independientes (FAMI: Argentinian Federation of Independent Musicians), Pueblo Hace Cultura (PHC: People make culture), Asociación de Revistas Culturales Independientes y Auto-gestivas (ARECIA: Association of Cultural, Independent and Self-Managed Magazines) and Movimiento Nacional por la Ley de la Danza (National Movement for Dance Law). The problem is approached from an interdisciplinary perspective to analyze the practices (discursive and non-discursive) from a socio-historical approach. It leads to ask the question about the agents that produce the practices and about the conditions of that production. The principle of explanation / interpretation of practices (Costa, 2010) is the social position that defines the social identity of the agents (Mozejko and Costa, 2002).

**Keywords:** *Culture, Democratization, Cultural Politics.*

## Introducción

En mayo de 2015, el Frente de Artistas y Trabajadores de las Culturas entregó a las autoridades del Ministerio de Cultura de la Nación las conclusiones de los 46 foros participativos de debate regional sobre el proyecto de Ley Federal de Culturas. En primera instancia, el proyecto de ley había sido consensuado entre el Frente y el Ministerio. Luego, en los foros, numerosas organizaciones de pueblos originarios, actores, músicos, representantes culturales locales, colectivos de diversidad de género, productores culturales comunitarios, universidades públicas, la Central General del Trabajo, la Central de Trabajadores Argentinos, bibliotecas populares, creadores de cultura digital y el Consejo Federal de Cultura hicieron sus observaciones, comentarios y aportes a la propuesta<sup>1</sup>.

Sostenemos, en primer lugar, que este proceso de construcción participativa del proyecto de Ley Federal de Culturas fue posible, no sólo por la iniciativa gubernamental, sino también por la organización y movilización de la sociedad civil en torno a este tema.

Por una parte, desde 2003, las gestiones del gobierno nacional han planteado tempranamente a la "batalla cultural"<sup>2</sup> como una de

---

1 Disponible en: <http://www.cultura.gob.ar/noticias/la-ley-federal-de-las-culturas-proxima-a-convertirse-en-anteproyecto/>. Última consulta el 9/06/2015.

2 Con la expresión "batalla cultural" no se hace referencia a una categoría teórica, sino a la expresión usada por el gobierno nacional y reproducida por otros actores sociales para referirse a las transformaciones que se vienen dando en la cultura argentina desde 2003 y, especialmente, desde 2007. A modo de ejemplo, se puede consultar "Dimos una profunda batalla cultural", en: Página 12, 22/10/2009, disponible en: <http://www.pagina12.com>.

las líneas rectoras de sus acciones. En ese sentido, reformaron la Ley de Educación (2006), fundaron el Sistema de Información Cultural de la Argentina (SInCA) (2006), impulsaron la nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (2009), promovieron la realización de los Mercados de Industrias Culturales de la Argentina (MICA) (desde 2011), establecieron el Programa Puntos de Cultura (2011), aprobaron la nueva Ley de Música (2012), crearon el Ministerio de Cultura (2014), realizaron el Estudio de Consumos Culturales de la Argentina (2013), definieron nuevos feriados nacionales para poner de relieve fechas patrias menos recordadas, organizaron masivos festejos los 25 de Mayo, entre otras medidas tendientes a sentar nuevas bases regulatorias, financieras, administrativas y de sentido respecto a diferentes dimensiones de la cultura.

Sin embargo, el crecimiento y complejización de la movilización social sobre cuestiones culturales desde principios de los años 2000, contribuyó a instalar en la agenda pública la necesidad de esta regulación, garantizó la participación en la discusión del proyecto, proveyó aportes calificados y otorgó legitimidad al proceso. En particular, después del debate y sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en 2009, se registra un incremento de la organización de la sociedad civil en torno a demandas regulatorias y financieras relativas a música, danza, publicaciones independientes y producciones culturales comunitarias.

Por eso, en segundo término, afirmamos que esa organización y movilización social en

torno a la cuestión cultural no hubiera sido posible sin estar precedida por la incidencia alcanzada por la sociedad civil en el debate de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual no sólo sentó bases más democráticas para reconfigurar el sistema mediático, sino que su debate público colocó a los derechos a la comunicación y la cultura en un lugar central en la agenda social y gubernamental. Esto amplió las oportunidades políticas para que se conformaran y fortalecieran organizaciones sociales de otros sectores de la comunicación –como los medios gráficos y de internet– y de la cultura como los músicos, bailarines y productores culturales comunitarios. La inédita participación social y los altos niveles de incidencia que la Coalición por una Radiodifusión Democrática logró tener en las políticas de comunicación del país de los últimos cinco años, constituyeron fuente de inspiración para nuevos colectivos que impulsan cambios en las reglas de juego de otras áreas de la producción cultural.

En este trabajo, se analizan los cuatro casos de coaliciones culturales de alcance nacional que presentaron proyectos de ley para regular su sector: la Federación Argentina de Músicos Independientes (FAMI), el colectivo Pueblo Hace Cultura, la Asociación de Revistas Culturales Independientes y Autogestivas (ARECIA) y el Movimiento Nacional por la Ley de la Danza.

El estudio del problema se aborda desde una perspectiva teórica interdisciplinaria que nos permite analizar las prácticas (discursivas y no discursivas) desde un enfoque socio-histórico. Analizar las prácticas lleva a plantearse la pregunta acerca de los agentes que las producen y de las condiciones en que se lleva a cabo el proceso de producción. Se plantea que las prácticas encuentran el principio de comprensión/explicación (Costa, 2010) en el lugar que define la identidad social de los agentes que los producen (Mozejko y Costa,

---

[ar/diario/elpais/1-133912-2009-10-22.html](http://diario/elpais/1-133912-2009-10-22.html) ; y “La madre de todas las batallas es una nueva ley de radiodifusión”, en *La Nación*, 13/04/2008, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1003957-la-madre-de-todas-las-batallas-es-una-nueva-ley-de-radiodifusion>

2002). No se niega la incidencia que pueden tener en las opciones de los agentes los valores esgrimidos como razones de sus prácticas. Se plantea, sin embargo, como hipótesis, que las opciones que las caracterizan encuentran una mayor eficacia explicativa al relacionarlas con la posición relativa de poder que define a los agentes que las producen más que con sus ideas y principios. Este enfoque se ubica en un nivel intermedio entre la necesidad que enfatizan los estudios del nivel macro y la libertad que destacan los del nivel micro, al procurar comprender/explicar las prácticas sociales a partir de la construcción del lugar social de los agentes que las producen en el marco de relaciones de poder relativo y de luchas.

De acuerdo con este enfoque, procuramos responder al siguiente interrogante: ¿Qué características asumen las prácticas de organizaciones de la sociedad civil tendientes a democratizar la cultura en la Argentina desde el debate del proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en 2009 y hasta el inicio del debate del proyecto de Ley Federal de Culturas en 2014; y en qué medida es posible comprenderlas/explicarlas habida cuenta del lugar social de quienes las producen?

Partimos de la hipótesis que las prácticas de las organizaciones de la sociedad civil tendientes a democratizar la cultura en la Argentina desde el debate del proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y hasta el debate del proyecto de Ley Federal de Culturas, se caracterizan por constituir mediaciones entre otras organizaciones sociales y el Estado como condición para el acceso a otros derechos, y por procurar incidir en el Estado para la elaboración de políticas de cultura más democráticas. Sus características se hacen comprensibles y explicables habida cuenta de su lugar de producción: al ocupar un lugar de menor poder relativo con respecto al mercado y al Estado, procuran cambiar las reglas de un juego donde tienen menores posibilidades de ejercer su derecho a la expresión.

Para responder esta pregunta y demostrar la hipótesis planteada, presentamos en primer lugar las líneas generales del enfoque teórico-metodológico de abordaje. Luego, reconstruimos las condiciones en que las organizaciones sociales producen sus prácticas. En tercer lugar, caracterizamos las estrategias de estas organizaciones. Finalmente, construimos a los agentes colectivos que las desarrollaron, para comprenderlas/explicarlas habida cuenta de su lugar de producción.

## 1. Cuestiones teóricas

Se parte de la certeza de la heterogeneidad y autonomía relativa que las organizaciones de la sociedad civil poseen frente al Estado y al mercado. Se procura mostrar sus diversas formas organizativas, actividades, financiamientos y principios. Además, se asume la complejidad de esta esfera y de sus interrelaciones con el Estado y el mercado. En particular, se consideran los vínculos entre las instituciones de gobierno representativo y las entidades de la sociedad civil que, en muchos casos, reivindican formas de participación directa y suelen representar intereses legítimos de algunos sectores sociales, pero están lejos de representar al conjunto de la sociedad (Sorj, 2010; Viguera, 1998; Meiksins, 2000)<sup>3</sup>.

---

3 En particular, sobre los colectivos contraculturales que vinculan arte y política, cabe mencionar como antecedentes a Longoni, 2005 y Svampa, 2008. Con respecto a las disputas por políticas culturales dadas por los movimientos sociales, se consultó Escobar, Alvarez y Dagnino, 2001. Acerca de derechos culturales, democratización cultural y políticas del sector, se consideraron los trabajos de Achúgar, 2003; Bayardo, 2008 y Wortman, 2008. En tanto, sobre los paradigmas que orientan las políticas culturales latinoamericanas, es ineludible el de García Canclini (1987).

De acuerdo a los estudios críticos latinoamericanos de políticas de comunicación, los procesos de democratización de la comunicación y la cultura, son aquellos que las entienden como un derecho, considerando las posibilidades de acceso y participación, como también los principios de diversidad y equidad de esa participación. En este sentido, las prácticas desarrolladas por las organizaciones culturales contribuirían a la democratización de la comunicación y la cultura en la medida que contribuyan a que sujetos invisibilizados, silenciados o despreciados se hagan presentes en el espacio público, que las modalidades culturales de expresión legítima y las formas económicas de propiedad de los medios se tornen accesibles a la mayoría, y que se incluyan nuevos temas en la agenda pública (Fraser, 2006)<sup>4</sup>.

La Declaración Universal de la Diversidad Cultural (UNESCO, 2001), la Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales (UNESCO, 2005) y la Declaración de los Derechos Culturales (Grupo de Friburgo, 2007) hacen referencia a los aspectos que deberían respetarse para garantizar el cumplimiento de los derechos culturales y a favor de procesos de demo-

cratización cultural. Entre ellos, se destacan el derecho de las personas al acceso a contenidos, informaciones, estéticas y consumo de bienes y servicios, el derecho a participar desde la diversidad en los distintos ámbitos de la cultura y el derecho a optar por una identidad cultural, favoreciendo la pluralidad y la diversidad (por ejemplo, optar por una religión, por identificarse con culturas de pueblos originarios, etc.). Todos vinculan el derecho a la comunicación con los derechos culturales. En este sentido, el derecho a la comunicación e información es entendido como base para el acceso al conocimiento y reclamo de otros derechos, entre ellos, los culturales. Por otra parte, como sucede con los demás derechos, los culturales han sido reconocidos por normativas como las de los organismos y tratados internacionales antes mencionados; pero también son el resultado de disputas de poder y luchas que se dan desde distintos sectores institucionales, organizaciones y movimientos sociales, entre otros ámbitos de la sociedad civil.

En este marco, es posible pensar las disputas sobre políticas culturales como procesos dinámicos cuyos resultados no responderían a modelos puros impulsados por un determinado sector social, sino como un producto híbrido de relaciones de poder que se dan en determinados momentos históricos de cada sociedad (Achúgar, 2003 y Albornoz, 2011). En esas disputas, dado el reconocimiento de la cultura como derecho humano, es crucial el rol del Estado para garantizar la participación y el acceso de todos los sectores a la producción y al consumo cultural (Loreti, 2007).

El enfoque socio-histórico propuesto plantea como hipótesis que las opciones que caracterizan las prácticas estratégicas encuentran una mayor eficacia explicativa al relacionarlas con el lugar social que define a los agentes que las producen más que con las ideas y principios que esgrimen como razones de sus prácticas. Es por esto que la probabilidad de las prácticas de generar impacto no depende

---

4 Sobre estos temas, también se puede consultar: Ranaivoson (2007), quien explica los objetivos de tener ciertas formas de mediciones, la necesidad de precisar este concepto de democratización y de desarrollar herramientas para hacerlo. Frau-Meigs (2002) analiza las estrategias para la preservación de la diversidad cultural, y la diferenciación entre las posturas excepcionistas y librecambistas sobre el rol del Estado en la protección de la identidad de la cultura nacional, que realiza. Estas posturas se expresaron en los debates de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (2003 y 2005), la UNESCO (2001 y 2005) y la Organización Mundial del Comercio (Loreti, 2007).

tanto de las razones y argumentos desarrollados (la fuerza de la verdad), sino de las posiciones de poder relativo de los agentes sociales que las producen y luchan por imponer. Este abordaje del problema privilegia enfoques teóricos que se ubican en un nivel intermedio entre la necesidad que enfatizan los estudios del nivel macro y la libertad que destacan los del nivel micro. Se sostiene que los sujetos sociales –en este caso, colectivos– realizan sus prácticas en ciertas condiciones –estructuras económicas, legales, de significaciones– que marcan tanto límites como posibilidades de acción y, sobre la base de ellas, realizan opciones que no son ni necesarias ni las únicas posibles (Foucault, 1970). Se trata, asimismo, de enfoques que realizan análisis desde la perspectiva del poder, teniendo en cuenta la desigualdad de posiciones entre los agentes y la diversidad de intereses en disputa. Se distancian también de los análisis normativos que implican evaluar las prácticas o explicarlas como cumplimiento de normas, para focalizarse en comprender/explicar por qué los agentes actúan como actúan.

Esta perspectiva teórico-metodológica impone cuatro pasos, con sus respectivas actividades específicas, en el proceso de trabajo: (1) análisis de las estrategias; (2) construcción de los agentes sociales que producen las prácticas analizadas según las nociones de lugar, competencia, gestión y trayectoria que orientan la búsqueda y selección de información pertinente (Costa y Mozejko, 2009); (3) construcción de las condiciones de producción. En cada uno de estos pasos metodológicos, se buscó y analizó bibliografía, hemerografía y documentación producidas por la academia, el Estado, los medios de comunicación, otras organizaciones sociales y las propias entidades estudiadas o sus integrantes, que proveyeron información pertinente para cada nivel de análisis. Además, se entrevistó a dirigentes y miembros de las organizaciones cuyas prácticas se analizan; del Estado y de otras organizaciones sociales que entraron en vinculación

con estas entidades. El cuarto paso consiste en (4) la puesta en relación de los pasos 1, 2 y 3 (Costa y Mozejko, 2002). Para ello, se sistematizaron argumentada y críticamente las relaciones entre los tres niveles analizados.

## **2. Antecedentes y condiciones**

En el siglo XXI, a nivel global y luego de 30 años, se reeditó el debate sobre políticas de comunicación que tuvo ahora como foro privilegiado la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información convocada por la ONU (Ginebra 2003 y Túnez 2005) y el Foro Social Mundial. Además, en estas instancias, las organizaciones de la sociedad civil fueron las que impulsaron la democratización de las comunicaciones a nivel mundial, a diferencia de lo ocurrido en la década de 1970 (NOMIC, 1973; Declaración de San José, 1976; Informe MacBride, 1980).

En la Declaración sobre la Diversidad Cultural de 2001, la UNESCO eleva la diversidad cultural a la categoría de “patrimonio común de la humanidad”, recuerda que los derechos humanos son garantes de la diversidad cultural y reconoce que son necesarios e inseparables de la dignidad de las personas y, por lo tanto, debe garantizarse su accesibilidad a todos los individuos.

No obstante, en la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de 2005, UNESCO reduce su radicalidad al afirmar que las actividades, los bienes y los servicios culturales son de índole “a la vez económica y cultural”. La Convención tuvo por objetivo promover y proteger la diversidad de las expresiones culturales, crear condiciones para que las culturas puedan prosperar e interactuar, fomentar las interacciones e interculturalidad, promover el respeto a las distintas manifestaciones, generar conciencia sobre su valor, resaltar la importancia del vínculo entre cultura y desarrollo, destacar la soberanía de

los Estados en relación a las políticas culturales, reconocer las especificidades de bienes y servicios culturales y fortalecer la cooperación y solidaridad internacionales para proteger y promover la diversidad cultural.

En el año 2007, el Grupo de Friburgo promovió la Declaración a los Derechos Culturales, invitando a personas e instituciones para que adhirieran a su firma. Sus promotores entendían que la ignorancia, la falta de respeto y la violación a los derechos culturales, eran un motivo por el cual las guerras y las violaciones a los derechos humanos continuaban ocurriendo.

En Latinoamérica, en las últimas décadas, se generaron procesos de movilización social y de formulación de algunas políticas públicas estatales en este sentido. En Brasil, el 1º de julio de 2014, se convirtió en Ley el Programa de Cultura Viva que había sido creado por el Ministerio de Cultura en el año 2004. Esta ley tiene por objetivos “la estimulación de la exploración de los espacios públicos y privados para las actividades culturales; la inclusión cultural de los ancianos; fortalecer el empoderamiento social de las comunidades; y la adopción de los principios de la gestión compartida entre los actores culturales no gubernamentales y el Estado”<sup>5</sup>. De esta manera, la norma dispone que el Estado fomente el acceso a la producción y al consumo cultural de las organizaciones, instituciones culturales o movimientos sociales de todas las regiones del país, otorgándoles facilidades para producir y para dar a conocer sus creaciones y trabajos. Esta iniciativa brasileña fue tomada como ejemplo por movimientos sociales de otros países de la región que trabajan en similar dirección.

En la Argentina, durante la crisis de 2001-2002, aumentaron los colectivos contraculturales que vinculaban arte y política, y luego también los que trabajaban cuestiones culturales en el ámbito socio-territorial con una perspectiva de derechos. Además, en 2004, organizaciones de comunicación y de otros ámbitos de la sociedad civil se nuclearon en la Coalición por una Radiodifusión Democrática (CRD) para demandar una nueva ley de radiodifusión y propusieron los 21 Puntos por una Radiodifusión para la Democracia. En 2008, durante el conflicto del gobierno nacional con cuatro organizaciones del sector agropecuario, la Presidenta anunció que enviaría al Congreso un proyecto de nueva ley de radiodifusión, basado en la propuesta de la Coalición. Finalmente, los 21 puntos fueron los fundamentos de la Ley 26522 de Servicios de Comunicación Audiovisual aprobada en 2009.

La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual no sólo sentó bases más democráticas para reconfigurar el sistema mediático de nuestro país, sino que su debate público consiguió otorgar un lugar central en la agenda social y gubernamental a la cuestión de los derechos a la comunicación y la cultura. En particular, la incidencia lograda por las organizaciones sociales reunidas en la Coalición por una Radiodifusión Democrática constituyeron inspiración y oportunidad para que otros colectivos y movimientos sociales impulsaran la ampliación de otros derechos comunicacionales y culturales. En este sentido, surgieron otras organizaciones que impulsaron normas democratizadoras de la cultura, como la ley de Fomento de Revistas Culturales Independientes y la de Música. Al igual que en otros países latinoamericanos, organizaciones culturales de nuestro país lanzaron en 2010 la Campaña por Leyes Culturales “Pueblo hace Cultura”, que impulsa el acceso de los sectores vulnerables a la producción y distribución de bienes simbólicos.

---

5 Disponible en: <http://culturavivacomunitaria.org/cv/2014/07/se-aprobo-la-ley-de-cultura-viva-en-brasil/> Última consulta: 5/6/2015.

En particular, la LSCA estableció cuotas de música nacional e independiente a ser programada por los radios (art. 65), y destinó un porcentaje de la recaudación de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual al Instituto Nacional de Música que aún no se había creado (art. 97). Además, la LSCA estableció un cupo de producción nacional de cine en canales de aire y un porcentaje para el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales.

Por otra parte, en este período, se promulgaron políticas estatales que acompañaron estos procesos en el ámbito de la cultura argentina. En 2003, se formuló la Ley de Preservación de Bienes y Patrimonios Culturales que, si bien fue sancionada como salvataje financiero del entonces endeudado Grupo Clarín, establece principios de resguardo de la producción cultural nacional (Mastrini, Becerra, Baranchuk y Rossi, 2005: 20). En 2006, se realizó una reforma de la Ley Nacional de Educación. En 2011, se promulgó el Programa Puntos de Cultura con el objetivo de promover la cultura popular y comunitaria. Ese mismo año, se pusieron en marcha los Mercados de Industrias Culturales de la Argentina (MICA)<sup>6</sup> que permiten reunir en un mismo espacio a representantes de distintos ámbitos de creación artística para mostrar sus producciones, comprar, vender, participar de ferias, clínicas o capacitaciones. En 2013, la Secretaría de Cultura de la Nación promovió la Encuesta Nacional de Consumos Culturales tras la cual se produjeron documentos sobre los consumos, gustos e intereses culturales de los argentinos.

En mayo de 2014, se elevó de rango a la Secretaría de Cultura con la creación del Ministerio de Cultura de la Nación. En noviembre del mismo año, se hizo el lanzamiento de

una propuesta de proyecto de Ley Federal de Culturas con el objetivo de elaborar el proyecto definitivo de manera participativa. En la oportunidad, se planteó como objetivo, "la elaboración de un proyecto de Ley que defina por sujetos culturales a todas las personas que habitan en el territorio nacional y en la que todos los artistas, técnicos-profesionales, hacedores y gestores culturales sean definidos por su condición de trabajadores de las culturas"<sup>7</sup>. Desde diciembre de 2014, ese pre-proyecto de ley fue debatido en 46 foros federales realizados en todas las provincias del país, organizados por el Ministerio de Cultura, el Consejo Federal de Cultura (donde participan las máximas autoridades del área de cada provincia) y el Frente de Artistas y Trabajadores de las Culturas. En estos debates, participaron agrupaciones culturales de diversa índole y ciudadanos que desearan hacerlo y/o tuvieron aportes para realizar. De esta manera, las organizaciones de la sociedad civil participaron realizando propuestas de proyectos de legislaciones, a partir de sus necesidades e intereses, y en diálogo con el Estado.

Es evidente, por lo tanto, que la disputa por la imposición del sentido legítimo de la comunicación y la cultura democráticas tiene fuertes implicaciones políticas y forma parte del complejo sistema de luchas simbólicas de la sociedad argentina, latinoamericana y transnacional en las últimas décadas (Caletti, 2005).

### 3. Prácticas y propuestas

Los antecedentes mencionados constituyeron las condiciones de producción en las que distintas organizaciones de la sociedad civil desarrollaron estrategias participativas en

---

<sup>6</sup> Disponible en: <http://mica.cultura.gob.ar/>  
Última consulta: 9/06/2015.

<sup>7</sup> Disponible en: <http://www.cultura.gob.ar/noticias/todas-las-voces-argentinas-unidas-por-la-ley-federal-de-las-culturas/> Última consulta: 5/6/2015.

defensa de derechos culturales y para realizar propuestas. En este apartado, presentamos el análisis de las prácticas de las cuatro agrupaciones de carácter nacional que presentaron proyectos de leyes culturales en el Congreso de la Nación: las de los editores de revistas culturales independientes, músicos independientes, trabajadores de la danza y productos culturales comunitarios<sup>8</sup>.

Una de las estrategias desarrolladas por estos colectivos, fue la de articularse en organizaciones de mayor grado. En 2008 y 2010, asociaciones de músicos independientes de distintas provincias del país constituyeron, a modo de herramienta federal, la Federación Argentina de Músicos Independientes (FAMI) y la Federación Independiente de Músicos de Argentina (FIMA). En esta misma dirección, en 2010, se articularon redes (como la Red del Arte para la Transformación Social o la de Red Nacional de Teatro Comunitario), personas (artistas, educadores populares, promotores culturales) y organizaciones (como bibliotecas populares, murgas, organizaciones territoriales, radios comunitarias y centros culturales) vinculados a la cultura comunitaria y al arte autogestivo e independiente, en el colectivo Pueblo Hace Cultura (PHC) que no posee restricciones para integrarlo. Después, en 2012, se creó en Buenos Aires la Asociación de Revistas Culturales Independientes y Autogestivas (ARECIA), con el objetivo de aglutinar

a revistas culturales realizadas por editores independientes. Esta asociación, posteriormente, alentó la conformación de nodos en otras provincias y actualmente existen siete nodos que nuclean a aproximadamente 300 revistas. Para ser miembro de esta asociación es necesario ser aprobado por la Comisión Directiva y para acceder a los beneficios de los socios activos, abonar un mínimo monto anual<sup>9</sup>. El Movimiento por la Ley Nacional de la Danza integró experiencias provinciales que se vienen desarrollando desde 2008.

Estas alianzas de organizaciones desarrollaron diversas prácticas estratégicas. Una de ellas fue la formulación de un listado de principios normativos que una ley debería contener, como había hecho la Coalición por una Radiodifusión Democrática, y/o formularon directamente proyectos de ley. Las entidades cívicas procuraron que estas iniciativas fueran difundidas por los medios de comunicación de masas y promovieron el debate público sobre el tema en foros, jornadas y otros eventos. Además, recurrieron al *lobby* para convencer a los legisladores de su propuesta, como fue el caso, por ejemplo, de la Unión de Músicos Independientes (UMI) cuya sede está a dos cuadras del Congreso de la Nación y consiguió incidir en el tratamiento sobre tablas de la LSCA. También movilizaron en las calles, como ocurrió al momento de la presentación de los proyectos de la Ley de Danza o de la Ley de Puntos de Cultura.

Los músicos agrupados en FAMI y FIMA lograron en 2009 que la LSCA estableciera cuotas de música nacional e independiente a ser programada por las radios, y destinara un porcentaje de la recaudación de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) al Instituto Nacional de Música (INM). Luego, impulsaron el proyecto de

---

8 No se incluye, por ejemplo, al Movimiento de Espacios Culturales y Artísticos (MECA) y su proyecto legislativo aprobado en 2014 por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, porque sólo aglutina a centros culturales de CABA y propuso una norma de alcance local. Por esa misma razón, tampoco se analizan las prácticas de agrupaciones de otras localidades del país que impulsaron ordenanzas sobre carnaval y fiestas callejeras, entre otras.

---

9 Disponible en: <http://www.revistas.culturales.org> | Última consulta: 9/06/2015.

Ley de la Música que fue aprobada en 2013. Su proyecto había sido presentado en 2012 por el diputado del Frente para la Victoria, Eric Calcagno.

En 2012, el Colectivo Pueblo Hace Cultura promovió el proyecto de Ley de Apoyo a la Cultura Comunitaria, Autogestiva e Independiente. Este proyecto fue presentado en 2012 ante la Comisión de Cultura de la Cámara de Diputados<sup>10</sup>. Sin embargo, en 2014 pierde estado parlamentario y es ingresado nuevamente por mesa de entradas. Por su parte, la Asociación de Revistas Culturales Independientes de Argentina, presentó en 2012 el proyecto de Ley de Promoción de la Producción Independiente y Autogestiva de Comunicación Cultural por Medios Gráficos y de Internet a través del diputado del Frente para la Victoria, Jorge Rivas<sup>11</sup>. En tanto, en 2013, el Movimiento Nacional por la Ley de Danza volvió a presentar –después de que perdiera estado parlamentario– el proyecto de Ley de Danza, con el apoyo de diversos bloques. Este proyecto replica el modelo de las Leyes de Teatro, Cine y Música.

Estas prácticas estratégicas fueron generando profundos cambios en las relaciones de las organizaciones de la cultura entre sí, como así también de ellas con el Estado. La participación e incidencia de la sociedad civil en el debate de la nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, había significado un punto de inflexión en el vínculo entre sociedad civil y Estado en materia de políticas culturales. La sociedad civil que interviene en el ámbito de la comunicación y la cultura,

en la década de 1990, frente a políticas que imponían el patrón mercantil también en este ámbito, había desarrollado fundamentalmente una política de resistencia y protesta. En tanto, ante las nuevas oportunidades políticas configuradas en el nuevo siglo, opta por privilegiar estrategias de negociación y propuesta.

Las construcciones de estas propuestas se hicieron participativamente. Las organizaciones procuraron democratizar el proceso mismo de definición de las nuevas políticas culturales que impulsaban. Los debates de estos proyectos de ley se realizaron con amplia participación y movilización social en casi todo el país. Esto conllevó necesarios cambios de roles tanto en el Estado como en la sociedad civil y la puesta en juego de nuevos sentidos sobre lo estatal, lo público y lo común. En términos generales, las organizaciones sociales del sector procuraron pasar de la desconfianza al Estado y la resistencia a sus políticas, a la propuesta, la negociación y los intentos de incidencia. Por su parte, los agentes estatales ensayaron nuevos modos de relacionarse con estos colectivos sociales: de la estrategia de cooptación mediante el financiamiento y de imposición de decisiones, se fue pasando a la consulta, la apertura y la cooperación. Estos avances, sin embargo, no estuvieron exentos de conflictos, rupturas y retrocesos, como muestran algunos de los ejemplos que mencionamos en la siguiente sección.

Finalmente, a partir de estas experiencias que se venían realizando en diferentes ámbitos de la cultura, se reunió el Frente de Artistas y Trabajadores de la Cultura, con el objetivo de nuclear y asumir las reivindicaciones y propuestas que realizaban artistas, trabajadores o agrupaciones de la cultura de todo el país. El Frente presentó su documento fundacional el 15 de mayo de 2014 en la Biblioteca Nacional en Buenos Aires e invitó a los colectivos culturales a "motorizar la participación plural que recupere y recoja, a lo largo y a lo ancho de todo nuestro territorio nacional, los aportes de

---

10 El proyecto también fue respaldado por los diputados de la Unidad Popular, Claudio Lozano, Víctor De Gennaro, Liliana Parada y Graciela Iturraspe.

11 Impulsan también el proyecto de ley de fomento a revistas culturales independientes: Mara Brawer, Edgardo Depetris y Remo Carlotto.

la gran diversidad cultural de la que formamos parte y en la cual abrevamos”. Se refería así a la ley y los proyectos antes mencionados, así como a demandas regulatorias de escritores, artesanos, actores, artistas plásticos, técnicos cinematográficos, entre otros<sup>12</sup>. En esa instancia, se presentaron los 21 Puntos para debatir lo que debería ser la Ley Nacional Federal de las Culturas.

Todos los proyectos de ley presentados por las organizaciones mencionadas abrevan en el paradigma de derechos humanos y de la cultura como patrimonio de la humanidad, no como mercancía. Es decir, se asientan en el paradigma de la comunicación y cultura como derechos humanos y como condición para la democracia y el desarrollo de los pueblos, en el que se funda la Ley Audiovisual, y se colocan en las antípodas del modelo mercantil de bienes y servicios culturales. Así, desde esta perspectiva, se busca garantizar el acceso y la participación de actores que ocupan una posición marginal en la producción cultural: social-comunitarios, autogestivos, independientes, sin fines de lucro. Esta concepción

implica también reivindicar el rol activo del Estado como garante de ese derecho para todos y todas, y la consecuente necesidad de que fomenta estas expresiones.

Además, al menos uno de los proyectos de ley presentados por las organizaciones expresaba explícitamente la necesidad de ser enmarcados en una Ley Federal de Culturas<sup>13</sup>. Por lo tanto, el pre-proyecto gubernamental de Ley Federal de Culturas que se presentó a fines de 2014, no sólo contaba con trabajo acumulado en las organizaciones, sino también con una demanda consensuada entre diversas agrupaciones de trabajadores de la cultura.

#### **4. Lugar social**

En esta sección, caracterizaremos el lugar social que ocupan los agentes colectivos –las cuatro agrupaciones nacionales de editores de revistas culturales, trabajadores de la danza, músicos y productores culturales comunitarios– cuyas prácticas estratégicas se analizaron

---

12 La invitación del Frente de Artistas y Trabajadores de la Cultura para pensar y debatir una Ley Federal de Culturas incluía las reivindicaciones de una Ley Nacional del Libro, Ley de Fomento a las Revistas Culturales promovida por la Asociación de Revistas Culturales Independientes de Argentina (ARECIA), Ley Nacional de Danza, Ley Nacional del Artesano, Ley Nacional de Autores (jubilación para escritores), Ley Nacional del Actor, Ley Nacional de Artistas Plásticos e Ilustradores (jubilación), Ley Nacional del Traductor, Reforma Previsional para el Técnico Cinematográfico, entre otras. En el ámbito de Ciudad de Buenos Aires: Ley de Centros Culturales, Ley de Teatro Comunitario, Ley de Tango de la Ciudad, Ley del Libro de la Ciudad, entre otras.

---

13 Así lo expresa el documento “Nuestro Proyecto: Ley Federal de la cultura Comunitaria, Autogestiva e Independiente” del colectivo Pueblo Hace Cultura en el punto 10 de su presentación: “Esta discusión debe darse en el marco de un debate más amplio respecto de la necesidad de avanzar en la sanción de una Ley Federal de Cultura, que contemple como un aspecto fundamental e insoslayable la cultura comunitaria y el arte autogestivo e independiente. También deberán ser aspectos esenciales de esta ley la necesidad de fortalecer la institucionalidad cultural existente, avanzando en la creación de un Ministerio de Cultura, y garantizando la asignación de al menos el 1% del presupuesto nacional a la cultura, tal como recomienda la UNESCO”.

en el apartado anterior según sus competencias y trayectorias<sup>14</sup>.

Los cuatro casos analizados se tratan de coaliciones. Algunas de estas alianzas están integradas por organizaciones, como es el caso de FAMI, el colectivo Pueblo Hace Cultura o ARECIA. En cambio, otras agrupan a personas, como la Mesa de Trabajadores de la Danza de Córdoba que integra al Movimiento Nacional por la Ley de la Danza. Las primeras parecen tener mayor poder de incidencia en más etapas del proceso de debate, definición e implementación de una política pública, y mayor capacidad de resistencia ante las adversidades. Un ejemplo que da cuenta de esto es lo sucedido en PHC cuando, en 2012, por diferencias sobre el modo de presentar el proyecto de Ley de Apoyo a la Cultura Comunitaria Autogestiva e Independiente en el Congreso de la Nación, algunos referentes y organizaciones que tenían afinidad con el Frente Para la Victoria se retiraron del colectivo, con la consiguiente quita de respaldo al proyecto. Sin embargo, a fines de ese mismo año, volvieron a reagruparse en torno a la preparación y participación en el Primer Congreso Latinoamericano de Cultura Viva Comunitaria realizado en La Paz, Bolivia, en mayo de 2013, al cual viajaron más de 300 argentinos.

Todas las organizaciones tienen una aspiración federal. En ARECIA, FAMI, PHC y el Movimiento por la Ley de la Danza, las organizaciones y personas de las provincias que las integran comparten necesidades entre sí y

con Buenos Aires. No obstante, también se registran realidades, necesidades y demandas locales que son desconocidas en CABA. Esta situación suele generar tensiones entre las organizaciones provinciales y las de la capital. La situación se complejiza porque la mayoría de los referentes pertenecen a organizaciones capitalinas. Además, estas últimas, al encontrarse en ciudad o provincia de Buenos Aires, tienen mayores posibilidades de desplazarse para hacer *lobby* en el Congreso durante el debate de las leyes, así como de incidir en el PEN durante su implementación. En este sentido, por ejemplo, Músicos Convocados de Córdoba y la Universidad Nacional de Córdoba con el apoyo de la delegación cordobesa de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA), crearon en 2013 el Banco de Música Autogestionada Córdoba (BAMUAC)<sup>15</sup>, con el fin de ofrecer una herramienta que facilite a los radios cumplir con la emisión de un 30 por ciento de música de origen nacional y un 50 por ciento de música producida en forma independiente, según establece la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA, art. 65, incisos 1.II). Ofrecieron esta herramienta a nivel nacional, pero AFSCA sostuvo que debía ser aprobada por el Instituto Nacional de la Música, y éste aún no lo hizo.

La mayoría de estas organizaciones adoptaron como modo organizativo el asambleario y horizontal. PHC, por ejemplo, procuró construir sus propuestas participativamente y desde el consenso, a partir de la diversidad. Así, se procuró favorecer la construcción identitaria, a la vez que sus integrantes pa-

---

14 Gran parte de la información de este apartado fue tomada de la desgrabación de la Jornada "Ley Audiovisual y Después: Las nuevas disputas por ampliar otros derechos a la comunicación y la cultura", realizada en ECI-UNC el 29/04/14. Disponible en: <http://democratizarcomunicacion.eci.unc.edu.ar/debates-publicos/>

---

15 BaMuAC es un portal de promoción y descarga de música creada por artistas independientes, catalogada y organizada, con información del artista, contactos y biografía. Su objetivo es facilitar a medios radiales el acceso a esta información, posibilitando la difusión del artista y su obra. Ver: <http://bamuac.unc.edu.ar/>

saron de la invisibilidad a la visibilidad con una fuerte apuesta y puesta en valor de lo territorial. Esto posibilitó que numerosos grupos de características distintas se sumaran a la propuesta. Sin embargo, este tipo de construcción colectiva conlleva importantes dificultades porque tiene muchos costos, como la fuerte demanda de tiempo y disponibilidad de sus integrantes. Por eso, la participación en los términos planteados a veces desgastó a los miembros y provocó que se retiraran del espacio del colectivo, a pesar de su acuerdo en la propuesta y demanda.

Algunas de las organizaciones cuentan entre sus integrantes con funcionarios estatales o militantes de determinados partidos políticos. Tal es el caso de las redactoras de Ley de Danza, Eugenia Schwartzman, directora Vocal del Ente Autárquico Teatro Colón y candidata de Proyecto Sur, y Noel Sbodio, ex asesora de la Comisión de Cultura de la Honorable Cámara de Diputados entre 2007 y 2011. Esto facilita el vínculo con diputados y funcionarios para que impulsen el proyecto como propio. No obstante, en algunos casos, implica también dificultades para mantener el consenso dentro de las propias coaliciones que agrupan a entidades de diverso signo político. También participan sindicalistas, como sucede en la Mesa de Trabajadores de la Danza de Córdoba. Asimismo, hay militantes de organizaciones territoriales en algunos casos vinculadas también a partidos políticos, como en Pueblo Hace Cultura.

### **Consideraciones finales**

Lo expuesto nos permite afirmar que las opciones producidas por las alianzas nacionales de organizaciones de la sociedad civil que intervienen en cultura en la Argentina desde 2009 (FAMI, PHC, ARECIA, Movimiento por la Ley de Danza), se vinculan con el nuevo espacio de posibles que configura la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual 26.522,

debido a las oportunidades y exigencias que ésta impone para el sector, y porque su debate y sanción abrieron la posibilidad de discutir otras leyes culturales con similares fundamentos.

Las opciones estratégicas de estos agentes colectivos se vinculan también con su lugar de menor poder relativo, en un mercado históricamente dominado por el sector privado y con un reciente fortalecimiento del sector estatal como productor comunicacional y cultural. Desde esta posición desventajosa pero ante esas mejores condiciones, para mejorar su posición de poder relativo y aumentar su probabilidad de prestar servicios de comunicación y de cultura, optan por cuatro estrategias complementarias:

1. Articularse con otras organizaciones en una entidad de mayor grado (asociación, colectivo, movimiento, federación).
2. Procurar incidir para que el Estado profundice los cambios en las reglas de juego en el campo cultural.
3. Proponer que esos cambios normativos sean democratizadores de la producción cultural en el país, de acuerdo con los principios inicialmente planteados en los debates del NO-MIC y el Informe MacBride en las décadas de 1960 y 1970, y retomados en este siglo por la sociedad civil en la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información y por la UNESCO en la Declaración Universal de la Diversidad Cultural y la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales.
4. Construir esas propuestas de manera participativa, federal y diversa. Lo novedoso y democratizador, por lo tanto, no es sólo el fundamento de las propuestas que realizan, sino también sus procesos de construcción.
5. Establecer negociaciones y alianzas con el Estado para obtener apoyo económico y reconocimiento legal.
6. Al mismo tiempo, fortalecer su inserción social y territorial.

Por lo tanto, sus opciones estratégicas tienen que ver no sólo con los principios esgrimidos por los agentes como fundamentos de las prácticas, sino también con el estado de las relaciones de fuerza en el sistema comunicacional y cultural del país.

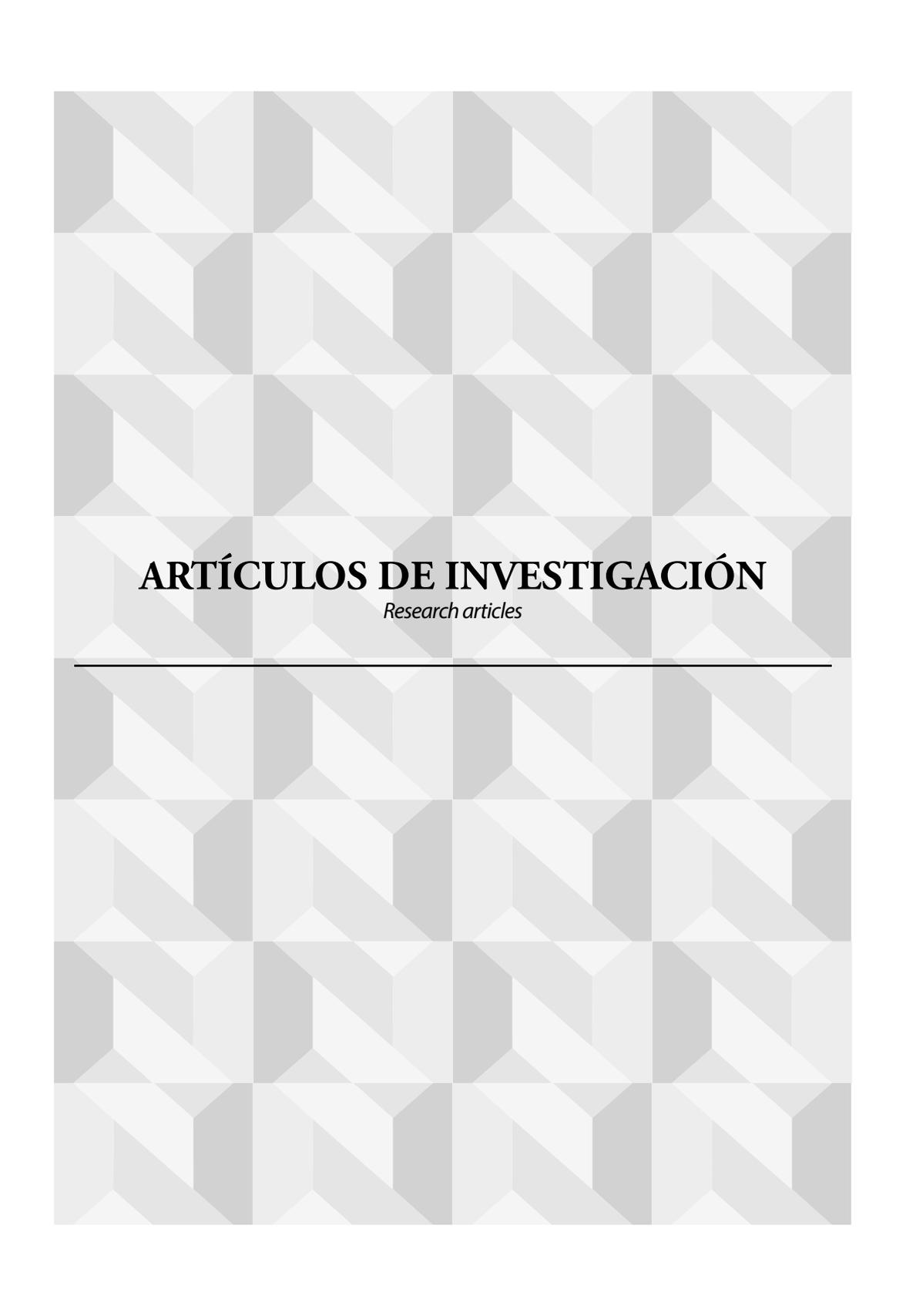
Estas experiencias y conocimientos acumulados por la organización y movilización de la sociedad civil en torno a demandas culturales desde un enfoque de derechos humanos, constituyen –a nuestro juicio– una condición de posibilidad imprescindible para que, a partir de 2014, se desarrolle el proceso de construcción participativa del proyecto de Ley Federal de Culturas propuesto por el Ministerio de Cultura de la Nación y el Frente de Artistas y Trabajadores de la Cultura.

## Referencias bibliográficas

- Achúgar, H. (2003). Derechos culturales: ¿una nueva frontera de las políticas públicas para la cultura? *Pensar Iberoamérica. Revista de Cultura*, OEA, N° 4, Junio-Septiembre de 2003.
- Aguinis, M., et. al. (1990). *Memorias de una siembra. Utopía y práctica del Prondec (Programa Nacional de Democratización de la Cultura)*. Buenos Aires: Planeta.
- Albornoz, L. (2011). Questionamentos em torno da diversidade cultural na Ibero-América. En J. M. Barros y G. Kauark (Orgs.). *Diversidade cultural e desigualdade de trocas*. Sao Paulo: PUC Minas/Itaú Cultural, 201: 101-112.
- Barbero, J. M. (1981). *Prácticas de comunicación en la cultura popular: mercados, plazas, cementerios y espacios de ocio. Comunicación alternativa y cambio social*. México: UNAM.
- Bayardo, R. (2008). Políticas culturales: derroteros y perspectivas contemporáneas. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, Vol. 7, N° 1, Servizio de Publicações da Universidade de Santiago de Compostela, 2008: 17-29.
- Busso, N. y Jaimes, D. (2011). *La cocina de la ley. El proceso de incidencia en la elaboración de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina*. Buenos Aires: FARCO.
- Caletti, S. (2005). Políticas de comunicación, acentos en el debate. En D. Loreti, G. Mastriani y M. Baranchuk, *Participación y democracia en la sociedad de la información*, pp. 59-67. Buenos Aires: Prometeo.
- Costa, R. L. (2010). Acerca de la comprensión/explicación. Una aproximación desde Max Weber. *ConCiencia Social. Nueva Época*, Año X, N° 13, Editorial Espacio/ETS-UNC, Córdoba, Junio 2010: 61-70.
- Costa, R. L. (1997). Estrategias de intervención como teorías de la acción en acción. *Acto Social. Revista de Trabajo Social y Ciencias Sociales*, Año V, N° 17, Córdoba.
- Cultura Viva Brasil. Disponible en: <http://culturavivacomunitaria.org/cv/2014/07/se-aprobo-la-ley-de-cultura-viva-en-brasil/>
- Cultura Viva Comunitaria. Disponible en: <http://culturavivacomunitaria.org/>
- Escobar, A., Alvarez, S. y Dagnino, E. (2001). *Política cultural y cultura política: una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*. Colombia: ICANH y Taurus.
- Fraser, N. (2006). Reinventar la justicia en un mundo globalizado. *New Left Review*, N° 36, 2006, Akal, Madrid. 2006: 31-50.
- Frau-Meigs, D. (2002). Excepción cultural, políticas nacionales y mundialización: factores de democratización y de promoción de lo contemporáneo. *Quaderns del CAC*, n°14, Instituto de la Comunicación (InCom) de la Universidad Autónoma de Barcelona y Consejo del Audiovisual de Cataluña (CAC), Barcelona. Págs. 3-18. Disponible en: [http://www.cac.cat/pfw\\_files/cma/recerca/quaderns\\_cac/Q14frau-meigs\\_ES.pdf](http://www.cac.cat/pfw_files/cma/recerca/quaderns_cac/Q14frau-meigs_ES.pdf)
- García Canclini, N. (Comp.). (1987). *Políticas Culturales en América Latina*. México: Grijalbo.
- Jornada: "Ley Audiovisual y Después: Las nuevas disputas por ampliar otros derechos a la comunicación y la cultura", organizada por el equipo de investigación Sociedad civil y

- derechos a la comunicación y la cultura del CIFFyH-UNC, el equipo de cátedra del Seminario optativo "El sector social en las disputas por la democratización de las comunicaciones (Argentina, siglo XXI)" y la Secretaría de Extensión de ECI-UNC, realizado en ECI-UNC, Córdoba, 29 de abril de 2014. Desgrabación disponible en: <http://democratizarcomunicacion.eci.unc.edu.ar/debates-publicos/>
- Ley de Preservación de Bienes y Patrimonios Culturales (2003). Disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anejos/85000-89999/86632/norma.htm>
- Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual Nº 26.522 (2009). Disponible en: <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=158649>
- Longoni, A. (2005). La legitimación del Arte Político. *Revista Brumaria*, Nº 5, Verano 2005. S/D.
- Loreti, D. (2007). Distintos tratamientos de la diversidad cultural: CMSI, UNESCO y OMC. En G. Mastrini y B. Califano (Comps.). *Sociedad de la Información, Políticas Públicas y participación social*. Buenos Aires: FES, Marzo de 2007, pp. 69-77. Disponible en: [http://www.fes.org.ar/PUBLICACIONES/Sociedad\\_dla\\_Informacion.pdf](http://www.fes.org.ar/PUBLICACIONES/Sociedad_dla_Informacion.pdf)
- MacBride, S. y otros (1980). *Communication and society today and tomorrow, Many Voices One World, Towards a new more just and more efficient world information and communication order*. Kogan Page, London/Uniput, New York/UNESCO, París.
- Margulis, M., Urresti, M., Lewin, H., Krochmalny, S., Zicavo, E., Kejval, L., Marcus, J., Zarlenga, M., Cecconi, S., Pérez, F., Algasi, R. y Martínez Olguín, J. J. (2014). *Intervenir en la cultura. Más allá de las políticas culturales*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Mastrini, G., Becerra, M., Baranchuk, M. y Rosi, D. (2005). Introducción. En G. Mastrini (Ed.). *Mucho ruido, pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina*, Pp. 11-28. Buenos Aires: La Crujía.
- Mata, M. C. y otros (2005). Condiciones objetivas y subjetivas para el desarrollo de la ciudadanía comunicativa. En *Centro de Competencia en Comunicación para América Latina*. Bogotá: FES.
- Meikins Wood, E. (2000). Sociedad civil y política de identidad. En *Democracia contra capitalismo*. México: Siglo XXI.
- Mejía Arango, J. (2009). Apuntes sobre las políticas culturales en América Latina, 1987-2009. *Colombia Pensamiento Iberoamericano: Revista de Economía Política*. Ed: v.N/A fasc. 4, 2ª época, Universidad EAFIT, Medellín. 2009:105-130.
- MICA. Disponible en: <http://mica.cultura.gob.ar/> Última consulta: 9/06/2015.
- Mozejko, D. T. y Costa, R. L. (2002). *Lugares del decir. Competencia social y estrategias discursivas*. Rosario: HomoSapiens.
- Panizza, F. (2005). Unarmed utopia revisited: the resurgence of left-of-centre politics in Latin America. *Political Studies*, 53 (4). 2005: 716-734.
- Pueblo Hace Cultura. Disponible en: <http://www.pueblohacecultura.org.ar/>
- Ranaivoson, H. (2007). *Measuring cultural diversity: a review of existing definitions*. Expert Group Meeting on the Statistical measurement of the diversity of cultural expressions, UNESCO Institute for Statistics (UIS), Montreal, September 27-28 (31 p.). Disponible en: [www.uis.unesco.org/culture/Documents/Ranaivoson.pdf](http://www.uis.unesco.org/culture/Documents/Ranaivoson.pdf)
- Svampa, M. (2008). *Cambio de Época. Movimientos sociales y poder político*. Buenos Aires: Siglo XXI/CLACSO.
- SINCA <http://sinca.cultura.gob.ar/> Última visita: 9/06/2015.
- Sorj, B. (2010). *Usos, abusos y desafíos de la sociedad civil en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Turino. C. (2011). *Punto de cultura. El Brasil de abajo hacia arriba*. Tragaluz Editores y alcai-

- día de Medellín, Medellín. Disponible en: <https://redbgc.files.wordpress.com/2013/05/punto20de20cultura.pdf>
- UNESCO. (2001). *Declaración sobre la Diversidad Cultural*. Disponible en: [http://portal.unesco.org/es/ev.php-RL\\_ID=13179&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-RL_ID=13179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)
- UNESCO. (2005). *Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales*. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001429/142919s.pdf>
- UNESCO. (2008). *Indicadores de Desarrollo Mediático*.
- UNESCO. (2009). *Marco de Estadísticas culturales*. Disponible en: <http://www.uis.unesco.org/culture/Documents/framework-cultural-statistics-culture-2009-spa.pdf>
- UNESCO. (2011). *Measuring the Diversity of Cultural Expressions: Applying the Stirling Model of Diversity in Culture*. Disponible en: <http://www.uis.unesco.org/culture/Pages/cultural-diversity.aspx>
- Universidad de Friburgo y UNESCO (2007). *Declaración de Friburgo*. Disponible en: [http://www.culturalrights.net/descargas/drets\\_culturals239.pdf](http://www.culturalrights.net/descargas/drets_culturals239.pdf)
- Viguera, A. (1998). Estado, empresarios y reformas económicas. En busca de una perspectiva analítica integradora. *Perfiles Latinoamericanos*, Vol. 7, no. 12, Jun. 1998: 9-51.
- Wortman, A. (2008). *Las clases medias argentinas y democratización cultural. Análisis de su devenir a partir de la conformación del público de cine, televisión y centros culturales autogestionados*. Tesis del Doctorado en Ciencias Sociales, UBA. Buenos Aires: Mimeo.
- Wortman, A. (2012). Políticas culturales de la sociedad civil en la formación de nuevos públicos. Una vez más sobre los sentidos de la palabra cultura. En *Perfiles de la cultura cubana*. Disponible en: [http://v2012.cultura.gob.ar/archivos/noticias\\_docs/ana\\_wortman.pdf](http://v2012.cultura.gob.ar/archivos/noticias_docs/ana_wortman.pdf)
- Wortman, A. y Bayardo, R. (2012). Consumos culturales en América Latina. Balances y desafíos. *Alteridades*, vol.22, no.44, México, jul./dic. 2012: 11-21.



# **ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN**

*Research articles*

---



# ¿La bioeconomía como modelo de desarrollo? Recursos naturales y políticas públicas en ciencia, tecnología e innovación.

*Bioeconomy, model of development?*

*Natural resources and public policies in science,  
technology and innovation.*

**Por Romina Loray\***

**Fecha de Recepción:** 26 de junio de 2014.

**Fecha de Aceptación:** 01 de agosto de 2015.

## RESUMEN

Los recursos naturales han sido y continúan siendo fuentes de crecimiento para la región de América Latina. Conforman la estructura productiva y podrían convertirse en la base de las actividades socioeconómicas, donde los países con mayor dotación lograrían importantes ventajas comparativas. No obstante, la riqueza natural no resulta relevante por sí sola. En la actualidad los recursos naturales adquieren mayor significancia si se los integra a los avances científicos-tecnológicos propios del camino iniciado por la revolución científico-tecnológica, donde el paradigma preeminente se presenta vinculado a la biotecnología, la nanotecnología, los nuevos materiales y las energías renovables. La utilización de la biotecnología –producto de la transversalidad– para transformar los recursos naturales y biológicos, está configurando un fenómeno denominado bioeconomía. Desde la presente propuesta, nos preguntamos a qué tipo de modelo de desarrollo podría llevar este relacionamiento, es posible plantear una estrategia de

desarrollo basada en los recursos naturales. Siguiendo el cuestionamiento anterior, el presente trabajo se propone analizar el complejo científico-tecnológico y los recursos naturales en una misma y múltiple dimensión, dando especial énfasis al lugar otorgado por las políticas públicas en materia de ciencia, tecnología e innovación (CTI). En primer lugar, se describe la situación actual de los recursos naturales en América Latina, la importancia histórica y la complementariedad o competencia con la industria. En segundo lugar, y en relación a lo anterior, se esboza la estrategia de desarrollo propuesta por Carlota Pérez y se ponen en discusión sus lineamientos frente a la presencia o no de elementos novedosos para el análisis de los recursos naturales en América Latina. En tercer lugar, se analiza la estrecha vinculación entre la bioeconomía y los recursos naturales. En cuarto lugar, se da cuenta de los fundamentos tecnológicos de la bioeconomía a través del acercamiento de la biotecnología y su convergencia con los recursos naturales, la ciencia y la tecnología. Finalmente, se observa

---

\* Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Doctoranda en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Becaria doctoral del CONICET-CEIPIL-UNICEN. Correo electrónico: rominaloray@gmail.com

la política CTI de la Argentina a través de uno de sus instrumentos –el Fondo Argentino Sectorial–, con el objetivo de evaluar el espacio otorgado a los recursos naturales y los vínculos posibles en la consolidación de la bioeconomía como modelo de desarrollo.

**Palabras clave:** Recursos naturales, Bioeconomía, Políticas CTI.

## ABSTRACT

Natural resources have been and still are sources of growth for the region of Latin America. They form the production structure and could become the basis of socio-economic activities, where countries with greater provision would achieve significant comparative advantages. However, the natural wealth is not relevant by itself. At present natural resources become more significant if they integrate scientific and technological advances corresponding to the path initiated by the scientific-technological revolution where the preeminent paradigm is presented related to biotechnology, nanotechnology, new materials and renewable energy. The use of biotechnology-product of mainstreaming as a primary feature-to transform the natural and biological resources are configuring a phenomenon called bioeconomy. With this proposal we wonder what kind of developmental model this relationship could take, it is possible to envisage a development strategy based on natural resources. Following the previous question, this paper analyzes the scientific-technological complex and natural resources in one and multiple dimension with special emphasis on the place given by the public policies in science, technology and innovation (STI). Firstly, it is described the current situation of natural resources in Latin America, the historical importance and complementarity or competition with the industry. Secondly, and related to what has already been mentioned, the development strategy proposed by Carlota

Perez is presented, and its guidelines questioned regarding the presence or absence of novel methods for the analysis of natural resources in Latin America elements. Thirdly, the close link between the bioeconomy and natural resources is analyzed. Fourthly, the technological foundations of the bioeconomy are presented through the approach of biotechnology and its convergence with natural resources, science and technology. Finally, Argentina's policies STI are described by one of its instruments – Fondo Argentino Sectorial, with the objective of evaluating the space given to natural resources and the possible links in the consolidation of bioeconomy as a model of development.

**Keywords:** *Natural resources, Bioeconomy, STI Policies.*

## Introducción

Una de las mayores fortalezas de la región de América Latina radica en sus recursos naturales y en las enormes reservas que la caracterizan. ¿Cuál es el camino para obtener el mejor y más racional aprovechamiento de tales recursos? ¿Cómo garantizar que la explotación de los recursos naturales se lleve a cabo de manera racional y minimizando los impactos ambientales? ¿Estos cuestionamientos forman parte de los modelos de desarrollo actuales?

En la actualidad los recursos naturales adquieren mayor significancia si se los integra a los avances científicos-tecnológicos propios del camino iniciado por la revolución científico-tecnológica, donde el paradigma preeminente se presenta vinculado a la biotecnología, la nanotecnología, los nuevos materiales y las energías renovables. Especialmente, la utilización de la biotecnología para transformar los recursos naturales y biológicos está configurando un fenómeno denominado bioeconomía. La definición de la bioeconomía moderna –a partir de la utilización la biomasa de una manera integrada y sostenible– plantea el mayor agre-

gado de valor de las materias primas derivado de los recursos naturales renovables llegando a productos de segunda y tercera transformación como los biocombustibles, bioplásticos, productos químicos, entre otros tantos.

Al abordar la cuestión de los recursos naturales como fuente principal de una estrategia de desarrollo para los países de la región, consideramos que puede ser atravesada por varias dimensiones de análisis, desde la fase extractiva, la industrialización hasta la ciencia y la tecnología. En este trabajo se hará especial mención al eje de la ciencia, la tecnología y la innovación, entendiendo que desde este amplio sector se puede pensar no sólo en la reducción de costos y mejor aprovechamiento de los recursos, sino también en la disminución de la contaminación que produce tanto la extracción como la transformación de los recursos naturales. En este sentido ¿cuál es el camino que están tomando las políticas públicas en materia CTI en relación a los recursos naturales y cuál es su aporte en la consolidación de la bioeconomía?.

En especial, países como Brasil y Argentina están asumiendo un fuerte compromiso desde las políticas públicas en ciencia, tecnología e innovación para acompañar el proceso más integral de los sistemas productivos en su relación al aprovechamiento más eficiente de los recursos naturales, la búsqueda de agregado de valor a la productividad y el cuidado de la sostenibilidad ambiental. Si consideramos el caso particular de Argentina, el énfasis de la planificación CTI actual está centrado en biotecnologías aplicadas a la agricultura y a la elaboración de alimentos, dado el fuerte sector agrícola del país, además de la importante presencia de las biotecnologías rojas del sector de la salud. Pero también se distinguen algunas iniciativas tendientes a promover el cuidado ambiental, así como la búsqueda de herramientas para revertir los efectos dañinos sobre suelos y aguas.

En este contexto, resulta necesario traducir los objetivos de las políticas a la luz de los instrumentos que las conducen. Consecuen-

temente, se describen las características más significativas del Fondo Argentino Sectorial, perteneciente a la Agencia Nacional de Promoción Científico y Tecnológica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Argentina, con el objetivo de evaluar si dichas políticas forman parte de una estrategia de desarrollo basada en los recursos naturales, tendiente a consolidar a la bioeconomía como modelo de desarrollo.

Siguiendo el cuestionamiento anterior, el presente trabajo se propone analizar el complejo científico-tecnológico y los recursos naturales en una misma y múltiple dimensión, dando especial énfasis al lugar otorgado por las políticas públicas en materia de ciencia, tecnología e innovación (CTI). En primer lugar, se describe la situación actual de los recursos naturales en América Latina, la importancia histórica, la complementariedad o competencia con la industria. En segundo lugar, y en relación a lo anterior, se esboza la estrategia de desarrollo propuesta por Carlota Pérez y se ponen en discusión sus lineamientos frente a la presencia o no de elementos novedosos para el análisis de los recursos naturales en América Latina. En tercer lugar, se analiza la estrecha vinculación entre la bioeconomía y los recursos naturales. En cuarto lugar, se da cuenta de los fundamentos tecnológicos de la bioeconomía a través del acercamiento de la biotecnología y su convergencia con los recursos naturales y la ciencia y la tecnología. Finalmente, se observa la política CTI de la Argentina a través de uno de sus instrumentos –el Fondo Argentino Sectorial–, con el objetivo de evaluar el espacio otorgado a los recursos naturales y los vínculos posibles en la consolidación de la bioeconomía como modelo de desarrollo.

### **Los recursos naturales y el modelo de desarrollo: una mirada introductoria**

La situación de los recursos naturales en América Latina ha estado vinculada al desarrollo y

al crecimiento de los países de la región, razón por la cual su análisis en relación a las políticas públicas en materia científica, tecnológica y de innovación (CTI) resulta imprescindible. Ya en la década del '70 Sábato y Botana, enunciaban algunos argumentos a consolidarse en el futuro, en torno a la relación entre los recursos naturales y la ciencia y la tecnología, y a su especificidad regional: “El uso inteligente de los recursos naturales, de las materias primas, de la mano de obra y del capital, así como los problemas de las economías de escala, requieren investigaciones específicas para cada país”. (Sábato y Botana, 1970:3).

Antes de avanzar es necesario considerar algunas cuestiones que podrán facilitar la lectura del presente trabajo. En primer lugar, cuando nos referimos a América Latina en términos genéricos no estamos olvidando las múltiples diferencias que se presentan entre los países y que no son actuales, sino que por el contrario devienen de procesos históricos anteriores a la colonización y que se han desarrollado hasta el día de hoy (Araya, 2012). En segundo lugar, y continuando con lo anterior entendemos que una de las mayores diferencias que radican en la región es la enorme diversidad en la dotación de recursos naturales. En tercer lugar, las diferencias también se observan en cada uno de los complejos científico-tecnológicos o sistemas nacionales de innovación que comprenden los países de la región, en la medida en que “Los patrones económicos, sociales, educacionales y científico-tecnológicos de América Latina son muy heterogéneos y en las últimas décadas han mostrado trayectorias evolutivas diferentes” (Lemarchand, 2010:24).

Durante décadas los países de la región han exportado materias primas con muy bajo o nulo valor agregado y con la consiguiente inestabilidad y volatilidad que da lugar a la dependencia de los precios del mercado internacional. De esta forma, la inserción internacional ha estado sujeta, en gran parte, a los valores de los recursos naturales dispuestos en

los mercados consumidores. Con todo, la capacidad de generar conocimiento y tecnología a partir de los recursos naturales ha sido una posibilidad por demás subestimada.

Según Fajnzylber, en muchos casos “el tipo de recurso natural que ha permitido el acceso del país a la economía internacional y la naturaleza empresarial de su explotación ejerce variada influencia sobre el nivel, la evolución y la estabilidad del ingreso en divisas; la distribución de esa disponibilidad de divisas entre los distintos agentes económicos; la gravitación económica relativa del Estado en el conjunto de la sociedad y en el exterior; y las variaciones de la productividad”. (CEPAL, 2006: 327). Mientras que la disponibilidad de esos recursos termina influyendo a su vez en la modalidad de industrialización adoptada. Esta mirada –desde el pensamiento económico del estructuralismo– contempla la teoría de deterioro secular de los términos de intercambio, visión que debe ser revisada a la luz de los cambios actuales pero sin perder de vista sus elementos esenciales.

Algunos autores consideran que la demanda de materias primas, el sostenimiento de buenos precios, junto con abaratamiento de las manufacturas por la evolución de las tecnologías, permiten que empiece a revertirse la tendencia negativa de los términos de intercambio, que históricamente afectó a América Latina (Cárcamo, *et. al.*, 2013)

En este contexto, hay que destacar que si bien las tecnologías y las capacidades tecnológicas intervienen en el potencial crecimiento, así como los contextos tecnológicos pueden modificar las ventanas de oportunidades para el desarrollo de los países, de ninguna manera son determinantes, si constituyen un elemento más para el análisis de la situación. Cuando se trata de formular estrategias para abordar el desarrollo de los países en torno a la industrialización y los recursos naturales, es necesario observar el equilibrio e interdependencia entre los diferentes factores y elementos que antes

se mencionaban, para que luego se los pueda abordar de manera conjunta. Del equilibrio resultante de todas las variantes es que se propondrá a un modelo u otro. En esta relación es que los recursos naturales juegan un rol esencial, en tanto pueden condicionar tanto favorable como negativamente el desarrollo de los países, lo que dependerá a su vez del conjunto de las políticas públicas que conformen el modelo de desarrollo de un país.

No obstante, para el esquema de pensamiento económico tradicional el patrón de inserción internacional basado en la especialización en materias primas no significa un problema, en la medida en la única preocupación es la especialización en aquellos bienes en los que cada uno de los países tenga “ventajas comparativas” de acuerdo a sus dotaciones factoriales. De ahí que los países obtienen las ventajas del progreso técnico independientemente del bien que produzcan.

En la actualidad, la idea de consolidar estrategias de desarrollo alrededor de los recursos naturales va más allá de la obtención de divisas en términos estrictamente neoliberales, donde los recursos naturales se relacionan enteramente con la imagen de *commodities* sujetos a la búsqueda de mayor productividad y reducción de costos. De lo que se trata es de consolidar un modelo de desarrollo en base a los recursos naturales, que pueda sostenerse a pesar de los vaivenes del mercado internacional, sin desconocer que el deterioro de los términos de intercambio sigue siendo una variable fundamental.

De todas maneras, y a pesar de que en muchos momentos de la historia de los países de la región hubo aumentos de los precios de materias primas, la última década de los años 2000 ha presentado un auge significativo en los valores internacionales. Lo cual representa una oportunidad para transformar, alterar y diversificar las estructuras productivas de muchos de los países, es decir de aquellos que se han visto beneficiados por

el alza, y que podrían aprovechar las ventajas del comercio internacional.

Ahora bien, los recursos naturales siempre han estado en el ápice de la discusión acerca de qué rol deberían tener en el desarrollo socioeconómico. En los años '70 recién se vislumbraban los primeros resultados de la tecnificación agrícola por ejemplo. O el alza de los precios del petróleo significaba una oportunidad para los países productores en pos de utilizar las divisas para desarrollar el sector y promover sectores más dinámicos en torno a la industria del petróleo. También este mismo caso fue un impulso –aunque inicial– para comenzar a pensar en energías alternativas para el desarrollo productivo de aquellas regiones menos favorecidas. En todos los casos –que sin duda son muchísimos por la gran diversidad de situaciones de América Latina– predominaba la naturaleza política de los procesos de transformación económica (Cardoso y Faletto, 1968: 161).

Algunos autores contemporáneos dan cuenta de posibles estrategias que se presentan para esta región, considerando el rol protagónico de los recursos naturales en relación a los importantes avances en materia científica, tecnológica y de innovación. En algún punto se continúa con las propuestas que Sábato y Botana expresaban hace más de cuatro décadas. La idea es manifestar la necesidad de aplicar ciencia y tecnología a los procesos productivos para promover un mayor desarrollo para las regiones de América Latina, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos naturales y la posibilidad de ser los insumos por excelencia de los procesos industriales con mejor proyección para la industria de estos tiempos. En adelante, se presenta una propuesta de estrategias de desarrollo basada en los recursos naturales pensada para la región de América Latina.

## Una estrategia de desarrollo basada en los recursos naturales: elementos novedosos para pensar América Latina

Carlota Pérez<sup>1</sup> es una de las autoras latinoamericanas que se ha convertido en una referente de la literatura actual sobre los recursos naturales y el modelo de desarrollo para los países de la región de América Latina, en su relación con los procesos científicos y tecnológicos. Dentro de la línea de trabajo de tradición evolucionista o neo-schumpeteriana, la autora considera que algunas industrias o sectores tienen mayores oportunidades de innovación y dinamismo que otras. Si bien los sectores que explotaban recursos naturales no eran considerados dinámicos, los cambios que ha ido configurando la revolución científico-tecnológica mundial han dado lugar a comportamientos más intensivos.

A grandes rasgos, la autora propone<sup>2</sup> “una estrategia para dinamizar el desarrollo de América Latina aprovechando las oportunidades específicas del contexto actual y las ventajas que ofrece la región”. (Pérez, 2010: 123). Esas condiciones particulares son las producidas por el aumento de los precios de los recursos exportables de la región.

En este caso la autora esta referenciando especialmente a los países que son mono-exportadores, donde dicha realidad ha constituido el “gran problema”, mientras que Pérez considera que “...podría transformarse en un futuro exitoso de tecnologías complejas, va-

riado perfil exportador y elevado crecimiento si se aprovecharan de manera inteligente las ventajas de poseer recursos naturales”. (Pérez, 2010: 128).

De esta manera, la estrategia propuesta por la autora se manifiesta en la idea de que la abundancia de recursos naturales podría dejar de ser un impedimento para el crecimiento de los países, a partir de la incorporación intensiva de ciencia y tecnología en segmentos de las cadenas de producción asociadas a los mismos, desde la producción de insumos hasta la comercialización de productos finales.

La utilización “inteligente” de las ventajas que poseen los recursos naturales requiere –al menos en principio– de estrategias integrales para un uso eficiente de los mismos. La autora propone en este sentido una estrategia basada en los recursos naturales a partir de del impulso dado por el proceso globalizador, donde los precios de los recursos podrían elevarse, los cuales permitirían “...financiar el esfuerzo tecnológico y de formación de capital humano vinculado a tales productos”. (Pérez, 2010: 128).

A lo que se dirige este tipo de propuesta es a incrementar el valor agregado promedio de la producción nacional, reducir paulatinamente la proporción del contenido primario de lo que se produce y se exporta y mejorar gradualmente la estructura productiva a través del aumento del nivel de calidad, innovación, articulación, complementación y productividad. Dicha estrategia es coincidente con los discursos de los presidentes de la región, así como de referentes políticos dentro de la industria y de la ciencia y la tecnología.

En tanto, Pérez considera que el escalonamiento de diferentes actividades basadas en recursos naturales y el consiguiente mejoramiento del perfil de las exportaciones a través del mejoramiento en el proceso productivo, –sea mediante innovaciones de productos, de procesos o mejoramientos incrementales– es fundamental para la región. El cual podría

---

1 Carlota Pérez. Autora Venezolano-Británica. Investigadora, conferencista y consultora internacional, experta en el impacto socio-económico del cambio tecnológico.

2 En Pérez, Carlota. *Dinamismo tecnológico e inclusión social en América Latina, una estrategia de desarrollo productivo basada en los recursos naturales*. Revista Cepal N° 100. Abril 2010

dar lugar, desde una transformación gradual de la economía, a la creación de “nichos de alto valor”.

La autora va más allá, considerando que el escalonamiento debería concentrar los esfuerzos en “...dominar las tecnologías de procesos, desde los *commodities* en gran escala (acero, aluminio, papel, refinación, cerveza, petroquímica y ciertos alimentos), pasando por las especialidades de escala intermedia (química, biotecnología, nanotecnología) hasta los materiales en pequeña escala hechos a medida y los químicos especiales u otros productos de nicho”. (Pérez, 2010:128). Continuando con los rasgos de este paradigma, pueden identificarse a las industrias de procesos basadas en recursos naturales como un espacio sumamente positivo –aunque no suficiente– para promover el desarrollo de la región.

La estrategia propuesta se extiende al plantear dos tipos de desarrollo, configurando así un desarrollo dual. Esto quiere decir que por un lado, la veta de desarrollo estaría dada por el logro de la competitividad en los mercados mundiales llegando a la frontera tecnológica en áreas destacadas, realidad que debería ser un sustento de relevancia para la siguiente estrategia. Por otro lado, también se esboza la posibilidad de desarrollar, en el mismo sentido, una estrategia “desde abajo” donde la especialización basada en los recursos naturales estaría dirigida, particularmente, a mercados específicos, producto de nichos desarrollados a partir de ventajas locales y territoriales.

Esta visión construida por la autora ayuda a la reflexión sobre nuestros espacios particulares, más allá de que las representaciones no sean exactas, hay situaciones análogas que pueden ser de utilidad para entender los procesos de desarrollo al interior de los países de la región, especialmente aquellos que se suceden en Argentina. De esta forma, la autora propone una alternativa para pensar el rol de los recursos naturales en el desarrollo de la región, considerando la posibilidad de que los

recursos naturales se conviertan en la base para una estrategia de desarrollo tecnológicamente dinámica y sustentable, en lugar de permanecer en la condición de “maldición” multidimensional y actuar como traba al desarrollo (Pérez *et. al.*, 2013).

### **Los recursos naturales en tiempos de la bioeconomía moderna**

Al plantear la posibilidad de impulsar áreas prioritarias dentro de la estrategia de desarrollo propuesta por Pérez (2010), aparecen algunas cuestiones que toman importancia a la luz de la conceptualización de algunos aspectos de la realidad socioeconómica de muchos de los países de la región, en relación a la utilización de los recursos naturales. Con ello nos referimos, por un lado, a la “economía del conocimiento natural”. Según Sagasti (2011) el concepto ha sido propuesto para dar cuenta de las posibilidades que se presentan al convergir activos naturales y conocimiento científico y tecnológico. En algún punto hablar de “economía del conocimiento natural” permite realizar el ejercicio que plantea este trabajo, el de pensar el complejo científico-tecnológico y los recursos naturales en una misma y múltiple dimensión. Dicho enunciado se opone al planteamiento de que la utilización de los recursos naturales expresa la inmadurez del sistema productivo de los países, como también está en contradicción con aquellos presupuestos que refieren a la “maldición de los recursos naturales” y la relación directa con el subdesarrollo de los países de la región. En esta segunda década del siglo XXI ha comenzado una larga transición que considera que los recursos naturales y las energías renovables podrían convertirse en la base de las actividades socioeconómicas, y los países con mayor dotación lograrían importantes ventajas comparativas (Sachs, 2009). Por otro lado, para otros autores predomina el concepto de bioeconomía, la cual “... aparece como un paso más allá de la misma economía

del conocimiento en el proceso neoliberal dispuesto a extender ética y práctica del mercado a espacios sociales y biológicos antes regulados por otros principios”. (Pavone, 2012: 145).

Con mayor impacto –aunque en sendas teóricas un tanto similares a las de la economía del conocimiento– el término bioeconomía es más utilizado para dar cuenta de lo que en apariencia sería la nueva forma de gestión de los recursos naturales. Como también, es en este marco donde se discute la relación de los recursos naturales y la ciencia y la tecnología. Resulta interesante referirnos a este último término –bioeconomía– en la medida en que convergen una serie de situaciones que ameritan su abordaje por la impronta que ha tomado en nuestra región en la configuración de políticas públicas para el abordaje de los vínculos entre recursos naturales y la ciencia y la tecnología. Ahora bien, ¿todos entendemos lo mismo cuando nos referimos a la bioeconomía?.

En primer lugar, la bioeconomía se ha convertido en un fenómeno que ha construido su importancia en el marco de organismos referentes como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE). A partir de la difusión y profundización que dicho organismo ha realizado, el concepto es retomado por diferentes autores a nivel mundial pero con mucho mayor interés en los países de la región donde dicho fenómeno es presentado como el escenario futuro para los países con importantes dotaciones de recursos naturales.

En segundo lugar, la bioeconomía no permanece como un fenómeno teórico, por el contrario es retomado por los Estados a través del lineamiento de políticas públicas y la promoción de espacios de intercambios donde se debate acerca de las ventajas de consolidar estructuras y dinámicas de desarrollo alrededor de este fenómeno. Como también, se discute qué rol tendrá el Estado en la coordinación y gerenciamiento de los recursos naturales, cómo será dicha intervención, qué relación habrá con la ciencia y la tecnología, cómo será

la distribución de beneficios y costos, entre muchos otros.

En tercer lugar, dicho fenómeno está sujeto a estructuras organizativas de otra naturaleza en cuanto a los modelos empresariales tradicionales que conocemos habitualmente.

El concepto bioeconomía en su origen no es actual, en los años '70 ya daba cuenta de la administración eficiente de los recursos escasos de origen biológico. La idea básica consistía en que el crecimiento económico, basado en la explotación sin límites de los recursos naturales no renovables como petróleo y gas, no era sostenible a largo plazo (Pavone, 2012). Esta concepción enmarcada dentro de la teoría del “decrecimiento” de Georgescu-Roegen, marca el diálogo entre la economía y la termodinámica en general y, más específicamente, entre la economía y el segundo principio de la termodinámica, definida como la ley de la entropía.

En este sentido, el concepto estaba imbuido de un sentimiento un tanto pesimista en la medida que pregonaba que ante una oferta ilimitada y finita de recursos de origen biológico la demanda debía modificar su conducta en tanto no existía la posibilidad de alcanzar el crecimiento infinito. Si bien esto no deja de corresponderse con la realidad, algunos autores consideran que mediante la moderna biotecnología, muchas de las dificultades para incrementar la oferta se podrían resolver, a su vez, pensando en un camino de desarrollo sustentable (Anlló y Fuchs, 2013). Esta visión se contrapone con la economía ecológica marxista, en tanto considera a la bioeconomía entendiendo que las funciones principales no son el aparato productivo y el sistema de producción, por el contrario si lo son la naturaleza, los recursos naturales y el medio ambiente (Maldonado, 2012).

En términos contemporáneos, la bioeconomía se presenta como una economía revolucionaria basada en la manipulación, transformación, explotación y apropiación

de la materia biológica consumada a través de las nuevas biotecnologías, la nanotecnología y la ingeniería genética (OCDE, 2009). En un sentido amplio, la bioeconomía se refiere al conjunto de las actividades económicas relacionadas con la invención, el desarrollo, la producción y el uso de productos y procesos biológicos (OCDE, 2009). Este concepto adquiere significancia actual a través de algunos documentos presentados en el ámbito europeo<sup>3</sup>, a partir de los cuales se consolidaron las definiciones, los sectores, los actores y los alcances de la bioeconomía (Henry et. al, 2014).

En este proceso de desarrollo de la bioeconomía, América Latina y en especial algunos países, ocupan un lugar preponderante por constituir una de las mayores reservas de biomasa a escala mundial y por ser una gran productora de biocombustibles (especialmente Argentina y Brasil). No obstante, aún no existe una visión precisa y establecida sobre la bioeconomía en la región (Henry et. al., 2014). Si bien consta cierto consenso sobre las contribuciones socioeconómicas que la bioeconomía podría realizar, resulta interesante contribuir a la discusión sobre las estrategias de desarrollo basadas en los recursos naturales y las implicancias de esta nueva configuración. En el marco de una economía basada en la transformación de los recursos naturales por medio de las biotecnologías, la bioeconomía se presenta como el concepto elegido para expresar este fenómeno.

## **La biotecnología abriendo camino a la bioeconomía: convergencia entre recursos naturales y ciencia, tecnología e innovación**

El objetivo de realzar algunas áreas como prioritarias viene acompañado de la intención de posicionar las economías latinoamericanas en el nuevo contexto mundial, en el cual se está tendiendo a fortalecer y consolidar la nueva revolución tecnológica. Así, la biotecnología, la nanotecnología y los nuevos materiales y energías se presentan como la cara visible del nuevo paradigma tecno-económico provisto a partir de la revolución de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC's) (Loray, 2010; Anlló y Fuchs, 2013).

De estas áreas prioritarias, la biotecnología es la que, no solo ha encontrado más avances para la resolución de muchos problemas, sino que es resaltada por su amplitud y diversidad de aplicación. En este sentido, la biotecnología se caracteriza por la máxima proximidad entre conocimiento básico y la resolución de problemas prácticos (Vacarezza y Zabala, 2002). En otras palabras, las disciplinas que convergen en la biotecnología y en sus procesos se destacan por la corta distancia entre el conocimiento y aplicación, entre el descubrimiento y la innovación.

La biotecnología se ha configurado como una de las tecnologías que más favorece la consolidación de la bioeconomía. En tanto, para indagar más profundamente en las raíces de estos desarrollos, se considera interesante dar cuenta de los significados científicos y tecnológicos, económicos y sociales de la biotecnología, siendo ésta parte del camino hacia la bioeconomía como modelo de desarrollo.

Debemos comenzar explicando que la definición de biotecnología comprende tanto los nuevos instrumentos biológicos como los métodos tradicionales; producto de la experiencia y práctica acumulada. “La biotecnología se define como el uso de organismos

---

3 En 2009 y 2012, la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) y la Comisión Europea publicaron dos textos fundamentales acerca del desarrollo de la bioeconomía en Europa: “La evolución de la bioeconomía hasta 2030: diseño de una agenda política” y “La innovación al servicio del crecimiento sostenible: una bioeconomía para Europa”. (Henry et. al., 2014: 129).

vivos o partes de ellos –estructuras subcelulares, moléculas– para la producción de bienes y servicios”. (BET, 2009:2). Entonces, la biotecnología abarca, desde la biotecnología tradicional utilizada, por ejemplo, en la fermentación de alimentos, hasta la biotecnología moderna, basada en la utilización de las nuevas técnicas del ADN recombinante –ingeniería genética–, y los nuevos métodos de cultivo de células y tejidos.

En cuanto a la biotecnología moderna, desde sus comienzos, fue una disciplina intensiva a nivel científico, caracterizada por su naturaleza multidisciplinaria y de fuerte complementariedad con otras tecnologías ya existentes. Si prestamos especial atención a la utilización de la biotecnología, algunos autores sostienen que no sólo podría contribuir a aumentar el PBI global, sino también permitiría un desarrollo sostenible y sustentable a largo plazo. Ahora bien, el crecimiento del campo de la biotecnología está firmemente conectado al desarrollo de la ingeniería genética de los años '70, como así también al de la informática, y en particular al de la industria del software (Joyanes Aguilar, 2003). Por lo que el impulso es dado desde distintas áreas del conocimiento y lo que en muchos casos resulta altamente positivo como es la transversalidad de la biotecnología, suele ser un impedimento para relacionarla con un sector o actividad en particular.

Entrados ya en el siglo XXI, las biotecnologías aparecen claramente como las tecnologías del futuro. No se trata de ciencias nuevas, pero hacen uso de todo tipo de estrategias y de diferentes métodos para analizar y utilizar el material hereditario de los seres vivos, así como sus diferentes funciones. De esta forma, la ciencia se enriquece con nuevos conocimientos fundamentales sobre los mecanismos de la vida. Estos conocimientos pueden dar lugar a diferentes aplicaciones de gran trascendencia para la humanidad según sostienen algunos autores (Barrere, *et. al*; 2009).

Por lo tanto, la biotecnología involucraría algunos elementos fundamentales tales como el conocimiento avanzado de genes y procesos celulares complejos, la biomasa renovable, y la integración de aplicaciones de la biotecnología en todos los campos donde hay conocimientos que pueden colaborar en la concreción de desafíos bioeconómicos (Anlló y Fuchs, 2013; OCDE, 2009).

En cuanto a los efectos sociales, hemos hecho referencia a que se considera que la biotecnología tiene la enorme capacidad de utilizar seres vivos o partes de seres vivos para dar respuesta a las crecientes necesidades socioeconómicas en el campo de la salud, la alimentación, la energía y el medio ambiente. Estos conocimientos, confluyen e impulsan el desarrollo de las tecnologías de convergencia, dentro de los campos de la biotecnología, la nanotecnología y la informática. Cada una de estas tecnologías, por sí misma, revoluciona los mercados. Pero al concluir en campos comunes, donde las innovaciones en una de ellas potencian a las de las otras, crean un avance exponencial. Por tanto, los impactos de la biotecnología a nivel social, parecen estar orientados a la búsqueda de beneficios en la salud humana y en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

En términos medioambientales, la biotecnología ofrece instrumentos para el desarrollo de actividades de forma sustentable, protegiendo los recursos naturales y la biodiversidad, mediante las llamadas estrategias de bioprevención y biorremediación (BET, 2010).

En definitiva, la biotecnología es un campo fuertemente transversal y heterogéneo, que implica la utilización de diferentes técnicas provenientes de distintas ramas de la ciencia y con muy variados campos de aplicación. Por muchas de estas razones es que se plantea que la utilización de la biotecnología puede dar lugar a un fenómeno integral considerado como bioeconomía. “...puede contribuir sustancialmente al mejoramiento del bienestar

y las condiciones de vida al ofrecer productos esenciales, como productos farmacéuticos o vacunas, y a incrementar tanto la cantidad como la calidad de los alimentos. (ProsperAR, 2009: 4). Como también permitiría ampliar la aplicación de los conocimientos en diversos campos, permitiendo mejorar procesos, disminuir costos y desarrollar nuevos productos que representan finalmente una mejora en el bienestar social de gran trascendencia para la humanidad (Bisang *et. al.*, 2009).

Esta presente la idea de que son más los desafíos futuros que presenta la biotecnología, que los sectores ya desarrollados en la actualidad. No obstante, las aplicaciones son muy variadas, desde la producción primaria, la salud humana, el sector industrial, hasta los biocombustibles.

En el primer caso, las aplicaciones en la producción primaria se pueden destacar aquellas que buscan desarrollar nuevas variedades de plantas (cereales y oleaginosas), para lograr mayor tolerancia a herbicidas, resistencia a pestes, entre otros aspectos. Además los aportes a la industria forestal se ubican en la hibridación y multiplicación. En cuanto a la cría de animales se destacan los avances, en materia biotecnológica, en el campo de la identificación de algunas características particulares como puede ser la terneza de la carne, el contenido de grasa, la capacidad de producción láctea, entre otros.

En el segundo caso, los propósitos de la biotecnológica en el plano de la salud han avanzado tanto en la biofarmacéutica, en los diagnósticos, en la farmacogenética, en los alimentos funcionales o nutracéuticos y en aparatos médicos (Anlló y Fuchs, 2013).

En el tercer caso, las aplicaciones de la biotecnología en la producción industrial se pueden localizar en aquellos procesos que utilizan química o biomateriales. En la industria química se observa una importante reducción de costos, menor demanda de energía y menores impactos ambientales. Cuando se trata

de la producción de biomateriales también se observa la incorporación de nuevos materiales y la expansión por ejemplo del caso de los bioplásticos. Junto con éstos, la industria de enzimas también se destaca, permitiendo reemplazar ciertos químicos y favorecer aún mejor las condiciones sanitarias y ambientales. Siguiendo la misma lógica también se ha avanzado desde la biotecnología en algunos avances conocidos como biorremediación y biosensores, los cuales permiten remediar la contaminación de algunos procesos industriales. En lo que atañe a las industrias extractivas, y que se relaciona más directamente con muchos recursos naturales de la región, se presentan interesantes apuestas pero con algo de retraso en las aplicaciones (Anlló y Fuchs, 2013).

En el cuarto caso, se destacan los biocombustibles. En este sentido la biotecnología tiene un rol activo en la medida en que el desarrollo potencial del sector requiere de la modificación de granos para mejorar la obtención de mayor y mejor combustible o actuar sobre la conversión de biomasa en combustible (Anlló y Fuchs, 2013; Tedoldi y Loray, 2014).

En párrafos anteriores se ha considerado que el desarrollo de la biotecnología siempre ha estado ligado al avance científico tecnológico, al tiempo que las empresas de biotecnología y los laboratorios de investigación están íntimamente relacionados tanto en la investigación básica como en la aplicada. En este sentido, es particularidad de la biotecnología la estrecha relación ciencia-empresa donde se destacan una altísima inversión en investigación y desarrollo (I+D), la naturaleza como la base de las investigaciones, las empresas de conocimiento e innovación y el acceso al mercado y a la regulación (Díaz, 2005). De este modo, las empresas de base biotecnológica requieren una constante necesidad de innovación, desarrollo de tecnología y lanzamiento de nuevos productos.

A nivel económico, la utilización de la biotecnología en cualquier sector representa la optimización de procesos, disminución de escalas, mejoramiento de la calidad de los productos y un mejor control en el empleo de las materias primas y recursos disponibles, generando aumentos significativos de la productividad y una importante reducción de costos. Dado los cortos ciclos de vida de los productos y de las tecnologías, los esfuerzos deben orientarse a actividades de I+D para descubrir nuevas aplicaciones y generar sinergias con otras áreas. Los primeros pasos, corresponden a procesos de escasas certezas, por lo que es necesario contar no sólo con constancia en la investigación, sino también con respaldo de capital.

En la medida en que los eslabones de investigación y desarrollo y el diseño de bienes y servicios requieren importantes inversiones de capital (Baidanoff *et. al.*, 2011) el acceso al mismo limita la expansión de la biotecnología a grandes empresas del sector privado y/o a importantes instituciones públicas (sean universidades o laboratorios) que actúan relacionadamente. Aunque también es plausible encontrar empresas más pequeñas, pero que cuentan con inversores que sustentan las investigaciones necesarias, con el fin de que los resultados sean altamente rentables.

Dentro de estas consideraciones es posible reconocer los mayores desarrollos de la biotecnología y sus muy diferentes aplicaciones en los países con mayor desarrollo. Algunos autores dan cuenta de esta realidad entendiendo que en esos países el proceso ciencia-técnica-tecnología-producción ha consolidado su organización de una manera distinta a la preexistente (Bisang *et. al.*, 2009). Se presenta una ruptura del modelo lineal tradicional –donde la ciencia básica y aplicada eran dominios exclusivos de lo público y la tecnología y la innovación de lo privado–. En este sentido, se reemplaza por un modelo donde la constante es la retroalimentación entre las

distintas etapas, sean dentro de las fases científicas con las tecnológicas o las tecnológicas con las de innovación, como también aquellas que involucran las relaciones entre actores públicos y privados.

De este modo, “el grueso de los avances proviene de un número acotado de países cuyos desarrollos se sustentan en una fuerte y activa interacción entre el sector público, la universidad y las empresas privadas. A grandes rasgos, el sistema reemplaza al actor individual (sea éste un *entrepreneur*, una empresa o un investigador) por un tramado de agentes como ámbito coordinado de innovación, sustentado por financiamiento público/privado y con una clara orientación hacia desarrollos plausibles de ser explotados comercialmente. (Bisang *et. al.*, 2005: 2).

Al caracterizar el entramado biotecnológico de la región se observa sobre todo que las empresas que lo conforman no tienen gran tamaño y escala global. Aunque si se ubican en estos territorios filiales de las más grandes multinacionales que se consolidan en el negocio sobre la base de la biotecnología. Si bien en el caso regional las empresas de base biotecnológica son más pequeñas, se caracterizan por tener “plantas de personal reducidas, pero con alta calificación, con fuertes vinculaciones con el sector académico, y con aportes financieros del sector público”. (Anlló y Fuchs, 2013: 53).

Ahora bien, este modelo que se presenta como consolidado en los países con mayor desarrollo y que es protagonizado por las grandes empresas, tiene su correlato en estas latitudes. Mucho de lo que podemos observar del modelo de negocios que se visualiza para la biotecnología se va configurando en el modelo que se propone desde la bioeconomía. “El modelo de negocios imperante se encuentra en conformación y transita en el límite entre la empresa que investiga y el laboratorio –público o universitario– que comercializa”. (Anlló y Fuchs, 2013: 55).

En este modelo se han ido fortaleciendo los distintos roles. Los científicos se están convirtiendo en protagonistas activos en proceso de desarrollos industriales (Baidanoff, 2011). La universidad adquiere un rol empresarial en esta nueva lógica de producción científico-tecnológica-escalonada, como así también muchos laboratorios o centros públicos de I+D. Por el lado de la empresa, su perfil productivo-comercial se ha afirmado en el conocimiento como el activo estratégico por excelencia. En estos términos, "... la ciencia ha dejado de ser un insumo necesario para avanzar en la elaboración de ciertos productos, para pasar a ser, directamente, el producto a comercializar". (Anlló y Fuchs, 2013: 55).

La posibilidad de que este modelo de negocio logre consolidarse depende de muchos factores que si bien han sido considerados de modo general, conviene hacer una recapitulación:

- El grado de avance en materia de investigación, en todas las subáreas de la biotecnología;
- El rol de las universidades en el gerenciamiento del conocimiento producido al interior;
- La capacidad de los laboratorios o industrias de utilizar estas aplicaciones y si es necesario dar cuenta de un escalonamiento productivo;
- El papel de las políticas públicas en materia CTI, tanto para direccionar cuales son las necesidades socio-productivas que pueden ser satisfechas, como así también responder a ello con instrumentos de promoción y financiación.

Dentro de esta lógica de negocios, volvemos a preguntarnos sobre el lugar que ocupan los recursos naturales. Si entendemos que en la biotecnología la ciencia es un negocio en sí mismo y no una herramienta para hacer negocios, los recursos naturales conforman el inicio de la investigación, y en muchos casos también son beneficiarios indirectos de la misma<sup>4</sup>.

El mayor impacto que produce este modelo de negocio en base al conocimiento y al gerenciamiento de los recursos naturales sucede cuando el negocio en sí mismo comprende todo el desarrollo para dar lugar a un producto final, sea semilla, una nueva droga o un proceso integral para la utilización sustentable de los mismos. Y sobre todo, el efecto de la biotecnología aplicada, puede generar desde el surgimiento de nuevos nichos de negocios, hasta un cambio en la estructura productiva de un país y una mejora en su competitividad internacional (BET, 2010).

Finalmente, este modelo de negocio esta impregnando las lógicas de producción y uso de los recursos naturales, al tiempo configura una nueva forma de gerenciamiento de los mismos, donde un conjunto cada vez más concentrado de actores se disputa dicho rol. Con ello, la necesidad de expresar, a continuación, cuál es el lugar que ocupa el Estado en esta nueva configuración del gerenciamiento de los recursos naturales.

### **Bioeconomía y políticas públicas en materia de ciencia, tecnología e innovación en la Argentina reciente**

Como propuesta analítica consideramos que comprender el direccionamiento de las políticas CTI es una herramienta que nos permite dar cuenta del espacio que ocupa la bioeconomía en la configuración del modelo de desarrollo de un país. En el caso particular de la Argentina, las estrategias de intervención propuestas desde el ámbito público, en especial del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, han tomado cierta dirección que da lugar a pensar en su aporte

---

también con ello generan un uso menor de energía, como así también la generación de elementos o procesos menos contaminantes y por lo tanto con menor impacto ambiental.

---

4 Este último caso hace referencia a aquellos avances que en busca de reducción de costos,

hacia la configuración de un modelo de desarrollo vinculado estrechamente a la bioeconomía. Por supuesto que las políticas de un solo ministerio no son suficientes para expresar una estrategia integral, pero si, constituyen instrumentos de suma importancia al momento de observar el camino que atraviesan dichas políticas, y el lugar que ocupan los recursos naturales y sus procesamientos y usos, a partir de la utilización de la ciencia, la tecnología y la innovación.

El modelo de desarrollo basado en los recursos naturales requiere para su consolidación de un conjunto coordinado y eficiente de políticas públicas, pero la situación actual no demanda cualquier tipo de políticas, sino aquellas que respondan a la “economía del conocimiento natural”, comprendida en la bioeconomía moderna. Por supuesto, consideramos que las políticas deberían generarse antes que estos procesos comiencen su sedimentación, tanto económica como social. Pero también comprendemos que muchas de las políticas públicas se implementan en respuesta a realidades ya instaladas.

De todas maneras, las políticas públicas en materia CTI adquieren una significancia fundamental en la medida en que el Estado pueda ir desarrollando estrategias para el gerenciamento y regulación de procesos complejos donde intervienen un conjunto amplio de actores con diferencias de intereses, y donde la necesidad de inversión tiene que ir inexorablemente de la mano de la intervención en áreas prioritarias, sin que los resultados dejen de ser inclusivos.

En la última década se destaca una serie de políticas públicas en materia CTI que atiende, con marcada consideración, un conjunto de estrategias para intervenir en la utilización y procesamiento de los recursos naturales a partir de la configuración de una batería de instrumentos centrados en la focalización y selectividad de aquellas áreas consideradas estratégicas. Esto sucede a partir de la comprensión

de que todo el espectro de los recursos biológicos requiere de inversiones para la creación de capacidades que permitan su aprovechamiento, como así también el potencial natural disponible necesita del fortalecimiento de disciplinas a fines y campos de conocimientos para que éstas se consoliden a partir de una fuerte orientación por parte del Estado para hacer efectiva dicha profundización.

En este contexto es necesario tener en cuenta las implicancias políticas de consolidar un modelo de desarrollo basado en la bioeconomía. En dicho entorno vale preguntarnos una vez más por cuál es lugar de los recursos naturales, quiénes tienen la potestad sobre los mismos, es un modelo donde las políticas públicas logran la inclusión social, entre muchas otras interrogantes. Entonces, nos interesa centrar la atención en las herramientas que utiliza el Estado para posicionarse y orientar a las instituciones en función de los intereses y visiones que predominan en el contexto político y económico (Emiliozzi et al., 2009). Mientras que algunos autores como Pavone (2012), sostienen que la bioeconomía necesita para consolidarse un proceso de despolitización y de restricción de la naturaleza. Desde otro lugar, se destaca que la potencialidad de la bioeconomía depende en gran parte de las acciones políticas coordinadas de los gobiernos para aprovechar dichas ventajas (Anlló y Fuchs, 2013).

En este sentido, la bioeconomía es un fenómeno económico en proceso. En éste, convergen y se relacionan a distintos niveles la biotecnología, los sistemas de innovación, las políticas públicas, mercados, empresas y varios actores sociales, dando lugar a nuevos equilibrios socio-económicos. No obstante, la centralidad del cambio técnico en la economía convierte a la política en ciencia, tecnología e innovación en una pieza clave para cualquier estrategia de desarrollo (Maldovan et al., 2011). Ahora bien, conocemos en parte el fenómeno que se presenta pero todavía

no reconocemos cuál puede ser el rol concreto del Estado a través de sus políticas públicas. El Estado asiste a fuertes demandas productivas y sociales de diferentes sectores, en tanto su estructura permite dar lugar a procesos de altos costos, importante riesgo y pensando en el largo plazo como lo requieren muchos de los procesos de desarrollo científico y tecnológico.

Desde el campo de los Estudios en Ciencia, Tecnología y Sociedad (CTS) podemos vislumbrar el rumbo que desde las políticas se está desarrollando en el marco del avance de la bioeconomía. Entendemos que el análisis de algunos instrumentos de política científica y tecnológica puede ser de gran utilidad para evidenciar el rumbo u orientación de dicha política. En adición, otros autores sostienen que la elección de los instrumentos de política de innovación constituye una parte de la formulación de la política, al tiempo que los propios instrumentos forman parte de la aplicación real de la política (Borrás y Edquist, 2013).

En el caso efectivo de los fondos de promoción y financiamiento de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica<sup>5</sup> (ANPCYT) de la Argentina, existe una clara tendencia a privilegiar proyectos pertenecientes a las denominadas áreas prioritarias<sup>6</sup>, los cuales en muchos casos tienen como prota-

gonistas directos a los recursos naturales, su mejoramiento, su reproducción, su cuidado, entre otras cuestiones. Así, las áreas prioritarias son consideradas de manera transversal en la relación con diferentes sectores socio-productivos donde podrían tener altos impactos.

Desde 2009 ha comenzado a delinarse un nuevo fondo dentro de la estructura de la ANPCYT, el Fondo Argentino Sectorial (FONARSEC). El mismo presenta algunas características necesarias de destacar, por cuanto en muchas de sus convocatorias se observa cierta predisposición a orientar los incentivos económicos hacia el gerenciamiento del conocimiento natural. Por lo tanto, el hecho de que se destaque la dinámica de este Fondo tiene varios objetivos. En primer lugar, dar cuenta de las políticas públicas para el gerenciamiento de los recursos naturales, y con ello observar la tendencia de dichas políticas. En segundo lugar, nos permite constatar quienes son los actores involucrados, sus roles y beneficios. En tercer lugar –pero a partir de los dos primeros–, nos permite entender cómo las políticas públicas en ciencia, tecnología e innovación hacen luz para una comprensión más integral del modelo de desarrollo vigente y en plena conformación.

¿Es posible pensar entonces en un modelo de desarrollo basado en los recursos naturales para Argentina –dentro de lo planteado por Carlota Pérez– donde éstos se conviertan en la base de las actividades socioeconómicas del país?. Esta interrogación actúa de guía para comprender el espacio que se le otorga a las políticas CTI en la configuración de un modelo de desarrollo integral del país.

En principio, hay que resaltar que la Argentina cuenta con una dotación de recursos naturales que podría dar lugar a una importante ventaja comparativa en la consolidación

---

5 La Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica es un organismo nacional dependiente del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva que surge en 1996. Se dedica a promover el financiamiento de proyectos científicos, tecnológicos e innovadores, abarcando su influencia hacia todo el complejo científico-tecnológico público y privado. Dicha institución administra en la actualidad cuatro fondos (FONTAR, FONCYT, FONSOFT y FONARSEC).

6 Recordemos que las áreas prioritarias por excelencia son la biotecnología, la nanotecnología

y las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC's).

del fenómeno bioeconómico. En algunos apartados del nuevo Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, Argentina 2020<sup>7</sup> (PNCTI) se insiste con la idea de que el conocimiento científico y la adopción de tecnologías apropiadas son las herramientas indispensables para preservar y asegurar una utilización racional de los abundantes recursos naturales con que cuenta Argentina (MINCYT, 2013; Loray, 2013).

Para ello el nuevo PNCTI propone una estrategia de focalización. En este sentido, busca direccionar los esfuerzos hacia la producción de impactos significativos en sectores sociales y productivos a través del apoyo de la ciencia, la tecnología y la innovación (MINCYT, 2013), identificando las oportunidades de intervención dentro de las áreas prioritarias y la vinculación con los sectores principales. Esta estrategia o modalidad de intervención focalizada aparece con fuerza en la implementación del FONARSEC. Dicho Fondo se presenta con el objetivo central de desarrollar capacidades críticas en áreas de alto impacto potencial y transferencia permanente al sector productivo. De este modo, tiene como misión la mejora de la competitividad en sectores seleccionados, contribuir a la solución de los problemas

diagnosticados y dar respuesta a las demandas de la sociedad, las empresas y el Estado a través del fomento al desarrollo de proyectos público-privados (MINCYT, 2012).

El Fondo tiene diferentes programas, entre los que pueden distinguirse el Programa de Formación de Gerentes y Vinculadores Tecnológicos (GTec), el Proyecto de Infraestructura y Equipamiento Tecnológico (PRIETEC), el Programa Nacional de Becas Tics (PNBTICS) y el Programa Empretecno que comprende los subprogramas FFP (Facilitadores del Flujo de Proyectos) y EBT (Empresas de Base Tecnológica). Asimismo, son parte exclusiva del FONARSEC los Fondos Sectoriales (FS); éstos están enmarcados a su vez, en dos programas diseñados por el MINCYT: el “Programa para promover la Innovación Productiva y Social” y el “Programa de Innovación Tecnológica”. El componente central del primero son los “Fondos Sectoriales en Alta Tecnología”, los cuales están enfocados en tres tecnologías de propósito general: Biotecnología, Nanotecnología y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs) mientras que los “Fondos de Innovación Tecnológica Sectorial” se destinan a atender las demandas productivas y sociales y están dirigidos a fomentar innovaciones tecnológicas en los sectores Agroindustria, Energía, Salud, Desarrollo Social y Medio Ambiente (MINCYT, 2013).

A modo de ejemplo, puede citarse que dentro de éste último programa se destaca la convocatoria “FITS 2013 Medio ambiente”. La misma tiene como objetivo promover el desarrollo de nuevas tecnologías, procesos y metodologías tendientes a la identificación, disposición, caracterización y análisis de ciertos recursos naturales y procesos productivos potencialmente contaminados y contaminantes con el fin de atenuar su impacto ambiental a través del desarrollo de diversos sistemas de gestión que logren su restauración, recomposición o remediación.

---

7 El Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación: Argentina Innovadora 2020 es el instrumento por el cual el Ministerio establece los lineamientos de política científica, tecnológica y de innovación en el país hasta el año 2020. Según fuentes oficiales el objetivo del plan es impulsar la innovación productiva inclusiva y sustentable sobre la base de la expansión, el avance y el aprovechamiento pleno de las capacidades científico-tecnológicas nacionales, incrementando así la competitividad de la economía y mejorando la calidad de vida de la población, en un marco de desarrollo sustentable. <http://www.argentinainnovadora2020.mincyt.gob.ar/>.

Consecuentemente, desde un nuevo Fondo las políticas públicas están incentivando la solución de problemas socio-productivos y medio ambientales a partir del desarrollo de tecnologías innovadoras, como así también la utilización de tecnologías alternativas para aplicaciones medioambientales como biorremediación y biosensores donde la biotecnología puede vincularse con la remediación de contaminadores (Anlló y Fuchs, 2013). En este caso, los posibles beneficiarios directos del Fondo son instituciones públicas, privadas sin fines de lucro (universidades, centros e institutos que se dedican a la investigación y/o desarrollo tecnológico), y empresas privadas nacionales productoras de bienes y servicios, a partir de la conformación de Consorcios Asociativos Público-Privados. Los resultados efectivos pueden resultar de un alto valor socio-productivo y fundamentalmente relevante para el cuidado sostenible del ambiente.

De la misma forma que el anterior ejemplo, se distinguen una serie de convocatorias donde el Estado se coloca como el actor esencial en la gestión del conocimiento natural, compartiendo responsabilidades con el sector privado y permitiendo también ganancias cuando se trata de desarrollos productivos. Pero es el Estado el coordinador de los desarrollos y no sólo el que financia.

Como puede observarse, el FONARSEC en todas sus formas, propone una nueva modalidad de promoción de las actividades de ciencia, tecnología e innovación a través del financiamiento de proyectos asociativos sectoriales. Los aspectos más relevantes apuntan a desarrollar la asociatividad, la priorización temática o focalización, la formación de recursos humanos calificados y a la incorporación de sector privado como actor y beneficiario en muchas de las convocatorias. En algún sentido este instrumento de promoción da cuenta de la necesidad de que la investigación esté orientada al uso. A su vez, dicho instrumento nace con el objetivo específico de identificar y apo-

yar proyectos tecnológicos de mucha envergadura teniendo pocos proyectos como los beneficiarios pero a gran escala (Angelelli, 2011).

Este tipo de Fondos se presentan como los más novedosos instrumentos de política en ciencia, tecnología e innovación por su complejidad en la interacción de actores, producción de conocimientos y sobre todo, por el lugar preponderante que ocupa la biotecnología –dentro de las tecnologías de propósito general– en la configuración de soluciones socio-productivas en torno a los recursos naturales, los usos y la sustentabilidad. De este modo, al retomar las consideraciones anteriores, entendemos que la bioeconomía es parte integrante de la economía del conocimiento o, mejor dicho, una versión concreta de la economía del conocimiento en la que las biotecnologías y los recursos naturales y biológicos juegan un papel fundamental (Pavone, 2012). De ahí la importancia de considerar estos elementos al momento de analizar la configuración del modelo de desarrollo imperante.

## **Reflexiones finales**

Como se ha dado cuenta, algunos autores como Pavone (2012) consideran que a través de la bioeconomía, el mercado se convertirá en el mecanismo fundamental para la gestión de los recursos naturales. También sostiene que este conjunto de recursos naturales y biológicos no son solo riquezas factibles de ser explotadas sino que son parte integral del propio capital. Ninguna de las dos consideraciones se alejan de la realidad. De todas maneras, preferimos pensar que la gestión de los recursos naturales y biológicos no dependerá completamente del mercado. La existencia de un marco de contención sobre los usos y abusos de los recursos naturales no solo se presenta desde el Estado y sus políticas públicas afines, sino también desde la propia sociedad civil. Por cuanto, mientras que la utilización de los recursos naturales se dé en el marco de normas

tanto jurídicas como sociales, no se entiende porque no podría avanzar este tipo de proceso socioeconómico, pudiendo alcanzar importantes logros socioproductivos.

La estrategia de desarrollo basada en los recursos naturales propuesta por Carlota Pérez es de utilidad analítica para dar cuenta de la situación que atraviesan los países de la región, al tiempo que presenta una serie de oportunidades para aprovechar las ventajas que la dotación de recursos naturales implica. No obstante, no resulta suficiente dada las diferencias marcadas entre los países de la región. Es posible considerar que Brasil y Argentina presentan una situación particular en este debate donde se discuten la posibilidad de pensar estrategias de desarrollo basadas en recursos naturales.

Esto sucede, como pudimos apreciar, en un contexto donde a la biotecnología se la ha denominado la ciencia de la frontera renovable, por la enorme potencialidad y la constante expansión de sus fronteras, particularmente en estos países. La biotecnología es una tecnología transversal que permite atravesar horizontalmente –con diferentes grados de incidencia– todos los sectores socioproductivos. Esta ampliación en la riqueza de conocimiento científico intensivo y multidisciplinario explica, considerablemente, la estrecha relación con la comercialización de los derivados. No obstante, en este escenario, no todas las veces coinciden en la conveniencia del giro de las políticas CTI hacia la investigación utilitaria. Algunos autores señalan que este fenómeno se debe a la creciente dependencia del financiamiento externo y a la orientación de las políticas públicas de ciencia, tecnología e innovación hacia esta tendencia.

En este sentido, nos detuvimos en reconocer la importancia de las políticas públicas en materia CTI, en la medida que los altos costos de la investigación requieren de importantes y riesgosas inversiones que en muchos casos se realizan desde el Estado, a

través del financiamiento directo o a través de instituciones públicas, sean universidades o centros de I+D. Asimismo, hay que tener en cuenta que esas políticas de financiamiento tienen que estar diseñadas para evitar la privatización de los beneficios, y que puedan consolidarse como políticas públicas inclusivas. En el caso particular de las convocatorias del FONARSEC se presentan algunas características tendientes a responder al contexto, pero con una estrategia integral donde el Estado es el coordinador principal.

En este proceso que hemos descripto, se observa una consolidación lenta pero real de la bioeconomía en muchas de las sociedades de la región, y particularmente en la Argentina. Por lo tanto, consideramos que el objetivo de pensar el complejo científico-tecnológico y los recursos naturales en una misma y múltiple dimensión ha sido cumplido y que puede ser utilizado para entender muchas de las situaciones que se avecinan en tanto la bioeconomía se vaya consolidando como modelo de desarrollo en los países de la región.

## Referencias bibliográficas

- Angelelli, P. (2011). *Características y evolución de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica*. En F. Porta, y G. Lugones, Investigación científica e innovación tecnológica en Argentina. Impacto de los fondos de promoción (págs. 67-80). Bernal, Universidad Nacional de Quilmes (UNQ).
- Anlló, G. y Fuchs, M. (2013). *Bioeconomía y los desafíos futuros. La biotecnología como ventana de oportunidad para Iberoamérica*. El estado de la ciencia 2013. Informe de la Ricyt.
- Araya, J. M. (2012). *Un enfoque alternativo sobre la evolución histórica y estado actual de la ciencia y tecnología en Argentina*. En: Piñero, F y Araya, J. M (2012) Ciencia y Tecnología en la Argentina contemporánea. Dimensiones para su análisis. CEIPIL-UNCPBA. Tandil.

- Baidanoff, F.; Goya, M. E.; Festa, S. y Sánchez, M. (2011). *Empresas biotecnológicas. Del desarrollo de una empresa a una empresa en desarrollo*. En Díaz, A. y Maffia, P. (comp). *Biotecnología en la Argentina. Desarrollo y usos sociales*. Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires.
- Barrere, R.; D'onofrio, M. G. y Mata, L. (2009). *La biotecnología en Iberoamérica. Situación actual y tendencias*. Disponible en [http://www.oei.es/divulgacioncientifica/noticias\\_080.htm](http://www.oei.es/divulgacioncientifica/noticias_080.htm). Consultado el 4 de abril de 2014.
- Bisang, R.; Campi, M.; Cesa, V. (2009). *Biotecnología y desarrollo*. CEPAL. Colección de Documentos de proyectos. Buenos Aires. Disponible en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/35729/DocW35.pdf>. Consultado el 5 de abril de 2014.
- Boletín Estadístico Tecnológico. (BET 2010). *Biotecnología*. N°4 diciembre-marzo de 2010. Disponible en [www.mincyt.gov.ar/publicaciones/BET\\_Biotecnologia.pdf](http://www.mincyt.gov.ar/publicaciones/BET_Biotecnologia.pdf). Consultado el día 26 de mayo de 2014.
- Borrás, S. y Edquist, C. (2013). *The choice of innovation policy instruments*. En *Revista Technological Forecasting & Social Change* N° 80 (pág. 1513-1522).
- Cárcamo, J. S., Restivo, N. y Peri, G. (2013). *El desafío económico de Sudamérica. Los biocombustibles y la sustentabilidad*. En Harduim, R. y Cárcamo J. S. (comp.) *Sustentabilidad y desarrollo*, Universidad Nacional de Moreno Editora, Moreno.
- Cardoso F. H. y Faletto, E. (1969). *Dependencia y Desarrollo en América Latina*. Siglo XXI, México.
- Cepal (2006). *Fernando Fajnzylber – Una visión renovadora del desarrollo de América Latina*. Capítulo VI - Conceptos esenciales en la obra de Fajnzylber (1977-1988). Santiago de Chile. Apartados B y C.
- Díaz, A. y Maffia, P. (comp) (2011). *Biotecnología en la Argentina. Desarrollo y usos sociales*. Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires.
- Emiliozzi, S., Lemarchand, G. y Gordon, A. (2009). *Inventario de instrumentos y modelos de políticas de ciencia, tecnología e Innovación en América Latina y el Caribe*. Working Paper 9, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Henry, G., Pahun, J. y Trigo, E. (2014). *La Bioeconomía en América Latina: oportunidades de desarrollo e implicaciones de política e investigación*. En *FACES* Año 20 N°42-4 (Págs. 125-141)
- Joyanes Aguilar, L. (2003). *La bioinformática como convergencia de la biotecnología y la informática*. En I Jornadas de Biotecnología y sociedad. Disponible en [http://www.fpablovi.org/publicaciones/estudios/01estudios/web\\_ljoyanes.pdf](http://www.fpablovi.org/publicaciones/estudios/01estudios/web_ljoyanes.pdf). Consultado el 15 de mayo de 2014.
- Lemarchand, G. (2010). *Glosario de términos sobre ciencia, tecnología e innovación productiva utilizados en América Latina y el Caribe*. Oficina Regional de Ciencia para América Latina y el Caribe de la UNESCO.
- Loray, R. (2010). *Nuevo paradigma Tecno-productivo y sistemas de innovación. El sector biotecnológico en Argentina: clúster competitivo o entramado fragmentado*. Tesis de grado para obtener el título de Licenciada en Relaciones Internacionales. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Tandil. Argentina.
- Loray, R. (2013). *Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación: Una lectura sobre la evolución y las transformaciones de los Fondos Nacionales de Ciencia y Tecnología*. Ponencia aceptada para el XI Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Entre Ríos, Paraná, 17 al 20 de julio de 2013.
- Maldonado, C. E. (2012). *Bioeconomía-Economía Ecológica*. En *Suplemento de economía cooperativa y solidaria* N° 5.
- Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (2013). *Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva 2012-2015*. Disponible en [www.mincyt.gov.ar/](http://www.mincyt.gov.ar/)

- multimedia/archivo/.../PNCTI2012-2015.pdf.
- Moldovan, P.; Gordon, A., y Di Marzo, E. (2011). *Estructura científica y perfil tecno-productivo de la Argentina*. En Porta, F. y Lugones, G. Investigación científica e innovación tecnológica en Argentina. Impacto de los fondos de promoción (págs. 23-64). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes (UNQ).
- OCDE (2009): *The Bioeconomy to 2030: Designing a policy agenda*, París, OCDE.
- Pavone, V. (2012). *Ciencia, neoliberalismo y bioeconomía*. Revista CTS, n° 20, vol. 7, Abril de 2012 (pág. 145-161).
- Pérez, C. (2010). *Dinamismo tecnológico e inclusión social en América Latina: una estrategia de desarrollo productivo basada en los recursos naturales*. Revista Cepal N° 100. Abril 2010.
- Pérez, C., Marín, A. y Navas-Alemán, L. (2013). *El posible rol dinámico de las redes basadas en recursos naturales para las estrategias de desarrollo en América Latina*. En Dutrénit, G. y Sutz, J. Sistemas de innovación para un desarrollo inclusivo. La experiencia latinoamericana (págs. 347-377). México: Foro Consultivo Científico y Tecnológico – LALICS.
- ProsperAR-Agencia nacional de promoción de inversiones (2009). Disponible en <http://www.prosperar.gov.ar/admin/uploadfiles/files/ProsperAr.%20Biocologia%20ESP.pdf>.
- Sábato, J., y Botana, N. (1970). *La ciencia y la tecnología en el desarrollo de América Latina; en Tiempo Latinoamericano*. Editorial Universitaria, Santiago de Chile.
- Sachs, Ignacy (2009). *Brasil 2022 A land of good hope?*. En *The Perspective of the World Review*, vol 1, N° 1. Disponible en [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/100913\\_rtm\\_ingles.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/100913_rtm_ingles.pdf)
- Sagasti, F. (2011). *Ciencia, tecnología e innovación. Políticas para América Latina*. FCE, México.
- Tedoldi, N. y Loray, R. (2014). *Los biocombustibles y el MERCOSUR: políticas en ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo sustentable*. Ponencia presentada en las III Jornadas de Extensión del Mercosur. 10 y 11 de abril de 2014. Tandil-Buenos Aires- Argentina
- Vacarezza, L. y Zabala, J. P. (2002). *La construcción de la utilidad social de la ciencia. Investigadores en Biotecnología frente al mercado*. Universidad de Quilmes. Buenos Aires.

# La construcción discursiva de la prensa hegemónica y prensa migrante sobre la asunción presidencial de Evo Morales (2006)\*

*The discursive construction of hegemonic press and the migrant press of  
the presidential inauguration of Evo Morales*  
(2006)

Por Cecilia Melella\*\*

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2015.

Fecha de Aceptación: 21 de julio de 2015.

## RESUMEN

La relación entre la prensa y las migraciones sudamericanas en la Argentina se desarrolla principalmente sobre la representación de estos inmigrantes en los diarios hegemónicos. Éstos fueron construidos por este tipo de publicaciones desde la década de 1990 a partir de discursos estigmatizantes. Con el propósito de visibilizar las diferentes construcciones discursivas de la prensa hegemónica y de la prensa migrante y el despliegue del discurso en tanto arena de conflicto y circulación de imaginarios sociales, este artículo de investigación se propone desarrollar un análisis discursivo (bajo los preceptos de la teoría de Teun van Dijk) de la prensa hegemónica –representada por *La Nación* y *Clarín*– y de la prensa alternativa y contra-

hegemónica –caracterizada por el periódico de la colectividad boliviana *Renacer*–. Hemos seleccionado un hecho puntual y significativo para la colectividad boliviana como fue la elección de Evo Morales como presidente de Bolivia en 2006 y lo estudiamos en las tres publicaciones mencionadas con el objeto de contrastar similitudes y diferencias en torno a las representaciones colectivas que éstos expresan. En este sentido nos preguntamos *¿cuáles son las operaciones discursivas a las que recurren estos periódicos para la construcción de la figura política de Evo Morales?* ¿Cómo se construye, a partir de dichas operaciones, el discurso discriminatorio y su respuesta por parte de la prensa alternativa?

**Palabras clave:** Migraciones, Análisis de Discurso, Prensa hegemónica.

---

\* Una versión preliminar de este artículo de investigación fue expuesto en el 9º Encuentro de Carreras de Comunicación (ENACOM). Universidad Nacional de Río Negro, Viedma, Río Negro, Argentina. 6, 7 y 8 de octubre de 2011.

\*\* Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Comunicación y Cultura por la UBA. Licenciada y Profesora en Ciencias de la Comunicación por la UBA. Es becaria posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) dentro el Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas (IMHICIHU). Correo electrónico: cemelella@gmail.com

## ABSTRACT

The relationship between the press and the South American migration in Argentina takes place primarily on the representation of these immigrants in the hegemonic press. These were stigmatized by these kind of publications since the 1990s. In order to visualize the different discursive constructions of hegemonic press and of the migrant Press this article develop a discourse analysis (under the precepts of the theory of Teun van Dijk) of the hegemonic media, represented by *La Nación* and *Clarín* and the alternative press and counter-hegemonic characterized by the Bolivian's community newspaper *Renacer*. We selected a timely and significant event for the Bolivian community as was the election of Evo Morales as president of Bolivia in 2006. Indeed, we analyzed the three publications mentioned in order to contrast similarities and differences over collective representations that they express. In this sense, What kind of discursive operations make these papers for the construction of the political figure of Evo Morales? How is discriminatory speech constructed and its response by the alternative migrant press?

**Keywords:** *Migration, Discourse Analysis, Hegemonic Press.*

## Introducción

El objetivo de este artículo de investigación consiste en comparar la construcción discursiva de la asunción de Evo Morales como presidente de Bolivia en el año 2006 realizada en la Argentina por tres periódicos diferentes: *Clarín*, *La Nación* y *Renacer*. *Clarín* y *La Nación* son los dos diarios de mayor tirada en nuestro país y pueden ser caracterizados como medios masivos de comunicación de carácter hegemónico. Por su parte, *Renacer* fue uno de los periódicos más representativos de la colectividad boliviana

en la Argentina que se ha caracterizado por la creación de una agenda mediática alternativa –centrada dicha colectividad– con intereses disímiles a la de los conglomerados mediáticos.

La relación entre la prensa y las migraciones sudamericanas en la Argentina se desarrolla principalmente sobre la representación de éstos inmigrantes en los diarios hegemónicos. Los residentes de países sudamericanos en la Argentina (en especial bolivianos, paraguayos y peruanos) fueron contruidos por este tipo de publicaciones desde la década de 1990 a partir de discursos estigmatizantes (Goffman, 2001; van Dijk, 2007; Halpern, 2007; Castiglione, 2010, 2011, Melella, 2013b y 2013b, entre otros). Por su parte, las colectividades de migrantes sudamericanos han refutado dichas estigmatizaciones a través de la producción sus propios discursos alternativos y/o contra-hegemónicos. La prensa gráfica de inmigrantes o prensa migrante no constituye un fenómeno inédito en nuestro país, pues tiene su antecedente en las publicaciones de los grupos de ultramar como los españoles, italianos y franceses. Sin embargo, resulta significativo recalcar que quienes ahora toman la palabra son aquellos grupos sociales que han sido vedados históricamente de la práctica de la escritura en términos hegemónicos –símbolo por excelencia de la alta cultura occidental– o que su voz ha sido acallada al ser condicionada como subalterna (Gramsci, 1984; Spivak, 1998).

Las diferentes construcciones discursivas de la prensa hegemónica y de la prensa migrante implican el despliegue discursivo en tanto arena de conflicto y circulación de imaginarios sociales (Castoriadis, 1993; Baczko, 1999). En este sentido, consideramos que las representaciones colectivas no involucran una representación única, de una cosa única, sino que ésta resulta elegida más o menos arbitrariamente para significar

otras y para impulsar prácticas. Las representaciones colectivas expresan siempre en algún punto un estado del grupo social y reflejan –en un proceso dialéctico– la manera en que reacciona siempre frente a uno u otro acontecimiento, a un peligro exterior o a la violencia exterior (Baczko, 1999). Hemos seleccionado un hecho puntual y significativo para la colectividad boliviana, una de los grupos de migrantes más numeroso, arraigado y visible de la Argentina (Grimson, 1999; Sassone, 2002; Caggiano, 2005, entre otros). El acontecimiento seleccionado fue la llegada a la presidencia de Evo Morales. “El Evo”, como lo llaman en Bolivia, encarna la figura de líder carismático y de luchador social, ha representado y representa política y simbólicamente a los indígenas-campesinos bolivianos quienes han sido excluidos de todo escenario social, político y cultural dentro de la sociedad de aquel país. En palabras del vice-presidente de Bolivia Álvaro García Linera “a lo indígena le sucede con la sociedad oficial lo mismo que a la muerte con los aferrados a la vida: ambos son colocados como negación de cualquier existencia posible” (García Linera, 2008: 193). Por otra parte, desde un plano metodológico, realizamos el análisis discursivo de las tres publicaciones desde un enfoque interdisciplinario centrándonos en las herramientas propuestas por la semiótica contemporánea y, fundamentalmente, desde la teoría de las macro-estructuras semánticas formulada por Teun van Dijk (1990).

El corpus analítico se ha conformado con noticias de los periódicos antes mencionados. Por un lado, hemos tomado las publicaciones diarias de los días previos a la asunción (viernes 20 y sábado 21 de enero de 2006), el día de la ceremonia (domingo 22 de enero de 2006) y el día posterior (lunes 23 de enero de 2006). Por otro lado, y debido a que *Renacer* ha tenido una tirada mensual en

2006, se ha seleccionado el ejemplar 107 de enero de ese año.

## **1. Prensa y migración en la Argentina. Una relación de conflicto y resistencia**

Las comunidades extranjeras europeas, que se asentaron en la Argentina intensivamente hacia finales del siglo XIX, fueron las primeras en ser narradas por los medios de comunicación locales. Por ejemplo, las colectividades más numerosas como los españoles y los italianos eran estereotipados bajo expresiones populares como “el gayego” o “el tano” (Santi, 2002; Melella, 2013a).

Posteriormente al período de aceleración de la industrialización de los años treinta y de la intensificación del movimiento peronista, se produjo un incremento de la presencia y de la visibilización de los migrantes sudamericanos e internos en las zonas urbanas del país (Benencia, 1999; Grimson, 1999; Sassone, 2002, Novick, 2008; entre otros). Este proceso asistió a la construcción de discursos racistas que designaban a estos migrantes bajo la metáfora del “aluvión zoológico” o “cabecitas negras”. Entrados los años setenta, se promovieron restricciones y expulsiones de inmigrantes que marcaron un cambio de imaginario con respecto a la inmigración sudamericana y que sedimentaron los discursos discriminatorios y xenófobos que se produjeron en la década de 1990 (Oteiza, Novick y Aruj, 2000; Novick, 2008).

Durante la década de 1990, la cuestión de la inmigración asumió un papel central en los medios de comunicación de masas, en especial, en la prensa gráfica hegemónica que construyó discursivamente a los inmigrantes de forma dañina. Asimismo, desde los gobiernos de Carlos Saúl Menem (1989-1994 y 1995-1999) se erigió un discurso que responsabilizaba a los migrantes sudamericanos por los problemas económicos, sociales del país, y que iba de la mano de políticas de persecución policial y proyec-

tos de endurecimiento de la ley migratoria (Courtis y Longo Elía, 2000). Así, los migrantes sudamericanos fueron relatados por los medios de comunicación de masas a través de escenarios discriminatorios como la desocupación, la propagación de enfermedades infecto-contagiosas y la inseguridad (Caggiano, 2005; Halpern, 2007). A partir de un movimiento pendular que pivotea sobre la visibilización y la invisibilización, la alteridad fue construida en tanto diferencia y desigualdad. El inmigrante resultó ser el chivo expiatorio por excelencia (dada por su poca capacidad para defenderse, si pensamos en la política migratoria restrictiva) que al ser expulsado fuera (del territorio nacional) se llevaría consigo todos los males (enfermedades, falta de trabajo, inseguridad) (Foucault, 1987; Casaravilla, 1999; Courtis y Longo Elía, 2000; entre otros).

En el año 2001 como fruto de la crisis económica, política y social que vivió la Argentina consecuencia de la implementación de políticas neoliberales durante la década de 1990, el foco noticioso de la prensa de masas pasó de la inmigración a la emigración. Según Castiglione y Cura (2005 y 2006) durante el primer semestre de aquel año el tópico sobre "emigración de argentinos" llegó a su pico máximo en los periódicos hegemónicos. Es decir, la inmigración no había desaparecido de los escenarios mediáticos, sino que fue visibilizada a través del término inmigrante e invisibilizada a través del concepto de turista. Así, las personas de origen europeo que arribaban a nuestro país no eran denominadas bajo el sustantivo inmigrantes, término que era exclusivo de los sudamericanos y asiáticos (Courtis y Santillán, 2005). Por su parte, las poblaciones sudamericanas ya no eran presentadas como usurpadoras del trabajo argentino o portadoras de enfermedades, sino victimizadas, exotizadas y despolitizadas a partir de su mera condición de nacionalidad

o etnia<sup>1</sup> (Cartechini y Rivas, 2009; Montera, 2009; Vázquez, 2009; Castiglione, 2008 y 2010; Melella, 2012 y 2013a y 2013b).

Por otra parte, la prensa migrante en la Argentina tuvo sus orígenes en los extranjeros provenientes de Europa hacia finales del siglo XVIII y XIX. Este tipo de práctica comunicacional fue una consecuencia de la vida comunitaria y de la afirmación del principio de libre expresión de las ideas sancionado por la Constitución de la Nación Argentina de 1853 el que se fue diseminando en la sociedad en formación (Oteiza, 2010). Estas publicaciones en manos de los migrantes ultramarinos contribuyeron a la cimentación de lazos intra-comunitarios y se constituyeron como mediadoras entre los colectivos migratorios y de la sociedad receptora. Dichos periódicos fueron medios de información y medios solidarios y de servicios, permitiendo que la población extranjera obtenga más facilidades en términos de gestar canales de comunicación a la hora de comenzar una nueva vida en este país. Igualmente, este tipo de prensa funcionó como un medio de expresión y de participación cívica alternativa frente a la incapacidad de intervención política para quienes no se nacionalizaban argentinos y fueron espacios centrales para la circulación de los saberes, de los intereses y de los valores de cada colectivo, es decir, se conformaron como espacios de construcción identitaria y como recursos de visibilización en la sociedad argentina de la época (Melella, 2014a).

Con el objetivo principal de presentar alternativa y resistencia a las clasificaciones y denominaciones por parte de la prensa hegemónica, los migrantes sudamericanos decidieron tomar la palabra a través de la

---

1 Por ejemplo, la representación de los trabajadores textiles de la comunidad boliviana como esclavizados (Castiglione y Cura, 2005).

fundación y emisión de periódicos que los representasen (Melella, 2012). Sin embargo, las funciones de los periódicos excedieron las denuncia y desarrollaron otros objetivos: a) informar a los connacionales sobre sus países de origen y las actividades del colectivo en la Argentina; b) actuar como un medio solidario y de asistencia jurídica, social, cultural; c) constituirse como espacios de conformación identitaria; d) lazos de cohesión interna dentro de cada colectividad y e) como recursos de visibilidad en las sociedades receptoras (Melella, 2013b y 2014b).

*Renacer* ha ido uno de los periódicos emblemáticos de la colectividad boliviana en nuestro país. Esta publicación nació en Buenos Aires en el año 1999 con el objetivo de alzar la voz de los inmigrantes bolivianos residentes en nuestro país frente a las acusaciones expuestas en los medios masivos de comunicación locales que relacionaban a los trabajadores de este origen como la principal causa del progresivo aumento de la desocupación y del desempleo. El periódico precisaba su domicilio legal y su redacción en la calle Charrúa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), un barrio emblemático de la comunidad boliviana en esta metrópoli. El periódico contaba con 24 páginas, se distribuía quincenalmente<sup>2</sup> en la antigua Capital Federal, Gran Buenos Aires<sup>3</sup> e interior del

país y Bolivia con una tirada que rondaba los diez mil ejemplares. También, contaba con una agenda mediática propia basada en la producción independiente de información que se asentaba sobre una estructura de una decena de redactores que trabajaban desde sus oficinas en Charrúa y más de diez colaboradores situados en diversos departamentos de Bolivia como La Paz, Tarija u Oruro y en distintas ciudades argentinas como Mar del Plata, Mendoza, Chubut y Neuquén. Además poseía una edición WEB y una cuenta de *Facebook* (Beccaria, 2008; Luis, 2012; Melella, 2012, 2013a y 2013b).

Por otra parte, *Clarín* y *La Nación* conforman los dos diarios matutinos más importantes de la Argentina (con una tirada que promedia los 300.837 ejemplares diarios para el primero y 160 mil ejemplares de lunes a sábados y 250 mil los domingos para el segundo). Ambos se editan desde la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tienen una edición en papel y una edición digital. Asimismo, *La Nación* se ha diversificado en varias empresas y medios de comunicación y es propietario de diarios en el resto del país.

*La Nación* se destaca por su característico formato *sábana* y por tener un estilo persistente a lo largo del tiempo. Se lo ha vinculado con la tendencia conservadora, con la Iglesia Católica, las Fuerzas Armadas y con los grandes productores agropecuarios de la Argentina (Petris, 1998; Pérez, 2004; Biselli, 2005). *Clarín* fue fundado en 1945 por Roberto Noble y actualmente está dirigido por su viuda Ernestina Herrera de Noble. Desde lo enunciativo, *Clarín* ha mantenido un formato tabloide, posee diversas secciones y suplementos y ha priorizado las temáticas locales, entre las que se destacan deportes y espectáculos. Actualmente *Clarín* referencia un multimedio o corporación monopólica ya

---

2 Hubo períodos en que se ha distribuido mensualmente.

3 Se distribuye en puntos específicos del país, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: microcentro, en los barrios de Once, Congreso, Constitución, Liniers, Flores, Pompeya, Villa Soldati, entre otros puntos. En la Provincia de Buenos Aires se comercializa en las localidades de Moreno, Merlo, Morón, LaFerrere, González Catán, Villa Celina, Pilar, Lomas de Zamora, La Plata, entre otras.

que posee varios medios de comunicación y empresas derivadas.<sup>4</sup>

## 2. Teoría de las macro-estructuras semánticas

Como planteamos anteriormente, partimos del enfoque propuesto por Teun van Dijk (1990, 2005, 2007) que considera a las noticias como un tipo de texto o discurso periodístico. El discurso posee estructuras que tienen una naturaleza sistemática gobernada por reglas que pueden mostrar características *ad hoc*, individuales y determinadas por un contexto, es decir, los imaginarios que circulan en una sociedad determinada. Consecuentemente, el lingüista holandés entiende que "el análisis del discurso es una disciplina interdisciplinaria" (van Dijk, 1990: 14), pues cada discurso o texto implica dimensiones cognitivas, sociales y culturales "...tanto el texto como el contexto son el campo real de la descripción analítica del discurso y de la formación de la teoría" (van Dijk, 1990: 43). Por lo tanto, el objetivo del análisis del discurso consiste en la descripción sistemática del uso del lenguaje tanto en la dimensión textual como contextual. La primera remite a las estructuras del discurso en diferentes niveles de descripción y la segunda relaciona las descripciones estructurales con diferentes propiedades del contexto, como los procesos cognitivos y las representaciones o factores socioculturales (van Dijk, 1990).

Por consiguiente, para realizar un análisis de discurso operamos en dos dimensiones: un micro-nivel (micro-sintaxis y micro-semántica) y un macro-nivel (macro-sintaxis y macro-semántica) que abarcan la totalidad de las partes del discurso.<sup>5</sup> El análisis del discurso supera la mera descripción de las estructuras textuales, ya que comporta una forma de interacción entre el texto y el contexto (el uso del discurso en una situación social es un acto social). Los significados de un discurso son abstracciones de los procesos de interpretación cognitivos, por lo que "ocuparse del discurso es ocuparse de los procesos de interpretación y de la interacción social" (van Dijk, 1990: 53).

La organización temática desempeña un papel decisivo en el discurso periodístico al referenciar el significado o contenido de un texto (van Dijk, 1990). Los temas pertenecen al macro-nivel global de la descripción del discurso, es decir, fundamentan el resultado final de la información más importante (macro-estructuras semánticas).<sup>6</sup> Dichas macro-estructuras semánticas (temas) se encuentran compuestas por diversas proposiciones (relevantes en tanto que son utilizadas para expresar hechos). Un discurso, en nuestro caso una nota periodística, puede contener más de un tema diversificado en proposiciones, en otras palabras: una macro-estructura como la nota confecciona una estructura de

---

4 El Grupo Clarín ha protagonizado un litigio con el Estado Nacional por su negativa de adecuación a la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual 26.522 sancionada en 2009 que limita la propiedad de licencias y la diversificación en los medios y, por lo tanto, implica la ruptura de los monopolios y oligopolios mediáticos como el grupo en cuestión.

5 Asimismo, según van Dijk (1990, 2005, 2007) otras dimensiones importantes en la descripción de un discurso las conforman el estilo y la retórica. No constituyen niveles distintos sino que atraviesan diferentes niveles.

6 "Los temas son cruciales para el entendimiento total de un texto, por ejemplo en el establecimiento de la coherencia global; y funcionan como un control semántico global sobre el entendimiento local en el micro-nivel" (van Dijk, 1990: 59).

macro-proposiciones organizadas jerárquicamente a través de macro-reglas.<sup>7</sup> En suma, “el tema de un texto es una macro-proposición subjetiva estratégicamente deducida, que se traspasa a la secuencias de las oraciones mediante macro-procesos (reglas, estrategias) sobre la base del conocimiento general del mundo y de las creencias e intereses personales” (van Dijk, 1990: 59).<sup>8</sup>

En síntesis, la estructura temática de un discurso nos revela los tópicos globales a los que se refiere una noticia. En consecuencia, agrupamos las notas periodísticas relacionadas con la asunción de Evo Morales como presidente de Bolivia en cuatro ejes temáticos situados en el macro-nivel semántico: 1) La *dimensión política bilateral* sustentada sobre las relaciones entre el nuevo gobierno y la Argentina; 2) La *dimensión política exógena* representada por la inserción del nuevo gobierno en el contexto internacional; 3) Las *reformas estructurales endógenas* que llevaría a cabo el flamante gobierno y 4) La *figura de Evo Morales*. Estos cuatro ejes temáticos nos revelan tópicos más generales vinculados al racismo, a la discriminación, la xenofobia y el etnocentrismo que transitan y conforman imaginarios sociales.

De forma general, podemos establecer que sobre un total de 16 noticias, el diario *La Nación* posee 1 sobre la *dimensión política bilateral*, 1 sobre la *dimensión política exógena*, 4 sobre las *reformas estructurales* y 9 que se concentran en la *figura de Evo Morales*.

7 La supresión, la generalización y la construcción son las tres macro-reglas que reducen la información de un texto a sus temas (van Dijk, 1990).

8 En este sentido, las operaciones retóricas o tropos como la metáfora, la metonimia, la hipérbolo, etcétera, resultan reglas y estrategias que ayudan a traspasar ciertos temas a secuencias de oraciones.

Sin embargo, también observamos una noticia “Morales asume hoy el poder en Bolivia” (Domingo 22 de enero de 2006) que mixtura tres de las anteriores temáticas: la *dimensión política exógena*, las *reformas estructurales endógenas* y la *figura de Evo Morales*. En el caso de *Clarín*, sobre un total de 7 noticias analizadas, 2 corresponden a la temática *reformas estructurales* y 5 tratan sobre la *figura de Evo Morales*.

Por su parte, *Renacer* incluyó en su edición 107 de enero de 2006 un total de 17 notas de las cuales 11 trataban sobre la asunción de Evo Morales y 6 sobre otras temáticas heterogéneas. De las 11 notas sobre Evo, 2 se incluyen dentro de la *dimensión política bilateral*, 3 sobre la *dimensión política exógena*, 3 sobre las *reformas estructurales endógenas* y 3 sobre la *figura de Evo Morales*.

### **3. La Nación: el indio como sujeto pasivo y la despolitización de la alteridad**

La *dimensión política bilateral*, se centra, como ya señalamos, sobre una serie de noticias que atienden a la relación del país del Altiplano con la Argentina. En la nota titulada “Optimismo entre los bolivianos en el país” (*La Nación*, domingo 22 de enero de 2006) se recuperan testimonios de los residentes bolivianos en la Argentina y la simpatía que sienten por Evo Morales, aunque recalca que este grupo no tiene intenciones de regresar a su país de origen. Los residentes bolivianos ven con buenos ojos las reformas propuestas por Evo –que se refieren a la nacionalización y “posible expropiación” de los recursos naturales, de las tierras de hacendados y de las grandes empresas–. Esto último, sumado a la negativa de los inmigrantes de retornar a Bolivia traslada ese “peligro comunista” a la Argentina

sobre la base de una operación metonímica<sup>9</sup> basada en la contigüidad entre los términos inmigrante y amenaza.

Sobre la *dimensión política exógena*, la proposición principal construida por *La Nación* insiste sobre el resquemor que provoca en Estados Unidos y Europa (los países del primer mundo) la relación de Evo Morales con el Presidente de Venezuela, Hugo Chávez. Asimismo hacen hincapié en la ruptura por parte de Morales del "protocolo" en la gira europea en la que prefirió lucir un suéter informal antes que un traje con corbata, dejando entrever desde lo estilístico a Morales como un personaje a quien "le faltan" condiciones para asumir el puesto que ocupa en una operación discursiva que se construye sobre el tropo<sup>10</sup> de la infantilización donde los límites entre el desarrollo humano y el desarrollo cultural y/o político (Shohat y Stam, 1994). Así, esta operación nos sugiere que el niño que no sabe vestirse, tampoco sabrá cómo gobernar.

Con respecto a la temática de *reformas estructurales endógenas*, *La Nación* concentra su atención sobre la gran importancia a las reformas políticas prometidas por Evo: la nacionalización del gas natural (pero no la

expropiación), el mantenimiento de la coca y el combate del narcotráfico, el freno a las autonomías regionales y la disminución de la pobreza ("Bolivia vive un histórico traspaso de poder", *La Nación*, sábado 21 de enero de 2006). Asimismo, estas transformaciones son construidas desde el peligro y la sospecha al ser presentadas en una línea de continuidad y de desplazamiento de términos con las políticas "de izquierda" implementadas por los gobiernos de Hugo Chávez y Fidel Castro. La sospecha se centra en la expropiación a las empresas capitalistas y de las tierras de los grandes hacendados y la represalia (del indio) se articula sobre *sus* carencias materiales y simbólicas. Así, en la nota titulada "Por qué ha triunfado Evo Morales" por Edmundo Paz Soldán, *La Nación*, sábado 21 de enero de 2006 se equiparan estas reformas con la venganza de los indígenas y campesinos bolivianos para con los terratenientes.

En ese "algún rato" de mi padre se expresaba el hecho de que un sector de la clase media tenía cierto sentido del momento histórico que vive Bolivia. Mi padre recordaba, en su infancia cochabambina, en la década del cuarenta, a los pongos, esos indios condenados a la más humillante de las servidumbres. Las familias de la élite regalaban pongos a sus hijos, para que éstos se encargaran de todas las necesidades de esos chiquillos privilegiados. Los pongos debían dormir en el suelo, junto a la puerta de la habitación del señor al que servían, por si a ese señor se le ocurría despertarse a las tres de la mañana y pedir un vaso de agua. Eran los pongos quienes se encargaban de traer entre sus manos el excremento de llama tan necesario para crear un buen fuego en la cocina" ("Por qué ha triunfado Evo Morales" por Edmundo Paz Soldán, *La Nación*, sábado 21 de enero de 2006).

Nuevamente, el matutino establece un sistema metonímico que identifica los términos

---

9 La metonimia se ha definido tradicionalmente como la sustitución de un término propio por uno figurado que mantiene con el primero una relación de causa efecto y viceversa, o de dependencia recíproca (continente/contenido, lugar ocupado/ocupante, propietario/cosa poseída). Es el único de los tropos por desplazamiento en el que la denominación se desplaza fuera del ámbito del contenido conceptual (Cano, 2000: 43).

10 Los tropos fueron definidos como la sustitución de un sentido propio por uno figurado. Son figuras retóricas que alteran el significado de las expresiones en el nivel semántico de la lengua (Cano, 2000).

reformas estructurales/comunistas/peligro que se articula con la incapacidad (basada en la infantilización) de Evo Morales para gobernar. Igualmente, hiperboliza<sup>11</sup> la “condición infantil” del líder a través de la figura de los pongos. Estos indios eran regalados a los hijos de las familias de elite, eran juguetes de niños, es decir no eran adultos y tampoco seres humanos (infantilización, animalización y objetivación). A partir de tomar el todo (los pongos) por la parte (Evo) menosprecia la figura del líder aymara. Los indios/pongos de ayer, hoy ya adultos, son caracterizados por el diario como aquellos que viven presos de instintos como la venganza, estratagema que los excluye simbólicamente del universo de la civilización definido por la sociedad iluminista de la razón.

Al mismo tiempo, el periódico cuestiona incisivamente el tono conciliador que Morales usa con los Estados Unidos. Así, en una nota titulada “Más realismo que ideología” firmada por Jorge Elías, *La Nación* establece un paralelismo entre los recursos indigenistas presentes en la campaña de Evo y las reformas inmediatas que éste planifica y así sentencia la incompatibilidad absoluta entre ambos discursos a través de una operación discursiva que sugiere que la recuperación de los valores y las creencias de las antiguas civilizaciones de América implica la permanencia el universo de un pasado caótico y primitivo al

percibir a los mundos no-europeizados como incivilizados a través del binarismo filosófico de racionalidad/luz *versus* irracionalidad/oscuridad (Shohat y Stam, 1994). De esta manera, restringe toda posibilidad para el establecimiento de un escenario propicio para la negociación con las grandes potencias mundiales representadas por los Estados Unidos. En la nota “Más realismo que ideología” del lunes 23 de enero de 2006 se afirma:

En principio, su rápida evolución vino a imprimir algo de realismo a la cosmovisión andina, más emparentada con la Pachamama (madre tierra) y el Tata Inti (padre sol), vivos en las ruinas de Tiwanaku en la cuales fue provisto de poderes mágicos, que con los chicos malos de Wall Street, en donde el interés nacional comienza a ser un derecho de todo gobierno democrático, no un punto en contra (“Más realismo que ideología”, *La Nación*, lunes 23 de enero de 2006).

Es decir, el periódico remarca la imposibilidad que el movimiento indígena-campesino pueda realizar acciones políticas concretas, le niega todo tipo de intervención política genuina y de capacidad de rebelión, tal como si esta agrupación fuese conformada por sujetos carentes de cultura que ha quedado petrificada en la comunidad agraria incapaz de construir una nación (patrimonio de poblaciones blancas y urbanas). Por lo tanto, lo invisibiliza como actor político al circunscribir la incorporación a la ciudadanía oficial y al espacio público a través de formas que rompan con la politicidad comunal indígena-campesina.

Por último, una porción superlativa de noticias se centralizan en la *figura de Evo Morales*. En primer lugar, Evo Morales es considerado un personaje excepcional que ha traspasado su lugar “natural” para adentrarse en un terreno que no le estaba destinado. En la nota titulada “El credo de un líder atípico y carismático” (*La Nación*, domingo 22 de

---

11 La hipóbole es una exageración. Hay un exceso, una desproporción con la realidad. Se traspasa el universo de la verosimilitud cuando se exagera mediante giros hiperbólicos, no hay engaño sino que se entiende el exceso como un modo de mostración. “Sarmiento en su *Facundo*, compara la geografía de la Rioja con la de Palestina: las une el desierto. Aunque hoy las separa un aeropuerto y un mercado colosal de aceitunas” (Osvaldo Barone citado por Cano, 2000).

enero de 2006) se describe a Morales como un "...chico que contaba estrellas mientras dormía a la intemperie (y que) duerme ahora en hoteles de cinco estrellas." Asimismo, el matutino enfatiza su condición de campesino e indígena, su poca instrucción escolar, su participación política vinculada a la coca y su condición de padre soltero.

En segundo lugar, en otra noticia titulada "Samuráis del Altiplano" (*La Nación*, sábado 21 de enero de 2006), el diario destaca la condición aymara de Evo Morales y se pregunta directamente: "¿Qué es el pueblo aymara?" Y concluye que su particularidad radica en la auto-calificación de los que se consideran como tales. Esta definición des-historiza al pueblo aymara soslayando su condición de explotación, discriminación y dominación que ha sufrido durante años. Como evidencia el siguiente extracto:

Evo Morales es un aymara orgulloso de sus orígenes. Pero ¿qué es el pueblo aymara? La definición es tan compleja e involucra a una cultura tan heterogénea, que los especialistas encontraron una solución: Es importante para definir a los aymaras la autocalificación de los que se consideran como tales ("Samuráis del Altiplano", *La Nación*, sábado 21 de enero de 2006).

Asimismo, la comparación con los samuráis implica la referencia a una cultura extinta en su lucha contra la modernización dentro de un universo perjudicial y de derrota. ¿Qué puede ser más pasivo que lo muerto/lo extinto? (De Certeau, 1999). Esta premisa implica la incredulidad sobre las luchas de las comunidades indígenas-campesinas, materializadas en bloqueos de carreteras y remarca un gesto de irreconciliabilidad con el Estado moderno, con el mundo urbano. La lucha contra el Estado es entendida por el periódico como una característica de escasez, de incivilidad y no de acción política (Clastres, 2008). La reminiscencia de los

indígenas-campesinos al universo del pasado refuerza su carácter exótico, primitivo e infantil.

Por otra parte, otra serie de notas equipara los términos indigenismo y racismo ("El silencioso avance del indigenismo en América Latina", *La Nación*, sábado 21 de enero de 2006). Se expone la existencia de un nuevo racismo: el indio contra el blanco. *La Nación* acusa a la raza de volverse ideología como si desconociera que la existencia del término raza es producto de una operación ideológica. Compara el racismo nazi con el racismo del indio hacia el blanco y, nuevamente, parece desconocer el racismo ante el indio u originario acaecido desde la Conquista de América. A su vez, incluye a Chávez y a Evo como representantes de una izquierda racista y totalitaria que se diferencia de la otra izquierda (suponemos más correcta, liberal y pro-capitalista) representada por "Lula" Da Silva, Ricardo Lagos y Tabaré Vázquez. Es decir, si los movimientos indígenas-campesinos de los cuales Evo es heredero tuviesen algún tipo de inserción "legítima" en la arena política, ésta sería trunca y su final derivaría en una abominación que clausurase todo tipo de politicidad como sucedió con el nazismo. Asimismo, la sospecha se establece persistentemente bajo la identificación metonímica de los términos indigenismo y racismo.

Otras noticias exponen la vacuidad del indigenismo de Evo y profundizan su etnización al denunciar que su perfil indígena se encuentra delineado por un diseñador de imagen neoyorquino (es prácticamente acusar a Evo Morales de traidor a sus ideas y a quienes lo han votado). Asimismo, en otras noticias subraya, desde una concepción folklorizadora, el semblante indigenista de Evo Morales al ser coronado como máxima autoridad de las comunidades originarias en el Complejo arqueológico de Tiwanaku.

Por último, *La Nación* incluye una nota sobre el vicepresidente electo García Linera

titulada “La eminencia gris detrás del presidente” (*La Nación*, lunes 23 de enero de 2006) en la cual se compara a Morales con Linera. Según el matutino porteño, Linera encarna las cualidades del hombre civilizado al poseer un porte distinguido, dedicarse al trabajo intelectual y a las actividades políticas. Una comparación indiscutiblemente etnocentrista que se despliega a partir del binomio indio-blanco, donde el vicepresidente representa el equilibrio, la frase cerebral y la moderación en gestos y opiniones. Morales, por el contrario, encarna el ímpetu, la provocación y el enfrentamiento. La contraposición entre blanco/negro que se establece sobre el parangón Linera/Morales permite la entrada al juego de la significación de otros tropos basados en binarismos como civilización/caos; luz/oscuridad; razonable/histérico o cuerdo/loco. La operación consiste en caricaturizar a Morales a través de la exaltación e hiper-visibilización de la figura de Linera y así, nuevamente, desautorizar e invisibilizar la capacidad del primero como actor central del movimiento político que encarna. Finalmente, esta descalificación del líder (la parte) se traslada sinécticamente hacia la mayoría que lo apoya (el todo).

#### 4. *Clarín*: Entre el folklorismo y la etnitización

Por su parte, *Clarín* enfatiza el tratamiento de las *reformas estructurales endógenas* bajo una enunciación conciliadora con respecto a la figura y las políticas que aplicará Evo Morales. Así, el matutino sostiene que Evo buscó disminuir la desconfianza de banqueros e inversionistas, que no es marxista sino realista y que entre sus medidas aplicará un aumento en los impuestos a las compañías internacionales, demostrando que su gestión “...es capitalismo puro...” (“Bolivia y la llegada de un nuevo liderazgo realista”, *Clarín*, sábado

21 de enero de 2006). En otra noticia titulada “Asumió Evo Morales: Todos los recursos deben pasar al pueblo boliviano”, *Clarín* aproxima la figura del presidente boliviano hacia el universo semántico de la izquierda: Evo alza el puño izquierdo, reivindica a caudillos como Tupac Katari, Manco Capac, el Che Guevara y el Subcomandante Marcos. Sin embargo, explicita la publicación, también (Evo) ha dado señales contradictorias como el rechazo a cualquier tentativa de expropiación y la necesidad de amparar empresas beneficiarias del Estado. Culmina la crónica citando las propias palabras de Morales: “no crean que Fidel o Chávez me están contagiando” (“Bolivia y la llegada de un nuevo liderazgo realista”, *Clarín*, sábado 21 de enero de 2006). Esta línea editorial que instala la ambigüedad e incertidumbre se repite en la crónica del 23 de enero de 2006 “Asunción presidencial en Bolivia. Camino a una democracia más madura”:

Morales capitalizó todo el voto de las izquierdas, de ex socialistas, de ONGs, de los movimientos anti-globalización, de clases medias empobrecidas, de campesinos e indígenas, de algunos empresarios. Pero, ante todo, capitalizó el voto de quienes estaban hartados del clientelismo y prebendalismo de la vieja política. Muchos de los que votaron por Morales lo hicieron como un rechazo a los viejos políticos marcados por la corrupción. La gente votó contra la vieja política, votó por la necesidad de conectar la ética con la política (“Asunción presidencial en Bolivia. Camino a una democracia más madura”, *Clarín*, lunes 23 de enero de 2006).

Si bien *Clarín* introduce la figura de Evo Morales dentro de las democracias latinoamericanas, en el mismo gesto, la desliga de las reminiscencias “sospechosas” hacia la izquierda setentista. De esta manera, dispone un escenario donde rige la vaguedad y la im-

precisión y la figura de Evo queda supeditada al binarismo cuerdo/loco.

Por su parte, la *figura* de *Evo Morales* se despliega sobre cinco noticias. En primer término, se centra en la coronación del presidente electo como máxima autoridad indígena y considera esta acción como un pasaje hacia una nueva vida para el pueblo boliviano ("Proclamaron a Evo Morales máxima autoridad indígena", *Clarín*, sábado 21 de enero de 2006; "Coronado por los indígenas, Evo asume hoy la presidencia", *Clarín*, domingo 22 de enero de 2006 y "El líder indígena que inventó y protagoniza 'el sueño boliviano'", *Clarín*, lunes 23 de enero de 2006). Asimismo, la representación del indígena-campesino ha sido conformada sobre una proposición que lo identifica con el inmigrante boliviano residente en la Argentina. Este punto es interesante ya que, una de las características estructurales del discurso periodístico es, según van Dijk (1990), que el valor informativo de los acontecimientos se basa en la seriedad de sus consecuencias y, regularmente, las consecuencias son más importantes que los propios acontecimientos. Si para *Clarín* Evo representa un viraje en la política boliviana y latinoamericana, se torna necesario volver verosímil su punto de vista pues la efectividad de la noticia radica en la creencia por parte del lector. Si se han de aceptar ciertas proposiciones como verdaderas, también hay modos de ampliar su apariencia de verdad, como por ejemplo, subrayar la naturaleza factual de los acontecimientos (descripciones directas de los acontecimientos que están ocurriendo, usando las evidencias de testigos cercanos u otras fuentes fiables o citas directas); construir una estructura relacional y sólida para los hechos (mencionando los acontecimientos previos, utilizando argumentos y conceptos conocidos, entre otros) y proporcionar información que posea las dimensiones actitudinal y emocional (emociones fuertes,

antecedentes u opiniones). En este sentido, *Clarín* basa su construcción del relato sobre dicho cambio histórico sobre la dimensión emocional a través de las experiencias de los residentes bolivianos en la Argentina. La crónica "Bolivianos en la Argentina: cómo viven este momento histórico en su país" (*Clarín*, domingo 22 de enero de 2006) resume desde el titular la concepción de cambio histórico desde la vivencia que escapa a toda estructura relacional y sólida que relate los hechos. La noticia construye su verosimilitud a través de la inclusión de testimonios directos de los actores –de los residentes bolivianos en la Argentina–: Nos relata que en sus casas, los residentes siguen hablando quechua y aymara, describe los olores de las comidas del Altiplano y los colores de las polleras de las cholitas, del carnaval y de su devoción religiosa. No obstante, este discurso se encuentra teñido de folklorismo y etnización al apelar al costumbrismo y la exotización, pues, nos circunscribe al universo de un pasado arquetípico y petrificado que vincula a estos sujetos como entes pasivos en su relación de representatividad con el líder aymara. Nada nos dice esta noticia de la vigencia de la comunidad indígena-campesina, de sus potencias y falencias, de su ruralidad y de su urbanidad y de su capacidad de re-construcción y acción en el mundo contemporáneo. La comunidad resulta infantilizada como un sujeto apolítico y se encuentra representada bajo el sello de la subalternidad de la que no puede sustraerse (Shohat y Stam, 1994; Cartechini y Rivas, 2009). Por último, nos menciona la esperanza que representa Evo para estos sujetos que residen en la Argentina, pero subraya que pese al triunfo del líder aymara, les sería difícil retornar a su país. Circunscribe todo tipo de cambio social y político al binarismo allá/aquí y da a entender que la politicidad del migrante no debe consumarse en estas tierras. En consecuencia, se compone la re-

presentación del migrante políticamente activo bajo la estela de la sospecha.

### **5. *Renacer*: discurso alternativo y contra-hegemónico**

*Renacer* presenta diferencias con respecto a los dos periódicos antes analizados. En primer lugar, conforma una publicación dedicada mayoritariamente a los acontecimientos emparentados con la colectividad boliviana en la Argentina, por ejemplo, su portada se relaciona estilísticamente con dicha pertenencia a través de una configuración estética que remite a símbolos comunitarios. Su primera plana utiliza diversos recursos retóricos como los colores de la bandera de Bolivia (amarillo, verde y rojo), la bandera originaria o Wiphala, figuras estilísticas que se asemejan a las de las civilizaciones tiwanakota o incaica y su explicitación como “El periódico de la colectividad boliviana en Argentina” (Melella, 2012). La tapa de la edición 107 de enero de 2006 se articuló alrededor de la fotografía central de Evo Morales ataviado como jefe indígena (con vestidos tradicionales) asumiendo el poder andino en Tiwanaku. Debajo el título es: “Una oportunidad histórica”. Y la bajada: “Jacha Uru: Evo Morales asume el poder andino en la milenaria Tiwanaku, su objetivo principal es cambiar la historia” (Edición 107 de enero de 2006) (Ver figura 1).

*La dimensión política bilateral* se desarrolla sobre la función del periódico como media-

dor entre estos dos universos (Bolivia y Argentina) que se fusionan constantemente. Las relaciones del gobierno de Morales con la Argentina son construidas en *Renacer* desde dos ejes. Por un lado, la figura de quien era presidente de nuestro país, el Dr. Néstor Kirchner y, por otro lado, la colectividad boliviana en la Argentina. La reunión entre Morales y Kirchner se circunscribió al posible aumento del precio del gas que Bolivia vendía a nuestro país “En visita relámpago entabló cordialidad con Kirchner. Habló de su futuro gobierno. No se definió el acuerdo del gas” (“Evo en Buenos Aires”, *Renacer* número 107, enero de 2006). Sin embargo, se subrayó que los dos presidentes garantizaron la propiedad privada y las inversiones.

Por su parte, las repercusiones del acceso de Evo al poder y su relación con la Argentina se plasmaron en los festejos de la colectividad boliviana embanderando Buenos Aires con los colores de la Wiphala y la esperanza del voto para los bolivianos desde el exterior. Esta noticia manifiesta que la línea editorial de *Renacer* es diametralmente opuesta a la de los periódicos de tirada masiva antes analizados, ya que describe a los residentes en la Argentina como sujetos completos, autónomos con una carga política que se materializa, entre otras cosas, con el reclamo del derecho al voto en el origen y en el destino. En este sentido, sostenemos que este periódico crea su propia agenda basada en las inquietudes, expectativas, ambiciones y conflictos de la propia colectividad y resulta, por lo tanto, contra-hegemónico (Vinnelli y Rodríguez Esperón, 2004).

Figura 1.  
Renacer N° 107 Enero de 2006



Por su parte, *la dimensión política exógena* se circunscribió a los anuncios de Evo Morales durante su gira europea quien se comprometió a no expropiar empresas, pero sí a nacionalizar los recursos naturales, a conservar tratados de cooperación con Holanda y a garantizar inversiones en Bolivia por parte de China. El balance de la gira europea de Morales se tra-

duce, para *Renacer*, positivamente ya que sus consecuencias contemplaron la condonación de la deuda externa, la obtención de crédito de doscientos millones de dólares, así como donaciones por setenta millones de dólares y la garantía de inversión en educación, salud, deporte, cultura y medios de comunicación. También, rescata la publicación, durante ese

periplo, se establecieron proposiciones que destacan el carácter anti-imperialista de Evo y lo equiparan a líderes políticos del talante de Fidel Castro, Hugo Chávez y Nelson Mandela. A la par, *Renacer* augura buenas relaciones con los gobiernos latinoamericanos de “Lula” Da Silva en Brasil y Ricardo Lagos en Chile. Nuevamente, la figura de Morales es construida por este impreso como un líder carismático sólido, cuyos objetivos resultan claros y que, lejos de ser un advenedizo, se enmarca dentro de un proceso de transformación política regional. Con relación a las *reformas estructurales endógenas*, *Renacer* rescata la conformación de un gabinete indígena (“Más poncho que corbata”, *Renacer* número 107, enero de 2006), el voto popular de los nueve Prefectos de los nueve Departamentos (“Primera vez en la historia republicana”, *Renacer* número 107, enero de 2006) y el respeto de la propiedad privada (“Evo en Buenos Aires”, *Renacer* número 107, enero de 2006). Sin embargo, en este periódico, el binarismo indio/blanco (“Más poncho que corbata”) es contrarrestado por la serie de noticias subsiguientes que construyen una estructura sólida con relación a los hechos, pues menciona los acontecimientos previos y despliega argumentos y conceptualizaciones específicas.

Por último, se distancia de un proceso de etnitización de la *figura de Evo Morales* y realiza el camino inverso al representarlo como una figura altamente politizada. En primer lugar, resalta la asunción como jefe indígena-campesino en Tiwanaku (recordemos que fue la imagen elegida para la portada de la edición). Aquí la operación metonímica identifica los términos de líder político y líder campesino. La nota titulada “El gran día ha llegado” condensa las ideas centrales de *Renacer* con respecto de la figura de Morales y de los pueblos indígenas: la cosmovisión de una nueva era y un período de refundación del país, la reconciliación con

el blanco<sup>12</sup> y la concepción de un pan-indigenismo basado en la apertura a otros colectivos indígenas como los mapuches, los navajos, los mayas. Asimismo, enfatiza la batalla de las comunidades originarias contra el neoliberalismo y los establece como términos antitéticos.

En este sentido, se contraponen directamente al discurso de *La Nación* que no estima ninguna relación posible entre el indigenismo y la política ya que reduce al primero al universo del pasado y lo representa incompatible con cualquier acción en el presente (“El Taypi en la plaza de los héroes” *Renacer* número 107, enero de 2006). Contrariamente, *Renacer*, en concomitancia con la postura ideológica de García Linera (2008), afirma a la comunidad indígena-campesina como aquella que posee razón política, pues no delega a nadie la voluntad de hacer y decidir el destino propio y exige la autodeterminación común en todos los terrenos de la vida cotidiana.

### **A modo de conclusión: Comparaciones, diferencias, similitudes.**

En este artículo de investigación dimos cuenta que la relación entre la prensa y las migraciones se esparce sobre dos dimensiones. Por un lado, los discursos discriminatorios, racistas y xenófobos suelen florecer cuando los grandes medios deben representar al inmigrante. Por otro lado, evidenciamos que en la Argentina, desde mediados del siglo XIX, las colectividades de inmigrantes han fundado publicaciones que les han permitido expresar sus visiones, saberes, anhelos en la sociedad receptora. En la década de 1990, la escalada de discursos

---

12 Por ejemplo, en la homologación del indigenismo con dos figuras disímiles aunque congruentes como Tupac Katari y el Che Guevara (sugestivamente un “boliviano” y un argentino).

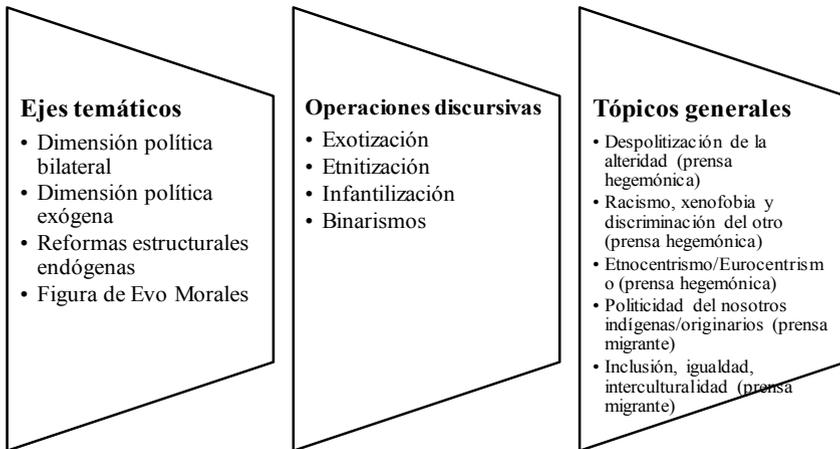
discriminatorios y ofensivos alcanzó su punto más álgido y fueron las comunidades de países sudamericanos las que alzaron su voz en pos de la construcción de un discurso alternativo y contra-hegemónico.

En los tres periódicos analizados sintetizamos cuatro ejes temáticos: la *dimensión política bilateral*, la *dimensión política exógena*, las *reformas estructurales endógenas* y la *figura de Evo Morales*. De forma sintética podemos advertir que a un nivel macro-semántico *La Nación* ha construido la asunción de Evo Morales desde la sospecha. Ésta se materializa en diversas proposiciones como: la posibilidad de la ruptura con el neoliberalismo (a partir de la expropiación de las empresas y la nacionaliza-

ción de los recursos naturales), la posibilidad de conformación una alianza izquierdista con Chávez y Fidel Castro y la representación del indígena-campesino desde la falta y la venganza y el racismo hacia el blanco. La sospecha y el miedo se radicalizan con la amenaza silenciosa de la expansión hacia nuestro país y abona el terreno para el desarrollo de imaginarios discriminatorios, xenófobos y racistas sobre la alteridad. Asimismo, Morales resulta un advenedizo, quien erigido discursivamente desde la carencia, queda supeditado al universo de pasividad y la despolitización de su figura que sostiene un discurso etnocentrista y europeizante (Ver figura 2).

**Figura 2.**

Relaciones semánticas:  
Ejes temáticos, operaciones discursivas y tópicos generales



**Fuente:** Elaboración personal.

*Clarín* ha elaborado una imagen más moderada de Evo. Este matutino concibe que el gobierno de Morales implica un cambio histórico que, sin embargo, no significará la ruptura con las políticas neoliberales y pro-capitalistas. Por el contrario, desde una visión folklorizante y etnitizante representa la presencia de los bolivianos en la Argentina y circunscribe la politización al territorio boliviano, operación que despolitiza la figura del inmigrante boliviano en la Argentina. De igual forma, *Renacer* percibe la llegada de Evo al poder como una nueva etapa, pero acentúa su carácter histórico que vincula a los autóctonos sudamericanos con los campesinos y obreros de origen indígena, explotados, silenciados y marginados de las regalías del sistema, es decir, enfatiza a estos sujetos en tanto actores políticos. Acentúa que Morales no expropiará la propiedad privada de las grandes empresas, pero rescata su oposición al neoliberalismo y, como señalamos precedentemente, construye un discurso en el que el indigenismo es activo y no pasivo y obsoleto como lo hace *La Nación*. Por último, señala positivamente la alegría expresada por la colectividad boliviana en la Argentina y lejos de mantener una postura exotizante y despolitizada construye una enunciación basada en la interculturalidad al contemplar la inclusión, la igualdad y la posibilidad de una verdadera comunicación.

## Referencias bibliográficas

- Baczko, B. (1999). *Los imaginarios sociales. Memorias y esperanzas colectivas*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Beccaria, L. (2008). *Aportes del discurso periodístico a la construcción del imaginario social: El caso de la comunidad migrante boliviana en Buenos Aires*. Tesina de grado no publicada, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina.
- Benencia, R. (1999). El fenómeno de la inmigración limítrofe en la Argentina: Interrogantes y propuestas para seguir avanzando. *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, 40. 143-196.
- Biselli, R. (2005). La portada de *La Nación* como dispositivo discursivo. *La trama de la Comunicación*. 10.1-9.
- Caggiano, S. (2005). *Lo que no entra en el crisol. Inmigración boliviana, comunicación intercultural y procesos identitarios*. Buenos Aires: Prometeo.
- Cano, M. (2000). *Configuraciones. Un estudio sobre las figuras retóricas*. Buenos Aires: Colección El Caldero. Cántaro Editores
- Cartechini, M y G. Rivas. (2009). Inmigrantes, trabajadores, bolivianos. La representación del otro cultural en la prensa gráfica. *Temas de patrimonio cultural nº 24. Buenos Aires Boliviana. Migración, construcciones identitarias y memoria*. (pp.135 a 148). Buenos Aires: Comisión para la preservación del Patrimonio Histórico cultural de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Casaravilla, D. (1999). *Los laberintos de la exclusión*. Buenos Aires: Lumen.
- Castiglione, C y Cura, D. (2005). La construcción de la figura del inmigrante y de la inmigración en el escenario mundial, por la prensa escrita argentina, entre 1999 y 2005. *Ponencia presentada a las VIII Jornadas Argentinas de Estudios de Población* (On line). Disponible en: <http://webiigg.socials.uba.ar/pobmigra/archivos/prensa.pdf>
- Castiglione, C. y Cura, D. (2006). La inmigración en los medios de comunicación escrita, 2000-2005. En S. Novick (Comp.). *Sur-Norte. Estudios sobre la emigración reciente de argentinos* (pp. 93-147). Buenos Aires: Catálogos.
- Castiglione, C. (2008). Políticas migratorias, conflicto y prensa en Argentina. El caso de los latinoamericanos en Europa. En *Asociación Latinoamericana de Población*. (on line). Disponible en: [http://www.alapop.org/2009/images/DOCSFINAIS\\_PDF/ALAP\\_2008\\_FINAL\\_282.pdf](http://www.alapop.org/2009/images/DOCSFINAIS_PDF/ALAP_2008_FINAL_282.pdf)
- Castiglione, C. (2010). Políticas migratorias recientes en el MERCOSUR a través de la

- prensa escrita, o "en el nombre del bosque está en el bosque". En S. Novick (Comp.). *Migraciones y Mercosur: Una relación inconclusa* (pp.139-158). Buenos Aires: Catálogos.
- Castiglione, C. (2011). *La gota que horada la piedra: Los migrantes en la prensa escrita Argentina (1999-2007)*. Saarbrücken: Editorial Académica Española.
- Castoriadis, C. (1993). *La institución imaginaria de la sociedad*. Buenos Aires: Tusquets.
- Clastres, P. (2008). *La sociedad contra el Estado*. Buenos Aires: Terramar.
- Courtis, C. y Longo Elía, F. (2000). *La prensa como escenario del debate inmigratorio (on line)*. Disponible en: [www.eca.usp.br](http://www.eca.usp.br)
- De Certeau, M. (1999). *La cultura plural*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Foucault, M. (1987). *El orden del discurso*. Barcelona: Tusquets.
- García Linera, A. (2008). *La potencia plebeya. Acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia*. Buenos Aires: Prometeo.
- Goffman, E. (2001). *Estigma. La identidad deteriorada*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Gramsci, A. (1984). *Notas sobre Maquiavelo. Sobre la política y sobre el Estado moderno*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Grimson, A. (1999): *Relatos de la diferencia y la igualdad*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Halpern, G. (2007). Medios de comunicación y discriminación. Apuntes sobre la década del 90 y algo más. *Boletín de la BCN N°123, Medios y Comunicación*. Buenos Aires (on line). Disponible en: <http://produccion.fsoc.uba.ar/paraguay/nosotros/halpern02.pdf>
- Luis, G. (2012) *Representaciones sociales en la prensa gráfica de la colectividad boliviana. Estudio de un caso y un acontecimiento*. Tesina de grado no publicada, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina.
- Melella, C. (2012). *La prensa migrante en la Argentina. Recurso de visibilidad y construcción de identidades: El caso del periódico Renacer, de y para la colectividad boliviana*. Saarbrücken: Editorial Académica Española.
- Melella, C. (2013a). *Migración y tecnologías de la información y la comunicación (TIC). De la prensa gráfica a las redes virtuales como espacios de construcción identitaria de los migrantes de países andinos en la Argentina*. Tesis de doctorado no publicada, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina.
- Melella, C. (2013b). Migraciones, medios de comunicación y construcción de identidades: El caso del periódico *Renacer* de la colectividad boliviana en la Argentina. *Revista Aportes de la comunicación y la cultura*. 16. 15-23.
- Melella, C. (2014a). La prensa de la inmigración europea en Buenos Aires durante los siglos XIX y XX: funciones y características. *RiMe, Rivista dell'Istituto di Storia dell'Europa Mediterranea*. 13. 31-54.
- Melella, C. (2014b). La prensa de migrantes como discurso alternativo y contra-hegemónico. Análisis comparativo entre Argentina y España. En *Jornadas de Estudios de América Latina y el Caribe*. 24, 25 y 26 de septiembre. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
- Montera, C. (2009). Discursos de exclusión. Aproximaciones al proceso de construcción simbólica de los migrantes en la prensa nacional. *Temas de patrimonio cultural n° 24. Buenos Aires Boliviana. Migración, construcciones identitarias y memoria*. (pp.121 a 134). Buenos Aires: Comisión para la preservación del Patrimonio Histórico cultural de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Novick, S. (2008) Migración y políticas en Argentina: Tres leyes para un país extenso (1876-2004). En *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias* (pp. 131-151). Buenos Aires: Catálogos-Clacso.
- Oteiza, V. (2010). Prensa escrita y migraciones: una reflexión acerca de los periódicos de colectividades extranjeras a lo largo de un siglo

- y medio de historia argentina. En E. Oteiza (Comp.). *Patrones migratorios en América Latina* (pp. 111-135). Buenos Aires: EUDEBA.
- Oteiza, E.; Novick, S. y Aruj, R. (2000). *Inmigración y discriminación. Políticas y Discursos*. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.
- Pérez, G. (2004). *Los géneros periodísticos en diarios en Buenos Aires*. Buenos Aires: UCES-Universidad de Ciencias empresariales.
- Petris, J. (1998). *Crónicas y naciones. Estilos de diarios/Estilos en diarios*. Buenos Aires: Colección El Caldero. Cántaro Editores.
- Santi, I. (2002). Algunos aspectos de la representación de los inmigrantes en Argentina. *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM*, 4. (on line). Disponible en: <http://alhim.revues.org/index474.html>
- Sassone, S. M. (2002). *Geografías de la exclusión, inmigración limítrofe indocumentada en la Argentina; Del sistema mundo al lugar*. Tesis de doctorado no publicada. Universidad Nacional de Cuyo, Facultad de Filosofía y Letras, Mendoza, Argentina.
- Shohat, E. y R. Stam. (1994). *Unthinking Eurocentrism. Multiculturalism and the Media*. London: Routledge.
- Spivak, G. (1998). ¿Puede hablar el sujeto subalterno? *Orbis Tertius*. 3. 1-44.
- Van Dijk, T. (1990). *La noticia como discurso. Comprensión, estructura y producción de la información*. Barcelona: Paidós
- Van Dijk, T. (2005). Ideología y análisis del discurso. Utopía y Praxis Latinoamericana. *Afio*. 10. 29, 9 – 36.
- Van Dijk, T. (Coord.). (2007). *Racismo y discurso en América Latina*. Barcelona: Gedisa.
- Vazquez, M. (2009). De las política(s) a las cultura(s): representaciones e identidades de migrantes limítrofes. En *Temas de patrimonio cultural nº 24. Buenos Aires Boliviana. Migración, construcciones identitarias y memoria*. (pp. 95 a 108). Buenos Aires: Comisión para la preservación del Patrimonio Histórico cultural de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- Vinelli, N. y C. Rodríguez Esperón (Comps.). (2004). *Contrainformación. Medios alternativos para la acción política*. Buenos Aires: Ediciones Continente.



# La política de formación de cuadros durante el gobierno de Néstor Kirchner: ¿Una herramienta para el cambio social? (2003-2007)\*

*The training policy of political cadres during the Government of Néstor  
Kirchner: A tool for social change?  
(2003-2007)*

Por **María Melina Guardamagna\*\***

**Fecha de Recepción:** 29 de junio de 2015.

**Fecha de Aceptación:** 05 de agosto de 2015.

## RESUMEN

En la historia contemporánea argentina podemos identificar ciertos momentos del desarrollo político estatal donde se explicita abiertamente la necesidad de una política de formación y capacitación para sus cuadros dirigentes. Uno de ellos fue la reforma de la Constitución en 1994 cuando esta problemática adquiere rango constitucional al reconocer a los partidos políticos como instituciones fundamentales del sistema democrático y, en consecuencia, consagrar la capacitación de cuadros políticos como política de Estado orientada a la gestión del sector público y liderada por el Estado. A partir de allí emerge la necesidad y se formaliza una política que más allá de integrar la agenda de cuestiones socialmente problematizadas, no logra estabilizarse y alcanzar altos niveles de institucionalización, quedando atrapada, en cada gobierno, en la discusión de quién y dónde se tienen que concretar esos procesos

de formación y capacitación. El gobierno de Néstor Kirchner no fue ajeno a esta discusión al orientar a esta política a las demandas de una sociedad que tras la crisis del 2001 reclamaba recambio dirigenal, participación, legitimidad y transparencia en la gestión estatal. A través de este trabajo se busca responder a la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuáles han sido las políticas formuladas e implementadas por el Estado orientadas a la formación y capacitación de cuadros políticos en el período que va desde el 2003 al 2007 en la Argentina?

**Palabras clave:** Política, Formación, Cuadros políticos.

## ABSTRACT

In the contemporary history of Argentina we can identify certain moments of political state development where explicitly appears the need of a policy of training for its leader

\* El presente artículo forma parte de un trabajo de investigación que estudia las políticas de formación de cuadros políticos en la Argentina desde la reforma de la Constitución en 1994 al 2011.

\*\* Docente-investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (UNCuyo). Directora del Centro de Estudios de Innovación Institucional para la Gobernabilidad Democrática -CEII-. Correo electrónico: meliguardamagna@gmail.com

pictures. One of this moments was the reform of the Constitution in 1994 when this issue acquired constitutional rank recognizing political parties as institutions that are essential for the democratic system and, consequently devoting the training of political cadres as “State policy aimed at the management of the public sector and the State-led” (ENG, 1998: 9). From there emerges the need and, consequently, formalizes a policy that despite integrating the agenda of social issues, fails to stabilize and achieve high levels of institutionalization, being trapped, in every Government, in the discussion of who and where has to perform these processes of education and training. Kirchner’s Government was not unaware to this discussion, guiding this policy towards the demands of a society that after the 2001 crisis demanded leader’s replacement, participation, legitimacy and transparency in the management of the State. This paper attempts to answer the following research question: Which have been the policies formulated and implemented by the State guided to train and educate political cadres in the period that goes from 2003 to 2007 in the Argentina?

**Keywords:** *Policy, Training, Political Cadres.*

## Introducción

A partir del año 2003, el gobierno de Néstor Kirchner planteó un nuevo escenario para las políticas orientadas a la formación y capacitación de cuadros surgidas en el marco de la reforma constitucional en 1994<sup>1</sup>. Sin la par-

ticipación de los partidos políticos, ni de las universidades, actores fundamentales de la política en anteriores gestiones, la continuidad de los programas implementados por la Escuela Nacional de Gobierno -ENG- y el Instituto Nacional de Capacitación Política -INCaP- pasaron a depender fundamentalmente de la voluntad política de los funcionarios de las que ellas dependían.

De esta forma, mientras la ENG, que no contó con el apoyo político ni los recursos necesarios para institucionalizar un programa de formación y capacitación política, fue perdiendo legitimidad hasta dejar de funcionar en el 2007. El INCaP, en cambio, desarrolló una política de capacitación orientada fundamentalmente a dirigentes sociales caracterizada por su masividad y alcance federal. El proceso de territorialización que venía implementando el Instituto desde el gobierno de

---

consecuencia, consagrar la capacitación de cuadros políticos en tanto “política de Estado orientada a la gestión del sector público y liderada por el Estado” (ENG, 1998: 9). De esta forma, se crean dos instancias de formación y capacitación político estatales, una en el ámbito de la Secretaría de la Función Pública: la Escuela Nacional de Gobierno -ENG- dependiente del Instituto Nacional de Administración Pública -INAP-, organismo rector de la capacitación del Estado argentino; y la otra en la órbita de la Subsecretaría de la Juventud del Ministerio del Interior: el Instituto de Capacitación y Formación de Dirigentes Políticos. A través de estas instituciones, que desde su creación se superpusieron en relación a sus objetivos y finalidades, sin llegar a articularse y menos aún a unificarse, el Estado buscaba dar respuesta al mandato constitucional a través de la formación y capacitación de una clase política apta para la gestión y conducción del aparato estatal.

---

1 En 1994, en el marco de la reforma constitucional, la problemática referida a la formación de cuadros políticos adquiere rango constitucional al reconocerse a los partidos políticos como instituciones fundamentales del sistema democrático (Art. 38 CN) y, en

Duhalde, orientando al desarrollo de la capacitación política en los ámbitos locales, se afianzó aún más, a través no sólo de la firma de convenios con gobiernos provinciales, municipales, ONGs, asociaciones civiles y sindicatos, sino también y principalmente gracias a los recursos que el Ministerio del Interior destinó a la misma. En un contexto donde la política se planteaba como la herramienta del cambio social, la relevancia de la capacitación política fue redimensionada como el *“lugar donde la Política podría comenzar a reconstruirse, no sólo a partir de conferirle a los nuevos dirigentes las herramientas de gestión indispensables para abordar eficazmente las demandas cada vez más urgentes de la conducción y la toma de decisiones sino, también, ofreciéndose como la nueva puerta de ingreso a la construcción política y a la participación ciudadana”* (Entrevista: Caramello, 2005: 77).

El presente artículo de investigación analiza las políticas implementadas por el Estado argentino orientadas a la formación y capacitación de cuadros políticos en el período que va desde el 2003, cuando Néstor Kirchner asume la presidencia de la Nación, hasta el final de su mandato en 2007. Para ello, se ha establecido como pregunta de investigación: ¿Cuáles han sido las políticas formuladas e implementadas por el Estado orientadas a la formación y capacitación de cuadros políticos en el período que va desde el 2003 al 2007 en la Argentina?

Para responder a este problema se ha fijado como objetivo general identificar y analizar las políticas formuladas e implementadas por el Estado argentino para la formación y capacitación de cuadros políticos durante el gobierno de Néstor Kirchner, entre mayo de 2003 y diciembre de 2007. Para alcanzar este objetivo se proponen dos objetivos específicos. En primer lugar, identificar, caracterizar y analizar las políticas implementadas por el Estado argentino a través de la Escuela Nacional de Gobierno

y del Instituto Nacional de Capacitación Política durante el período de estudio. Y segundo, interpretar y comprender el proceso político de formulación e implementación de la política, entre 2003 y 2007, orientada a la formación y capacitación de cuadros políticos en la Argentina.

Con el logro de estos objetivos se busca corroborar la siguiente hipótesis: la Argentina no ha logrado estabilizar un modelo de formación y capacitación de cuadros políticos tal como lo prescribe la Constitución Nacional en su artículo 38 porque las sucesivas gestiones han confundido los roles y necesidades del Estado con las de Gobierno tanto en la formulación como en la implementación de la política; refiriéndonos específicamente en este trabajo al período de gobierno de Néstor Kirchner.

El abordaje de dichas políticas se ha realizado a través de un estudio longitudinal desde una estrategia de tipo cualitativa. Los componentes de la política a analizar se desprenden de una matriz analítica construida a partir del enfoque teórico propuesto por Oszlak y O'Donnell (2008) a través del cual analizaremos la política objeto de este estudio. Dichos componentes son las siguientes: problematización del asunto; contexto; definición de la cuestión; toma de posición del Estado: política estatal; actores y toma de posición de los actores; recursos de los actores; cristalizaciones institucionales y modo de resolución de la cuestión; y cambios sociales e internos al Estado. Estos componentes nos permitirán el análisis del proceso de formulación e implementación de la política estatal en tanto expresión dinámica del Estado. Este abordaje al estudio dinámico del Estado, se entrecruza, al mismo tiempo con sus otras expresiones, es decir, el Estado como relación social y como conjunto de instituciones a través de las cuales se materializa.

## La formación y capacitación político estatal en el contexto de la reforma política

Néstor Kirchner llegó a la presidencia el 25 de mayo de 2003 luego de un desordenado proceso electoral, donde el gran elector no fue él, sino Eduardo Duhalde quien, junto al apoyo del aparato político bonaerense (Quiroga, 2005: 346) permitió el triunfo del hasta entonces gobernador de la provincia de Santa Cruz<sup>2</sup>. Meses antes de las elecciones, a mediados del 2002, cuando se anunció el adelanto de las elecciones, el principal objetivo del entonces Presidente de la Nación era impedir el retorno de Menem al poder, que peleaba el primer lugar en los sondeos de opinión gracias al apoyo del *establishment* económico y a un significativo número de ciudadanos que continuaban aun siendo sus seguidores (Abal Medina, 2004: 104). En este escenario, en el que se preveía el triunfo del ex presidente en las elecciones internas, Duhalde logró eliminarlas aprobando un sistema de neolemas que habilitaba a Kirchner, Menem y Rodríguez Saá a representar al justicialismo en las elecciones presidenciales. “Con el sistema de neolemas, la estrategia de Duhalde buscó atraer al electorado no peronista para derrotar a Menem, ya sea en la primera o segunda vuelta. Una hábil jugada que redujo el sistema político a la interna peronista” (Quiroga, 2005: 346).

Las elecciones realizadas en el mes de abril “generaron una importante participación popular y la desaparición del voto bronca” (Abal Medina, 2004: 105), donde Menem obtuvo el primer lugar con 24,36% de los votos, mientras Kirchner quedó segundo con el 22%. Con estos porcentajes, ambos

candidatos deberían enfrentarse nuevamente en segunda vuelta; sin embargo, ante las encuestas que vaticinaban una rotunda derrota del ex presidente, Menem terminó retirándose de la elección. De esta forma, Kirchner llegó al gobierno con un bajísimo nivel de legitimidad política, “sin ejercer el liderazgo de su partido, sin mayoría parlamentaria y con los gobernadores ejerciendo su poder en la estructura justicialista” (Quiroga, 2005: 346), aunque con un país en funcionamiento. Duhalde le había dejado como herencia “un programa económico en pleno auge, cuentas públicas en orden, una inflación controlada y en baja y un PBI en acelerada expansión” (Novaro, 2010 en Pavón, 2012: 386), lo cual terminaría favoreciéndolo en la construcción de legitimidad.

Sin el apoyo político necesario, Kirchner asumió el poder instaurando un estilo personalista de gobierno, basado principalmente en el apoyo de la opinión pública<sup>3</sup> y en una propuesta de transversalidad<sup>4</sup> (Guardamagna, 2006: 35), sostenido por el crecimiento económico del país. Se trataba de un “primer giro

---

2 Néstor Carlos Kirchner fue gobernador de la provincia de Santa Cruz desde el año 1991 hasta el año 2003, cuando asumió la presidencia de la Nación.

3 Tal como sostiene Sarlo, en el primer año de gobierno, Kirchner tuvo índices de popularidad que alcanzaron el 80 por ciento (2011: 179).

4 El fenómeno de la transversalidad, supuso, en un escenario de fragmentación del régimen de partidos, la búsqueda de acuerdos extrapartidarios con Gobernadores de la oposición que le dieron legitimidad política y le permitieron construir capacidad de gobierno al Presidente electo (Guardamagna, 2006: 36). Se trató, en definitiva, de una iniciativa que “proponía levantar un programa político por encima de las fuerzas partidarias” congregando a dirigentes de diferentes procedencias ideológicas (Quiroga, 2005: 356), entre ellos dirigentes de organizaciones sociales y de derechos humanos (Sarlo, 2011: 177).

de época”, donde no había alusiones a Perón ni a Evita, mientras la transversalidad aparecía como una figura que caracterizaba la política argentina; una “transversalidad fallida”, de acuerdo a Forster, ya que careció de un proceso de reflexión crítico por parte de los actores que confluían en ella (Pavón, 2012: 412), algo que, sin embargo, no impidió el éxito de la estrategia para la construcción del nuevo modelo político, económico y social que proponía el Presidente.

Desde un modelo propio, este proyecto nacional que expresamos convoca a todos y a cada uno de los ciudadanos argentinos, por encima y por fuera de los alineamientos partidarios, a poner manos a la obra en este trabajo de refundar la Patria. Sabemos que estamos ante un final de época. Atrás quedó el tiempo de los líderes predestinados, los fundamentalistas, los mesiánicos. Las Argentina contemporánea se deberá reconocer y refundar en la integración de equipos y grupos orgánicos, con capacidad para la convocatoria transversal, el respeto por la diversidad y el cumplimiento de objetivos comunes (Kirchner, 2003: 27).

Con estas palabras, el nuevo gobierno orientó su accionar a la renovación política y a la mejora en la calidad de las instituciones democráticas, dejando atrás las brutales políticas de la dictadura de los setenta, la “era menemista de corrupción política y de grandes negociados con los intereses corporativos” (Quiroga, 2005: 347) y la crisis del 2001, lo que rápidamente le otorgó altos niveles de aceptación y apoyo social.

La situación de crisis de representación política que continuaba latente fue el contexto propicio para el surgimiento de una “identidad popular”, que en el mediano y largo plazo, se orientaría a crear una “frontera interna en la sociedad argentina que dividiría al campo popular del otro campo” (Sarlo, 2011: 143). La crisis que se manifestaba en la ciudadanía y en las élites políticas fue, de acuerdo a lo que sostie-

ne Juan Carlos Torre, la condición necesaria, aunque no suficiente, para el desarrollo de este populismo incipiente.

Para completar el cuadro de situación es preciso introducir otro factor: una “crisis en las alturas” a través de la que emerge y gana protagonismo un liderazgo que se postula eficazmente como un liderazgo alternativo y ajeno a la clase política existente. Es él quien, en definitiva, explota las virtualidades de la crisis de representación. Y lo hace articulando las demandas insatisfechas, el resentimiento político, los sentimientos de marginación, con un discurso que los unifica y llama al rescate de la soberanía popular apropiada por el *establishment* partidario para movilizarla contra un enemigo cuyo perfil concreto si bien varía según el momento histórico siempre remite a quienes son construidos como responsables del malestar social y político que experimenta “el pueblo” (Torres, mimeo, en Sarlo, 2011: 145).

Una vez en el poder Kirchner comenzó a realizar estas operaciones<sup>5</sup>, que en el transcurso del tiempo fueron adquiriendo cada vez mayor visibilidad, reintroduciendo en el discurso una dimensión ideal de la política, dándole un determinado sentido al pasado necesario para la constitución de nuevas identidades. El flamante presidente lo manifestaba de la siguiente forma: “Vengo a proponerles un sueño. Reconstruir nuestra propia identidad como Pueblo y como Nación” (Kirchner, 2003: 28).

---

5 En el plano institucional las principales operaciones llevadas a cabo en este período por el gobierno nacional fueron la derogación de las leyes de Obediencia Debida, Punto Final e indulto. Mientras en lo ideológico, se llevó a un primer plano a las organizaciones de derechos humanos (Sarlo, 2011: 146).

En este escenario refundacional, donde la política comenzaba a redefinirse<sup>6</sup>, no sólo en Argentina sino también en otros países de América Latina, a través de la construcción de un discurso populista, “*que permitiría ocupar y habitar el Estado*” (Abad, 2006: 5), el gobierno planteó la necesidad de realizar una reforma política, que se orientaría fundamentalmente al incremento de la calidad institucional necesaria para “*la reconstrucción del tejido social, la restauración del mundo del trabajo y la reparación moral*” (Pavón, 2012: 414), tal como lo había explicitado Kirchner en su discurso de asunción (2003: 12). Para ello, a través del decreto 592 del 13 agosto del 2003 se dispuso, en el ámbito del Ministerio del Interior la creación de una Comisión para el Análisis y Estudio de la Reforma Política cuyo objetivo sería el estudio y análisis de los siguientes temas: a) formas de gobierno, presidencialismo, parlamentarismo; b) democracias modernas; c) sistemas electorales y d) partidos políticos (Art. 3º). Dicha Comisión estaría integrada por representantes de las áreas pertenecientes del Ministerio del Interior y de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros, quienes elevarían al Ministro del Interior -que en dicho momento era Aníbal Fernández- las evaluaciones parciales sobre cada uno de los temas objeto de estudio y análisis de la Comisión (Art. 2º). Asimismo se preveía la constitución y coordinación de foros de opinión integrados por entidades y

personalidades de reconocida trayectoria en la materia (Art. 4º).

La reforma política no era un tema nuevo en la agenda del Estado, más aún a partir del 2001, cuando se convirtió en una demanda prioritaria por parte de la sociedad que, desde entonces, comenzó a reclamar con mayor énfasis una mejora en la calidad de la política argentina. “*Uno de los rasgos más sobresalientes de nuestra época es la existencia de un sólido consenso acerca de la necesidad de comenzar un proceso de reconstrucción política que pueda subsanar la crítica situación que atraviesan las instituciones políticas de nuestro país*” (Abal Medina, 2005: 53). Desde el retorno a la democracia en 1983 las múltiples frustraciones vividas por la sociedad no habían hecho más que disminuir la confianza en las instituciones, en los partidos y en la dirigencia política, poniendo en duda la legitimidad del sistema. En este sentido las demandas de reforma política constituían uno de los factores críticos en la recuperación de una alta legitimidad del sistema democrático representativo, ya que, como afirman Mora y Araujo, era resistida por la dirigencia política que abroquelada detrás de los recursos de poder que disponía para digitar la nominación de candidatos, no definía un programa para las reformas donde se fijaran propósitos, objetivos y plazos (Mora y Araujo, 2005: 130, 137); la renovación de la clase política, era sin duda uno de ellos.

El gobierno de Kirchner tomó la bandera de la reforma política dispuesto a producir una renovación institucional donde la política ocupara el primer lugar. “*Se hace evidente la necesidad de una nueva construcción política. Un renacer –que empieza a vislumbrarse– de la actividad política bajo otros códigos, con nuevas herramientas y sobre todo, con una perspectiva más moderna y abarcativa. Pero sin abandonar la condición de ser el mejor instrumento humano –y acaso el único– que puede producir y conducir el cambio*” (Fernández,

---

6 Ricardo Forster, intelectual kirchnerista, sostiene que cuando Kirchner llegó a la política nacional “*el mundo de la política parecía un mundo devastado, vaciado, envilecido, corrompido, poco interesante, sobre todo en el proceso que se abre con la desilusión alfonsinista, el menemismo y la Alianza*” (Pavón, 2012: 392).

2005: 15, 16). Se trataba de “una mudanza de época”, donde el gobierno “con mucha sabiduría se adecuaba a esa mudanza”, desde la convicción de que “un Estado no se gerencia, sino que se conduce con política” (Entrevista: Caramello, 2011). El “modelo” que estaba comenzando era producto de la decisión política de un presidente que creía que “la política debía volver a transformar la realidad” (Abal Medina, 2010: 13). Para ello era necesario “consolidar el Proyecto Nacional a través de un discurso unificante y una doctrina común que alimentara a una fuerza social, económica y política capaz de producirlo” (García Garro, 2005: 72). Tal como sostenía García Garro, “la doctrina y la capacidad de adoctrinar comenzaron a jugar un rol fundamental en la creación de conciencia política y en la reafirmación de un ideario” (2005: 73).

En este contexto, la capacitación y formación de los cuadros dirigenciales era parte de la renovación institucional que la sociedad reclamaba al Estado; del fortalecimiento de los partidos políticos como actores centrales del sistema democrático representativo, “dada la profunda crisis que atraviesan los partidos políticos es necesario también diseñar políticas que conduzcan a su fortalecimiento como instrumentos genuinos de vinculación entre la sociedad y el Estado. Al respecto deberían impulsarse la formación y capacitación de los cuadros partidarios, posiblemente generando incentivos y vinculándola al financiamiento público que reciben” (Abal Medina, 2005: 58); pero también se redefinió como un espacio desde el cual se podía afianzar el proyecto político que se estaba instaurando. De esta forma “la capacitación política comienza a aparecer como alternativa y a la vez como instrumento de construcción política” (Caramello, 2005: 76).

Tanto desde el INCaP como desde la ENG se realizaron actividades en torno a la reforma política. En el caso del INCaP y de acuerdo a lo previsto por el Decreto 592/2003, las actividades se orientaron a

generar aportes en torno a la discusión sobre los contenidos de la reforma. “Cuando yo llego al INCaP tomamos la reforma política. En ese momento estaba de moda la reforma política, así que Anibal puso a la cabeza del INCaP el diagnóstico de todos los papers y cosas que se nos aportaba para el tema de la reforma política” (Entrevista: Caramello, 2011). En el marco del Programa Federal de Capacitación, se realizó, entre agosto y diciembre del 2003 en el Auditoría General de la Nación, el Ciclo de Charlas Abiertas sobre Reforma Política donde distintas figuras del pensamiento nacional expusieron, a la comunidad en general, sus puntos de vista sobre la reforma. Mientras que, como actividad complementaria, se organizó dentro del Ciclo de Conferencias y de Reflexión del Sistema Virtual de Formación Política, el Taller sobre Reforma Política donde los participantes tenían la oportunidad de encontrar un ámbito de reflexión y debate acerca de los temas, las demandas y las preocupaciones vinculadas a la reforma (Anexo. Memoria del Estado de la Nación Año 2003. 2004: 196, 199).

Por su parte, la ENG redefinió su perfil en tanto ámbito de “formación, debate y reflexión de mujeres y hombres con vocación pública” (ENG, 2005), en un contexto en el que se reconocía que la mayoría de clase política que desde 1983 dirigía los rumbos del país, había pasado gran parte de su vida sin poder ejercer sus derechos políticos y, por lo tanto, sin conocer la práctica política democrática, con el peligro de no contar con gobernantes capaces de identificar las cuestiones de Estado y sostener un pensamiento estratégico desde el cual proponer planes de acción a largo plazo, diferenciando lo urgente de lo importante (Strada Saenz, 2005: 64, 67). En este sentido, la existencia de la Escuela se fundamentaba en el “reclamo de la propia democracia, que pide una reforma política más que necesaria, y una clase de dirigentes sociales honesta y con el objetivo de

trabajar para el crecimiento del país y la correcta representación política. Se entiende que por esto es necesario incorporar en la sociedad elementos que permitan un conocimiento de los grandes problemas del Estado y de la sociedad, del gobierno y de las instituciones”. Para ello, la Escuela se presentaba como un ámbito de encuentro de los distintos actores de la sociedad civil para la construcción “desde un lugar donde no existen disputas de poder” de una clase dirigente “capacitada y responsable, dotada de habilidades para el diálogo y la concertación social, que contribuya al mejoramiento de una democracia pluralista y garantice una gobernabilidad sustentable” (ENG, 2007).

Finalmente la renovación política no se produjo, al menos como se había planteado. “No hubo cambio de estilo ni una regeneración del sistema que se creía necesaria, sino más bien una prolongación en el tiempo de la vieja política” (Quiroga, 2005: 357), de hecho, para mediados del 2004 la reforma política había dejado de ser un tema prioritario en la agenda estatal, siendo una vez más postergada, mientras el modelo político, económico y social implementado se fue fortaleciendo con los años. Esto repercutió en la capacitación política, principalmente en el caso del INCaP, cuyas actividades abandonaron el eje de la reforma política (Golden, 2010: 116), orientándose hacia los contenidos del nuevo modelo de gobierno.

### **Los destinatarios de la formación y capacitación política: un amplio abanico de posibilidades**

En este contexto donde “la capacitación tenía que ver con plantear a la política como herramienta de cambio, para lo cual era necesario hacer una gran tarea sobre la recuperación de la idea de la política como herramienta, sacando a la política y al poder del libro de las malas palabras” (Entrevista: Caramello, 2011), la formación y capacitación de cuadros fue reorientada

hacia diversos sectores, que tras la crisis del 2001 emergían de la sociedad civil.

Kirchner comprendió rápidamente que un proyecto de gobierno, distinto al neoliberal, debía plantearse como una construcción colectiva que excediera el espacio de los partidos (Delgado, 2003: 247) e incluyera a los integrantes del tercer sector y a los movimientos sociales de protesta y de lucha contra la exclusión. Eran estos los sujetos que deberían “formar parte de la construcción de nuevos consensos generando instancias diferentes de participación y diálogo” para lo cual se necesitaban “espacios institucionales de aprendizaje” (Delgado, 2003: 248); la ENG y el INCaP lo eran, o por lo menos, desde ese lugar fundamentaron sus actividades.

Será, entonces, la capacitación ese lugar donde la política podrá comenzar a reconstruirse, no sólo a partir de conferirle a los nuevos dirigentes las herramientas de gestión indispensables para abordar eficazmente las demandas cada vez más urgentes de la conducción y la toma de decisiones sino, también, ofreciéndose como la nueva puerta de ingreso a la construcción política y a la participación ciudadana. Una participación que en los últimos años se ha volcado a las organizaciones de la sociedad civil pero que la política necesita desesperadamente para volver a ser la formidable herramienta de producción de cambios que ha sido a lo largo de toda la Historia (Caramello, 2005: 76, 77).

En el año 2004, Alberto Fernández, a cargo de la Jefatura de Gabinete de la Nación, nombró como Director de la ENG a Nicolás Trotta, un joven militante justicialista, que venía de ocupar varios cargos gubernamentales en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires (Golden, 2010: 108). “Cuando gana Kirchner le pido a Alberto Fernández ir a la Escuela en un plan de relanzarla cosa que nunca logramos hacer del todo” (Entrevista: Trotta, 2012). La idea de Trotta era darle un nuevo impulso

a la Escuela, *“queríamos tratar de hacer más que nada trabajo de formación y generar un espacio de encuentro de la dirigencia política partidaria y social”* (Entrevista: Trotta, 2012), incorporando fundamentalmente a dirigentes sociales, a parte de los dirigentes partidarios que hasta entonces habían sido los principales destinatarios de la política. *“Creada por la reforma constitucional de 1994, la ENG empezó a funcionar en 1996. Sin embargo, desde agosto del año último, cuando asumió la dirección el “joven K” Nicolás Trotta, se incorporó la formación no sólo de cuadros partidarios y funcionarios, sino de dirigentes sociales, con la convicción de que el tejido social debe ser reconstruido entre todos”* (La Nación, 10 de enero de 2005).

En este sentido, una de las primeras actividades que, desde la Escuela, se desarrolló fueron los Foros del Bicentenario.

Apenas asumimos nos planteamos frente a la crisis de los partidos políticos, que el abanico o la canalización de la voluntad de participación había virado hacia organizaciones sociales, el universo era distinto al de la década de los noventa y de los ochenta. Teníamos más participación en nuevas expresiones políticas que eran los movimientos sociales con sus diversas esencias ideológicas. En todas las convocatorias que hicimos tratamos de lograr el diálogo y el conocimiento entre estos actores nuevos y la propia dirigencia política y a partir de eso creamos estos Foros del Bicentenario que los hicimos apenas asumimos convocando a periodistas, dirigentes políticos de todas las fuerzas, dirigentes de organizaciones sociales, empresarios, gente que tenía menos de cuarenta años. En ese contexto, hacíamos seminarios donde invitábamos a una persona que oficie de disparador para decir por ejemplo cuáles eran los grandes desafíos que tenía el país y para tratar de discutir eso (Entrevista: Trotta, 2012).

De esta forma, aunque ya venía sucediendo tímidamente desde las últimas gestiones, el Programa Escuela Nacional de Gobierno amplió radicalmente el perfil de sus destinatarios, entre quienes se encontraban

dirigentes sociales; sectores sociales no gubernamentales y dirigentes sociales de los barrios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; militantes sociales de base; funcionarios de distintos organismos de la Administración Pública Nacional (APN); organizaciones no gubernamentales del barrio; medios de comunicación local y personalidades destacadas; estudiantes y docentes universitarios (principalmente docentes y alumnos de la Universidad de Buenos Aires); jóvenes de las fuerzas vivas de la sociedad: empresarios, periodistas, representantes de los distintos cleros y dirigentes sociales, sindicales y empresariales (Anexo. Memoria del Estado de la Nación Año 2004. 2005: 84, 85).

La escasez presupuestaria de la Escuela, *“pagábamos horas cátedras, eso lo podíamos hacer... asignamos 3 millones de pesos para la formación de dirigentes en toda la gestión”* (Entrevista: Trotta, 2012), limitó la mayoría de las actividades al ámbito de Capital Federal y el Gran Buenos Aires, más allá de las iniciativas que infructuosamente trataron de implementarse para extender la formación y capacitación al interior del país. Así como también, motivó el desarrollo conjunto de actividades con otras organizaciones de la sociedad civil que facilitaron el financiamiento de las mismas. Bajo esta modalidad, en el año 2004 se llevaron a cabo las siguientes acciones: Seminario *“Debates y Desafíos de la Argentina Actual – Estado, Política y Sociedad”* realizado conjuntamente con la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Santa Fe; Primera Jornada de Formación de Dirigentes Sociales: *“Una Sociedad de Todos, con un Estado Para Todos”*, actividad realizada en forma conjunta con sectores sociales no gubernamentales de la Ciudad Autó-

noma de Buenos Aires, donde participaron 40 dirigentes sociales territoriales de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) de la Ciudad de Buenos Aires de los barrios de La Boca, Villa Lugano, San Telmo, Montserrat, Flores y Retiro, entre otros (ENG, 2004); Segunda Jornada de Formación de Dirigentes Sociales, actividad también realizada en forma conjunta con la Central de Trabajadores Argentinos Capital (CTA); Curso de Capacitación Política, organizado conjuntamente con el Instituto de Políticas Públicas de La Plata; Curso “Estado, Sociedad y Políticas Públicas Locales” organizado conjuntamente con la Fundación del Plata; charlas en distintos Centros de Gestión y Participación (CGPs) de la Ciudad de Buenos Aires; Laboratorio de Políticas Públicas, donde se trabajó principalmente con docentes y alumnos de la Universidad de Buenos Aires. Proyecto “pensado para que la sociedad colabore en la elaboración de propuestas que puedan implementarse, siendo su primera iniciativa la de lograr una “góndola social”, un espacio que permita a microemprendedores y cooperativas de trabajo vender sus productos en los grandes supermercados”(La Nación, 10 de enero de 2005); finalmente el encuentro “La Argentina del futuro: Visión estratégica de Nación”, realizado conjuntamente con Red Solidaria, contó con la participación de más de 200 jóvenes, que trabajaron en cuatro paneles. (Anexo. Memoria del Estado de la Nación Año 2004. 2005: 84, 85).

En un intento por darle un mayor nivel de institucionalidad a la Escuela, que ya no contaba con aquella estructura multipartidaria con la que había sido creada en 1995, a partir del 2005 y hasta el 2007 se implementó el Programa de Formación Política. Se trataba de una actividad presencial, de dos años de duración. En el primer año –comenzando en abril y finalizando en diciembre–, se desarrollaron, desagregados en tres trimestres, contenidos generalistas. Los participantes, para la aprobación de los mismos, debían asistir a dos cursos por

trimestre, totalizando los seis cursos obligatorios de este tramo. Cada materia era mensual con cursos semanales de dos horas. Para el segundo año se preveía el dictado del tramo teórico-instrumental, bajo la misma modalidad de cursado. En este caso los asistentes debían aprobar cuatro materias (ENG, 2005; 2006). En el tercer año del Programa la propuesta, que se cursaba de mayo a noviembre, se orientó a materias pertenecientes a las áreas de competencia político-ejecutivas y sus lineamientos estratégicos (ENG, 2007). En el caso de los docentes, tenían la libertad de definir las estrategias metodológicas, bibliografía y recursos didácticos que consideraran más convenientes para el dictado del curso (ENG, 2005).

Más allá que para la inscripción, las personas que pertenecían a organizaciones sociales o partidos políticos debían presentar una nota con el aval de la organización para el cursado del Programa, “la ausencia de ingreso a las acciones de capacitación produjo una concurrencia de heterogéneos perfiles de destinatarios” (Golden, 2010: 111).

En la búsqueda por “promover redes de integración social, intercambio de conocimiento y experiencias entre líderes políticos y sociales y fortalecer las capacidades de análisis y de intervención de los dirigentes sociales en la formulación e implementación de políticas de Estado y en la gestión de sus organizaciones de referencia, con el objeto de afianzar y profundizar el régimen democrático en la Argentina” (ENG, 2007), el curso brindaba una perspectiva interdisciplinaria, aplicando el método de casos y el debate para la resolución de problemáticas en torno a la gestión gubernamental. “Lo diferenciador era tratar de generar espacios de encuentro y de diálogo y la verdad es que no estuvimos a la altura de las circunstancias en eso” (Entrevista: Trotta, 2012). En este sentido, de acuerdo a lo que Trotta sostiene, ya que no existen registros al respecto, en el transcurso del Programa de Formación Política se formó y capacitó a 250 dirigentes políticos y sociales.

### Cuadro N° 1:

Contenidos por tramo de formación

<b>Programa de Formación Política</b>	
<b>Año: 2005</b>	<b>Contenidos generalistas</b>
	Gobierno y sociedad
	Análisis de políticas públicas
	Historia social argentina
	La economía argentina en la economía global
	Estructura social argentina
	Instituciones, poder y representación política
<b>Año: 2006</b>	<b>Contenidos Teórico-Instrumentales</b>
	Técnica Presupuestaria
	Técnica Legislativa
	Comunicación Política
	Sistemas Electorales
<b>Año: 2007</b>	Áreas de competencia político-ejecutivas
	Aplicación de normas y criterios de gestión de calidad en un cuerpo legislativo
	Administración Financiera Gubernamental
	Argentina en el contexto internacional. Las relaciones internacionales de la Argentina en los últimos 25 años
	Estado, Sociedad y Representación
	Economía Argentina Contemporánea

**Fuente:** Elaboración propia. ENG, actividades realizadas en 2005, 2006 y 2007.

Entre el 2006 y el 2007 se implementó también el Programa de Formación de Dirigentes Deportivos. “*Hicimos otros seminarios con la Asociación de Fútbol Argentino, para la formación de dirigentes deportivos*” (Entrevista: Trotta, 2012). La convocatoria se fundamentó en la concepción del ámbito del deporte como un

lugar donde se desarrollan no sólo las capacidades físicas sino también sociales. Entonces,

es aquí donde empieza a funcionar como un espacio de relaciones interpersonales. A partir de esto, hoy en día, los Dirigentes Deportivos pasan a ser parte vital del proceso social que se da en los barrios. Por lo tanto es necesaria una formación que los haga ser realmente responsables, no sólo de las prácticas que dirigen sino también de las opiniones y conceptos que vierten en los procesos sociales. Lo importante será renovar el perfil de los dirigentes para que sean capaces de transformarse en responsables

formadores de opinión como así también en dirigentes comprometidos con la función social del deporte (ENG, 2006)

Tal como se evidencia en las actividades desarrolladas desde el 2004 y hasta el 2007, la redefinición de la política de la ENG, generó no sólo una heterogénea amplitud en el perfil de los destinatarios, sino también una reorientación en los contenidos de los cursos, seminarios, jornadas y charlas, alejándose definitivamente de la currícula que había caracterizado a la Escuela en su creación. En consecuencia y tal como venía paulatinamente sucediendo, se debilitó aún más la estructura organizativa de la Escuela, que sólo alcanzó a desarrollar un conjunto de acciones orientadas a la capacitación de dirigentes políticos y sobre todo sociales, pero sin un modelo y un perfil definido de cuadro a formar. “No había un modelo para la formación sería de cuadros de gobierno, que debería ser una tarea de la Escuela de Gobierno” (Entrevista: Trotta, 2012).

De esta forma, la Escuela se convirtió en un “programa laxo” (Entrevista: Trotta, 2012), sin institucionalidad ni recursos propios, dependiente de la voluntad política de algún funcionario que valorara su desarrollo, tarea que en los noventa había recaído en las espaldas de Claudia Bello.

La Escuela es un programa que, lamentablemente como pasa siempre, depende mucho de la voluntad del funcionario que toma la decisión y de los recursos que tenga para implementar una política. Eso llevado a un tema que es absolutamente accesorio en la agenda del día a día, que es este tema de la formación y capacitación de dirigentes, es intrascendente. En el caso nuestro el tema yo lo podía hablar con el Jefe de Gabinete una vez cada cuatro meses entonces era muy complicado en ese momento. La verdad es que no teníamos acompañamiento ni decisión del gobierno o de la Jefatura de Gabinete para hacer ese tipo de actividades. De

todas las áreas de formación, creo que es una deuda pendiente (Entrevista: Trotta, 2012).

Finalmente, la falta de un decisor convencido que la formación y capacitación de cuadros para la gestión del Estado “debe ser una política y que entonces lograra construir los consensos con las distintas fuerzas políticas para que trascendiera al partido de gobierno” (Entrevista: Trotta, 2012) terminó aniquilando aquel programa que había nacido fruto de la reforma constitucional y del reconocimiento de los partidos políticos como actores centrales del sistema representativo. Más aún, en el marco de un proyecto de gobierno que adquirió legitimidad trascendiendo a los partidos políticos. “La verdad es que por el perfil del gobierno, este gobierno nunca lo va a hacer” (Entrevista: Trotta, 2012). De hecho, cuando terminó la gestión de Trotta, con el gobierno de Kirchner, “la Escuela de Gobierno quedó vacante, porque no había consenso en la persona que iba a ocupar ese lugar” (Entrevista: Trotta, 2012); la formación y capacitación de cuadros políticos se había vuelto intrascendente, por lo menos, en el ámbito de la Jefatura de Gabinete.

La realidad del INCaP, que pasó a depender de la Secretaría del Interior y volvió a cambiar su nombre por el de Instituto Nacional de Capacitación Política<sup>7</sup> fue otra. Bajo la di-

---

7 Con el cambio en el nombre del Instituto se buscó diferenciar el concepto de “formación” y con ello la impronta que se le había dado en su creación, del de “capacitación”, en torno al cual se planteó la nueva política del INCaP. Dicho cambio se fundamentó en la idea de que “la capacitación a diferencia de cualquier otra forma de transferencia de conocimiento lo que no busca es formar. Si realmente soy un capacitador, lo que hago es mejorar tus capacidades individuales, es decir darte cosas para que vos mejores tus capacidades individuales. Generalmente qué es lo que mejora las capacidades individuales de un cuadro político, darle marco

rección de un viejo militante justicialista, formado en Guardia de Hierro<sup>8</sup> y con una amplia trayectoria política ligada al periodismo y a la comunicación política (Golden, 2010: 1129), Carlos Caramello, contó con los recursos necesarios que le permitieron reorientar la política de capacitación de cuadros dirigiéndola masivamente a la sociedad civil. Para ello, el INCaP, tal como venía sucediendo desde su creación, tenía asignada una partida presupuestaria, que a diferencia de otros períodos, fue incrementándose con los años<sup>9</sup>. A esto

---

*teórico a saberes que él ya tiene incorporados*” (Entrevista: Caramello, 2011).

8 “A mi me forman en una agrupación que tiene un fuerte componente de formación intelectual que es Guardia de Hierro” (Entrevista: Caramello, 2011). Guardia de Hierro fue una de las principales organizaciones de la juventud peronista en las décadas de 1960 y 1970. Inspirada en la homónima organización rumana que entre 1927 y 1938 lideró Zelea Codreanu, su metodología de acción comprendía, por un lado, el trabajo en los barrios, donde se mezclaba la militancia con los vecinos y por el otro, la tarea de formación, donde se analizaba la obra de Perón y textos tan disímiles como los de Lenin o Mircea Eliade. Por aquellos años fue la mejor escuela de cuadros que tenía el movimiento Peronista; liderada por Alejandro Álvarez quienes la integraron eran formados bajo una disciplina casi militar y adoctrinados por la ortodoxia justicialista (Tarruella, 2005).

9 “Los gastos serán imputados a una partida presupuestaria específica (Jurisdicción 30 Ministerio del Interior)” (Art. 3º. Res. MI 452/04). La partida presupuestaria del INCaP para el año 2005 era de 612.352 pesos y de 1.200 horas cátedra (con las cuales se pagaban los salarios docentes); para el 2006 la misma ascendió a 1.251.052 pesos y la misma cantidad de

se agregaron otros recursos que se le fueron transfiriendo al Instituto desde otras áreas del Estado, “el INCaP tenía un millón cuatrocientos, pero nos permitían, mientras no te metieras con cuestiones más estrictas como sueldos, hacer variaciones. En ese sentido, en términos formales no se sabía bien cuál era mi presupuesto” (Entrevista: Caramello, 2011) y desde organizaciones con las que se firmaron convenios para la realización conjunta de actividades. Sumado a lo cual y a diferencia de lo que estaba sucediendo en la ENG, el Director del INCaP contó con un fuerte respaldo político, por parte del entonces Ministro del Interior, Aníbal Fernández, gracias en parte a la amistad que ambos compartían “yo tengo una vieja relación de muchos años con Aníbal Fernández” (Entrevista: Caramello, 2011); relación que se tradujo en la disponibilidad de los recursos antes mencionados. “Tuve mucho apoyo del Ministro Fernández, no hubiese podido hacerlo de otra manera” (Entrevista: Caramello, 2011).

El nuevo Programa Nacional de Capacitación Política fue aprobado por la Resolución 452/2004 del Ministerio del Interior y aunque se continuó fundamentando en el artículo 38<sup>10</sup> de la CN, su principal objetivo,

---

horas cátedra; mientras que para el 2007 el presupuesto del Instituto era de 3.350.905 y 5.600 horas cátedra (Programa 16 Fomento e Impulso al Desarrollo Democrático. Presupuesto Nacional, años 2005, 2006 y 2007).

10 “Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático. Su creación y ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, que garantiza su organización y funcionamiento democrático, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas. El estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes. Los parti-

a diferencia del de aquella primera versión del INCaP creada en 1995, fue promover, a través de la capacitación, participación política de los ciudadanos y con ella *“alcanzar la ansiada mejoría de la calidad institucional”*. Para ello el *“Ministerio amplió la base de los destinatarios de sus programas de capacitación política”* (Anexo I. Fundamentos. Res. MI 452/04). De esta forma, el Instituto ampliaba la población objetivo de sus actividades a partir de una nueva definición mucho más flexible y laxa de quiénes serían sus destinatarios. *“Para mí no hay arquetipo de cuadro. Para mí lo que hay es gente que tiene intereses políticos, que tiene intereses ligados a la política, que cree que la política es la herramienta de cambio más perfecta del mundo y que tiene capacidades diferentes y que en los cursos esas capacidades se mejoran”* (Entrevista: Caramello, 2011).

En consecuencia, entre la nueva población objetivo del programa se encontraban dirigentes de partidos políticos; organizaciones sociales de base, organizaciones sindicales; organizaciones no gubernamentales; agrupaciones estudiantiles; funcionarios de los Estados Provinciales y Municipales y líderes territoriales (Población Meta. Anexo I. Res. MI 452/04). Desde esta perspectiva *“federal y plural”*, se entendía que la capacitación política *“debía proveerse a todos los ciudadanos –sin distinción de edad, sexo ni sectores de pertenencia–”*, con lo cual el INCaP desarrolló sus cursos tratando de abarcar *“el más amplio abanico social posible”* (Revista INCaP, 2005: 79).

Dábamos clases para cuadros en formación, para tipos que a veces no tenían el secundario completo. Teníamos gente de todos lados. En ese momento estaban de moda las ONGs,

teníamos mucha gente de las ONGs. Venían muchos alumnos de las ONGs a enterarse de cuáles eran las herramientas de la política, porque la construcción del poder siempre se hace desde las mismas herramientas (Entrevista: Caramello, 2011).

A partir de ejes como *“la revalorización de la política, la afirmación de la democracia, la promoción de la participación, el resguardo de los derechos humanos y la construcción de la identidad nacional”* (Res. MI 452/04), el Programa se estructuraba en torno a diversas áreas de formación denominadas Trayectos Formativos.

El programa estaba integrado por tramos formativos de cinco o seis módulos que abarcaban lo que nosotros creíamos que eran las distintas herramientas para la acción política. Dábamos comunicación, gestión, tratando (digo tratando porque es imposible no hacerlo) de darlas lo menos politizadas o lo menos en términos partidarios, más allá de que yo no puedo evitar mi pertenencia al peronismo, cuando hablo, hablo desde el peronismo. Más allá de lo cual tratábamos que los contenidos fueran lo más asépticos posibles (Entrevista: Caramello, 2011).

---

*dos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio”* (Artículo 38 de la Constitución Nacional).

**Cuadro N° 2:**

Trayectos Formativos. Programa Nacional de Capacitación Política

<b>Trayectos Formativos</b>	<b>Módulos</b>
<b>Política y Comunicación</b>	Módulo 1: Instituciones y Comunicación
	Módulo 2: Gestión Política
	Módulo 3: Comunicación Externa
	Módulo 4: Comunicación Interna
<b>Gestión Política, Administración, Auditoría Financiera y Reforma Política</b>	Módulo 1: Gestión Política
	Módulo 2: Auditoría de Gestión
	Módulo 3: Administración Financiera
	Módulo 4: Reforma Política
<b>Economía e Historia Económica</b>	Módulo 1: Breve Historia de las Teorías Económicas
	Módulo 2: Historia Económica Argentina
	Módulo 3: Historia Política del Estado Argentino
<b>Liderazgo Político y Gestión</b>	Módulo 1: Instituciones y Poder
	Módulo 2: Modelos Políticos de Liderazgo
	Módulo 3: Liderazgo Político
	Módulo 4: Gestión Política
	Módulo 5: Ética
<b>Formación Político-Institucional</b>	Módulo 1: Fundamentos Filosóficos del Pensamiento Político
	Módulo 2: Estado y Sociedad
	Módulo 3: Historia Política del Estado Argentino
	Módulo 4: Instituciones y Poder
	Módulo 5: Ética

**Fuente:** Elaboración propia. Anexo I de la Res. MI 452/04. Anexo. Memoria del Estado de la Nación Año 2004, 2005: 149-161.

Esta estructura teórico-metodológica le daba flexibilidad a la capacitación permitiendo que los destinatarios del Programa seleccionaran los trayectos a cursar, ya que cada uno suponía un itinerario secuencializado

de módulos cuyos contenidos abarcaban un área de conocimientos integrada. Dichos contenidos eran previamente definidos por el Instituto y desarrollados por su staff de docentes permanentes.

Otra de las características del Programa era que, tal como ya se había implementado con la gestión de Tenenbaum durante el gobierno de Duhalde, las actividades de capacitación se realizaban en base a la aprobación de proyectos presentados por los demandantes (Anexo I. Res. MI 452/04), quienes cofinanciaban el desarrollo de las mismas. “*En el caso del Programa Nacional de Capacitación Política del INCaP los cursos se dictan de acuerdo a las demandas de los distintos partidos políticos, organización sindicales, organizaciones de la sociedad civil, agrupaciones estudiantiles, funcionarios de gobiernos provinciales y municipales, quienes “deberán, en acuerdo con los criterios del Programa, presentar proyectos que serán evaluados a fin de priorizar su necesidad e importancia”* (Anexo. Memoria del Estado de la Nación Año 2004; 2005: 161). Una vez aprobado el proyecto, los actores solicitantes se comprometían a financiar: el salario de los docentes; el material didáctico; los refrigerios; la movilidad y el alojamiento de los docentes; la publicidad de la actividad y el alquiler de equipamiento didáctico (Anexo I. Res. MI 452/04).

La estructura del Programa, cuyo principal antecedente era la Escuela de Gobierno de Perón, “*en ningún país del mundo el Estado forma dirigentes, eso está tomado de la Escuela de Gobierno de Perón, donde Perón daba clases*” (Entrevista: Caramello, 2011), le dio al Instituto, de acuerdo a Caramello, “*un alto grado de institucionalidad*” (Entrevista: Caramello, 2011) a diferencia de lo que sucedía en la ENG. “*Yo venía de dar clases en la Escuela Nacional de Gobierno, pero en ese momento la Escuela Nacional de Gobierno no estaba funcionando demasiado. No había un programa, yo nunca conocí un programa en la Escuela Nacional de Gobierno, venía yo y daba una charla sobre campañas políticas, dos meses después venía y daba una charla sobre cómo construir agenda*” (Entre-

vista: Caramello, 2011). Crítica que se volvería un tanto contradictoria años más tarde, cuando desde el INAP, siendo Caramello su Director – dirección de la cual depende la ENG- no se alentó ningún programa de capacitación que permitiera el resurgimiento y mejoramiento de la institución; de hecho la ENG no funcionó hasta el 2010, cuando finalmente se nombró a un funcionario a cargo de la misma.

En este sentido y más allá que el programa implementado entre el 2004 y el 2007 en el INCaP no trascendió el período de gobierno, Caramello defiende y rescata su gestión frente al Instituto dependiente del Ministerio del Interior, asegurando que “*a pesar de los problemas de origen, la experiencia contribuyó a una mejor asignación de los recursos del Estado y ayudó a establecer una agenda pública adecuada que permitió incidir en los problemas de la comunidad*” (Dinatale, Callo y Nabot, 2005: 44).

Finalmente y tal como ya se había intentado implementar durante el gobierno de la Alianza –aunque no con mucha suerte– se impulsó, durante el período de gobierno de Kirchner, el desarrolló conjunto de actividades entre ambas instituciones. En este sentido, el INCaP celebró un acuerdo con la ENG a fin de generar un ámbito que facilitara la organización articulada de diversas iniciativas. De hecho, en el mes de noviembre del 2006 el INCaP organizó en el Complejo Chapadmalal el primer Encuentro de Jóvenes Dirigentes Bonaerenses junto a la Escuela de Gobierno en ocasión de celebrarse el Día de la Militancia (Revista *INCaP*, 2007: 104, 105). “*Con Caramello hicimos un par de actividades, hicimos me acuerdo algunos Seminarios en Mar del Plata*” (Entrevista: Trotta, 2012); sin embargo, esta fue la única actividad que ambas instituciones realizaron en forma conjunta.

## Los partidos y las universidades lejos de la formación y capacitación político estatal

La masiva inclusión en los programas de capacitación política de los actores sociales emergentes, producto principalmente de la crisis de representación del 2001, se dio en un contexto en el que por otro lado, la participación de las fuerzas políticas de oposición se vieron cada vez más debilitadas. Desde fines de los noventa las estructuras multipartidarias, como el Consejo Rector de la ENG, que les habían permitido a estas políticas alcanzar un determinado nivel de institucionalidad y legitimidad, comenzaron a vivir un período de deterioro hasta desaparecer finalmente en los primeros años del 2000.

El liderazgo personalista asumido por Kirchner y su estrategia de transversalidad no ayudaban al fortalecimiento de los partidos de la oposición, todo lo contrario. *“La democracia muere sin partidos políticos sólidos”*, decía Larriqueta, preocupado por el monocolor que estaba tomando la Argentina y por la falta de diálogo con las fuerzas opositoras (Larriqueta en *La Nación*, 14 enero 2006). *“El peronismo kirchnerista provocó automáticamente un realineamiento del campo ideológico de la política argentina. Y esto ocurrió básicamente con los partidos políticos. Este peronismo, ocupó el sitio de la centroizquierda y, por momentos, el de la izquierda. El kirchnerismo empezó a dirigirse a cada uno de sus opositores como representantes del amplio espectro de la derecha”* (Pavón, 2012: 397). De esta manera, se acentuó no sólo la fragmentación del justicialismo, sino también la declinación del radicalismo y de los terceros partidos en formación (Quiroga, 2005: 355).

La forma a partir de la cual Kirchner ejerció el poder, repercutió directamente en las políticas de formación y capacitación de cuadros políticos, que fueron cerrándose cada vez más en torno a quienes apoyaban al

gobierno de turno, *“el INCaP terminó después de haber trabajado muy bien, formando cuadros del peronismo, no de los partidos políticos”* (Entrevista: Trotta, 2012), aunque, paradójicamente continuaba fundamentándose en el artículo 38 de la CN (Res. MI 452/04).

La Res. MI 452/04 reconocía al INCaP como un *“ámbito propicio para el fortalecimiento de los partidos políticos y su rol estratégico en el sistema democrático”*. Tal como afirmaba Caramello, *“casi siempre estábamos convocados por partidos, llegábamos a las provincias convocados por los partidos”* (Entrevista: Caramello, 2011). En los hechos, sin embargo, de la totalidad de dirigentes que pasaron por el INCaP en el 2004, el 50% estaba ligado al PJ, el 35% pertenecía a ONGs o agrupaciones estudiantiles independientes y sólo un 15% era de otros partidos (Dinatale, Callo y Nabot, 2005: 44).

De esta forma, la debilidad de las identidades partidarias sirvió para la redefinición de la política del INCaP.

Las identidades políticas, en tanto que experiencias productoras de unidad de acción y de concepción entre sus agentes, hoy están debilitadas. Esto implica, entre otras cosas, que las identidades políticas conviven con otras formas de subjetividad: más individuales, menos participativas, más fragmentadas. En otros términos, el debilitamiento de las identidades políticas no es una buena noticia porque desencadena el desarme de unos modos, seguramente decisivos, de construcción de lazo social. La relajación de las estrategias de articulación políticas, entonces, nos confronta con la reducción de un campo privilegiado de entrenamiento y formación de agentes especializados en la construcción colectiva (Cantarelli y Abad, en INCaP, 2005: 102-105).

La responsabilidad de la formación y capacitación política recaía entonces sobre las instituciones estatales. *“Es precisamente en*

los ámbitos de capacitación en donde se empieza a recuperar la posibilidad de debatir ideas e ideologías y en donde se refunda ese espacio de participación que la profesionalización de la política había recortado hasta reducirlo a su mínima expresión” (Caramello, en INCaP, 2005: 77).

En consecuencia, la estructura organizativa del INCaP se distanció no sólo de los partidos políticos de la oposición, sino también del ámbito académico. “El INCaP siguió como programa pero es un negocio propio que tiene cada uno, porque no hay partidos, entonces cuando no tenés partidos le pagas a los veinte docentes que te interesan, pero en términos de tener una mesa interesante para discutir lo que es la formación política, para tener lo que es una formación filosófica de lo que es el Estado; no, olvidate” (Entrevista: Fariña, 2011). Para ello el Instituto formó un cuerpo estable de docentes a través del cual se buscó fortalecer la capacitación como herramienta política. “Nosotros fuimos los primeros que limpiamos la herramienta de la cuestión partidaria y de la cuestión doctrinaria y la pudimos volcar como herramienta propiamente dicha, fuimos nosotros y cuando te hablo de nosotros te hablo de sesenta profesores” (Entrevista: Caramello, 2011).

El cuerpo de docentes estaba integrado por jóvenes que aparte de su formación académica, venían de la militancia política. “La capacitación la daban cuadros políticos que además tenían formación académica. El mayor de ellos en ese momento tenía 33 años. Llegué a tener sesenta profesores o sesenta empleados de los cuales cuarenta eran profesores y veinte administrativos” (Entrevista: Caramello, 2011). El Programa preveía una instancia de capacitación interna, a través de la cual se buscaba “consolidar, en el seno del cuerpo de profesores, las líneas temáticas de investigación y análisis que se utilizarán en los módulos de capacitación política propuestos por el INCaP” (Anexo. Memoria del Estado de la Nación

Año 2003, 2004: 206). “Teníamos además una gran tarea de capacitación interna, nosotros hacíamos todo el tiempo capacitaciones entre nosotros, no salía ningún curso que no fuera aprobado por nosotros mismos. Además de escribir el paper, de tener el abstract del paper, el power, el profesor tenía que dar la clase delante de sus pares y asumir las críticas” (Entrevista: Caramello, 2011).

Dicha modalidad de trabajo, que comenzó en el 2003 con algunas charlas esporádicas sobre temáticas específicas, fue reforzándose con los años hasta alcanzar, a partir del 2005 algún nivel de sistematicidad. “La voluntad de continuar reforzando las capacidades del INCaP ha llevado a realzar la importancia otorgada a la capacitación continua de los docentes que componen el plantel de profesores del Instituto. En este sentido, se ha intensificado el desarrollo de las actividades de Capacitación Interna” (Anexo. Memoria del Estado de la Nación Año 2005, 2006: 35).

En el año 2006, en el marco de la actualización del Programa, el Instituto confeccionó material de apoyo para el dictado de los módulos.

La idea de confeccionar un cuadernillo que contenga los principales módulos de capacitación del Programa Nacional cristalizó en 2006 con la publicación y distribución de 6.000 ejemplares del Cuadernillo INCaP. Esta publicación especial de 63 páginas constituye un elemento fundamental para que los capacitandos accedan al contenido de los principales módulos del Programa Nacional. Allí se encuentran los trabajos elaborados por docentes del Instituto y las referencias correspondientes, permitiendo que los interesados puedan ampliar la base de lecturas sobre temas específicos de su interés (Anexo. Memoria del Estado de la Nación Año 2006, 2007: 3).

Las temáticas desarrolladas en los cuadernillos fueron las siguientes: Capacitación polí-

tica para enfrentar los nuevos desafíos de la gobernabilidad”; Fragmentación y construcción política: de la demanda a la responsabilidad; Los efectos de la fragmentación: ética y ocupación del Estado; Administración en la fragmentación; Modelos de pensamiento económico; Gestión política y El liderazgo en perspectiva histórica.

Esta estructura le permitió a Caramello, para quien la capacitación política no debía vincularse a la formación académica sino más bien a un nuevo tipo de militancia, *“una militancia que ha abandonado los espacios tradicionales –pintadas, volanteo, pegatinas, etc.– y busca, casi con desesperación, nuevos terrenos donde desarrollarse y servir al “interés público”* (Caramello, en INCaP, 2005: 76), prescindir de la participación de intelectuales *“¿Quiénes son los intelectuales? ¿Hay intelectuales en serio en este país?* (Entrevista: Caramello, 2011) y de las universidades, sobre todo de la UBA que en gestiones anteriores y con mayor incidencia en la ENG, había participado activamente en los programas de formación y capacitación política tanto en la definición de los planes de estudio como a través de la participación de sus docentes.

Yo me puse de espaldas a las universidades. Las universidades nunca me trajeron docentes porque sabían que yo no quería. Era también una forma de romper con esta cuestión que había planteado Hernán Corach sobre la utilidad del INCaP para su propia carrera académica, para generar una vinculación académica. Para nosotros la capacitación nada tiene que ver con la formación ni la educación, el Estado no se puede administrar desde la mera formación académica, por lo tanto accionábamos por afuera de la academia. Accionábamos en las cámaras de diputados, en los partidos políticos, en los gobiernos, dando charlas en los gobiernos, tuvimos desde capacitaciones para caciques guaraníes con

un traductor al lado, en las ruinas de San Ignacio, hasta la capacitación política de secretarios, ministros y directores provinciales del Gobierno de Misiones. Capacitamos diputados, Consejos Deliberantes, sindicatos, dábamos formación de cuadros sindicales (Entrevista: Caramello, 2011).

En el caso de la ENG, el alejamiento de los partidos políticos y de las universidades, fue a diferencia del INCaP, una consecuencia más del proceso de debilitamiento institucional que la Escuela vivía. En primer lugar, las actividades de la Escuela se centralizaron, por falta de voluntad política y presupuesto, en Capital Federal y Gran Buenos Aires, donde en los últimos años se habían multiplicado las ofertas de grado y postgrado orientadas a la formación de dirigentes políticos, especializaciones en técnicas de gobierno y políticas públicas. *“No queremos competir con la formación de grado y de posgrado, sino dar instrumentos para una mayor participación política, para entender la realidad y defender las propias ideas”*, explicaba Trotta, en una entrevista del Diario *La Nación* (10 de enero de 2005). Para ello, la oferta académica de la Escuela se simplificó orientándose al desarrollo de cursos donde se abordaban temáticas muy específicas e introductorias, como técnicas legislativas y presupuestarias. *“Lo que nosotros hicimos fue tratar de trabajar mucho en la formación de lo que eran los dirigentes sociales y políticos no compitiendo con la educación de grado o de postgrado. Tomamos la decisión de hacer seminarios donde tratamos aspectos más introductorios y salir un poco de la competencia, en el caso de la ciudad de Buenos Aires, de la sobreoferta de cursos de especialización, cursos cortos y de postgrado en las universidades”* (Entrevista: Trotta, 2012).

Desde la Escuela se consideraba que este tipo de saberes técnicos podían ser útiles para cualquier militante que se estuviese formando dentro de alguna estructura partidaria con

intenciones de acceder a la gestión pública. *“Dijimos vamos a ofrecerle a los partidos este tipo de respuesta que eran cuestiones más técnicas, conocimientos muy específicos, introductorios de lo que debe saber un dirigente político que tiene vocación por la cosa pública, que es una cuestión intrínseca en cualquier dirigente político”* (Entrevista: Trotta, 2012). Sin embargo, salvo el PJ de la Ciudad y algún otro partido vinculado al justicialismo, el resto no respondió a la convocatoria. *“Hicimos seminarios conjuntamente con el propio Partido Justicialista de la ciudad y le propusimos la misma actividad a las otras fuerzas políticas, pero no tuvimos ninguna recepción en ese sentido”* (Entrevista: Trotta, 2012). Tal vez, porque como afirma Trotta, *“nos percibían como una política de un partido, del kirchnerismo. Obviamente había responsabilidades compartidas, no había capacidad para hacerles entender que esto era una política de Estado y de gobierno no partidaria”* (Entrevista: Trotta, 2012). En este sentido, el Director de la ENG era consciente de que sin la decisión política del gobierno y sin el consenso del resto de las fuerzas de la oposición, la política difícilmente serviría para la formación y capacitación de cuadros políticos y menos aún trascendería el período de gobierno.

En el 2003, en el 2004, los partidos seguían teniendo una dificultad producto de la fuerte crisis de sus propias identidades. Entonces fuimos con esta idea de proyecto, que se la presentamos al Subsecretario de la Gestión Pública que era Norberto Ivancich. Falleció Norberto y después terminó yendo Abal Medina como Subsecretario de la Gestión Pública hasta que asume Cristina y Abal Medina pasa a ser Secretario de la Gestión Pública porque se re jerarquiza el área y se crean dos Subsecretarías. En el comienzo de nuestra gestión había, por parte de todas las fuerzas políticas, una posición que era un gobierno muy avallasante en sus posturas y que todo

diálogo llevaba a la cooptación del dirigente del otro partido político, más cuando se habló de la transversalidad, entonces se hizo muy difícil trabajar porque las respuestas a las convocatorias eran “yo con ustedes no trabajo”. Por más que se hiciera en el Estado, no nos percibían como Estado. Hablé con los presidentes de bloque, con dirigentes sociales desde Pitrola (Partido Obrero) hasta D’Elía y había poca recepción como para poder participar en un lugar de encuentro y debate; era como que estaba todo sobreideologizado” y agrega Trotta, “el gobierno era un reflejo del modelo de partidos políticos del país que eran y siguen siendo más herramientas electorales que espacios (Entrevista: Trotta, 2012).

De hecho en el 2006 se promulga la nueva Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos N° 26.215, donde el Estado se compromete a contribuir económicamente al normal funcionamiento de los partidos políticos; aportes que los partidos podrían utilizar, entre otras cosas, para las realización de actividades de capacitación y formación política (Art. 5). Esta disposición, sin embargo, no se articuló con las instituciones estatales orientadas a los mismos fines y, en el medio de la crisis de los partidos políticos, fueron pocos los que pudieron generar instancias de formación política. Larriqueta lo reconocía en una entrevista realizada por *La Nación*:

el mecanismo de los partidos políticos con sus distintas etapas de formación antes de llegar al cargo no está funcionando, y ésta es la debilidad central de la democracia. Porque la clase dirigente de un país se forma en un proceso complejo. Sociedades con bastante experiencia, como la francesa o la inglesa, empiezan por la estructura de sus grandes colegios o escuelas de administración. Pero después de esta estructura está el partido, y allí uno entra y tiene que hacer carrera. Tiene que ganarse su circunscripción y demostrar que es eficaz, tiene que demostrar

un patrimonio personal que evoluciona de manera normal, que no se infla súbitamente (14 de enero de 2006).

Lamentablemente, tal como sostiene Trotta,

no existe en la Argentina una política de Estado al estilo de las fundaciones alemanas, no hay, ni en el sector público, ni en el sector privado, creo que la experiencia más seria debe ser el Instituto Arendt de la Coalición Cívica pero después no ha habido en los partidos políticos. No tenemos ni el modelo francés que sería más el INAP con los Agentes Gubernamentales, ni el modelo que tiene Alemania con sus cuatro fundaciones, donde el Estado les da recursos para formar a los cuadros políticos y eso, más allá de la cláusula constitucional de obligatoriedad de inversión de los partidos en la formación, no se cumple (Entrevista: Trotta, 2012).

### **La capacitación política se federaliza: la participación de los gobiernos locales en la gestión de la política estatal**

La gestión del INCaP durante el gobierno de Kirchner se caracterizó, a diferencia de la de la ENG por el alcance territorial que alcanzó la política. *“No pudimos tener recursos ni para becar a los estudiantes ni para poder hacer una capacitación federal frente a una mayor cantidad de recursos que tuvo en su momento el INCaP con Carlos Caramello”* (Entrevista: Trotta, 2012). La federalización de la política del INCaP ya había comenzado, a través de algunos convenios, a desarrollarse durante la corta gestión de Tenenbaum, sin embargo, a partir del 2003 la política dio un giro en relación a la centralidad con la que el Instituto había sido creado en los noventa bajo la conducción de Corach. *“Mi mirada absolutamente consensuada con el ministro y naturalmente también con el presidente, era que había que federali-*

*zar al INCaP de otra manera. Hacerlo sólo en Buenos Aires, era unitarismo”* (Entrevista: Caramello, 2011).

Junto a la masividad que la política estaba adquiriendo, la posibilidad de promover el federalismo como parte del Programa Fomento e Impulso al Desarrollo del Sistema Democrático de la Subsecretaría del Interior, órbita bajo la cual se encontraba el Instituto, permitió que los cursos de capacitación política fueran pensados como una herramienta del gobierno para la difusión del modelo en el interior del país.

Hay un ámbito para la construcción política en esta transición que nosotros nos deberemos brindar y que debemos utilizar. Y el INCaP, para nuestra fuerza política o para otra fuerza política, puede ser una herramienta absolutamente apta y capaz de mostrar esta acción y las posibilidades abiertas para seguir armando debates sobre lo que hace un tiempo atrás nos mostraban como un tema totalmente terminado y al que nadie le importaba. El objetivo será entonces más generoso: ¿cómo hacemos para que cada una de nuestras regiones pueda tener la posibilidad de también prestarle la oreja a quienes tienen algo por decirnos, y escuchar de ellos lo que nos pueden brindar, para que también sean frutos utilizados en las universidades, o en los ámbitos en que parecía que la política estaba vedada, o se la miraba muy de afuera porque sólo tenía olor a humedad color sepia, era algo viejo que no tenía mucho sentido utilizar? (Fernández, 2003 en Revista *INCaP*, 2005: 99).

En consecuencia y en respuesta a lo dispuesto por la Res. 452 donde se menciona dentro de los destinatarios de la política a funcionarios de Estados provinciales y municipales y líderes territoriales (Población Meta. Anexo I. Res. MI 452/04), en el marco del Programa Nacional de Capacitación Política, se implementó a principios del

2004 el Programa Federal de Capacitación. Para su ejecución, el INCaP comenzó a establecer contactos con diferentes gobiernos provinciales y municipales para el desarrollo conjunto de actividades. “*Lo que decidimos fue establecer cartas de intención con los distintos gobiernos y/o municipios, y/o cámaras de legisladores para darles capacitación política*” (Entrevista: Caramello, 2011). Los partidos políticos provinciales, los sindicatos y demás organizaciones de la sociedad civil también participaron de dichos acuerdos.

Hicimos convenios con las cosas más extrañas del mundo, por ejemplo hicimos un convenio con el Partido Liberal de Santiago del Estero. Lo que nos marcaba, más allá del alto grado de institucionalidad, era la vinculación con los gobiernos locales, provinciales, o con los gremios o los propios partidos políticos. Siempre se firmaban actas acuerdos, porque para convenir, cualquier convenio, por reglamento, lo tenía que firmar Aníbal. Entonces, para agilizar las cosas firmábamos actas acuerdo de colaboración mutua (Entrevista: Caramello, 2011).

De esta forma, para el 2005, el INCaP llegó a realizar actividades y establecer oficinas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en 13 provincias argentinas (Santa Fe, Río Negro, La Pampa, Misiones, Entre Ríos, Córdoba, Corrientes, Jujuy, Tucumán, Chaco, Mendoza, Salta y Santa Cruz) (Anexo. Memoria del Estado de la Nación Año 2005, 2006: 33), a través no sólo de los gobiernos provinciales y municipales sino también con la participación de sindicatos, ONGs, asociaciones civiles, partidos políticos y entidades educativas.

Producto de esta política, para fines del 2004, el INCaP había brindado capacitación a 7.105 ciudadanos de los cuales 5.326 habían obtenido certificación de asistencia a un trayecto formativo completo. De esta manera, la capacitación política se había in-

crementado en 1.408 asistentes con relación al año anterior (Anexo. Memoria del Estado de la Nación Año 2004, 2005: 147). Para el 2006, se continuó ampliando la cobertura geográfica del Programa, logrando un incremento del 48,1% en el número de personas capacitadas en comparación al 2005 (Memoria del Estado de la Nación Año 2006, 2007: 26). Finalmente, para el año 2007, los cursos de capacitación política se implementaron en 21 provincias, más la Ciudad de Buenos Aires, alcanzando una pluralidad de grupos sociales tanto a nivel geográfico como social e ideológico que permitieron llegar a un total de 14.431 personas capacitadas –quienes recibieron al menos un módulo de capacitación del Programa– (Anexo. Memoria del Estado de la Nación Año 2007, 2008: 33), lo que evidencia la masividad y el alcance en la federalización de la política en el período.

Sin embargo, esta ampliación en la cobertura geográfica del Programa, que continuará implementándose luego durante el gobierno de Fernández de Kirchner, no constituyó una verdadera dinámica de federalización de la política, sino que se limitó a la exportación desde el gobierno nacional hacia el interior del país de un modelo con contenidos preestablecidos y a cargo de un grupo de docentes que pertenecían al INCaP. En este sentido, las actas de acuerdo de colaboración mutua que se firmaron con los gobiernos locales sirvieron, más que nada, para el financiamiento de las actividades, pero no para llevar el proceso de implementación de la política hacia el interior del país.

Otra de las iniciativas orientadas a difundir en el interior la labor del Instituto fue la publicación, a partir del 2005, de la Revista *Capacitación Política*, de distribución gratuita en todo el país.

La edición de la Revista *Capacitación Política* apunta, por un lado, a estimular un espacio de diálogo democrático que involucre a todos los actores de la política argentina. A su vez, el INCaP pretende realizar un aporte plural a la reconstrucción ciudadana y a la revalorización de la política como herramienta de transformación. En este sentido, busca acercar a diversos sectores de la sociedad argentina (gobiernos, sindicatos, ONGs, partidos políticos, etc.) instrumentos para mejorar la calidad de su gestión política (Revista *INCaP*, 2005: 5).

En cada una de las revistas se abordaba una temática en particular con la participación de destacadas personalidades del ámbito político, académico y social involucrados en la realidad nacional, muchos de los cuales eran afines al oficialismo. Durante el 2005 se distribuyeron, entre funcionarios políticos de los gobiernos Nacional, Provinciales y Municipales, legisladores nacionales, provinciales y municipales, ONGs, universidades y bibliotecas de todo el país 6000 ejemplares de los dos primeros números (Anexo. Memoria del Estado de la Nación Año 2005, 2006: 37). Mientras, a partir del 2006, en coordinación con la Dirección de Gestión Informática del Ministerio del Interior, fueron puestos a disposición *online*, en la Página WEB del INCaP, los contenidos de las revistas, lo que permitió ampliar las posibilidades de acceso sin costo a todo el país (Anexo. Memoria del Estado de la Nación Año 2006, 2007: 1-3). En total se llegaron a publicar 4 números en el período 2004/2007.

### **Algunas ideas finales.**

#### **La capacitación política: ¿Una herramienta de cambio social?**

A lo largo de este estudio se indagó específicamente si la política destinada a la formación y capacitación de cuadros políticos era gene-

radora de algún tipo de cambio social. La respuesta, más allá de las instancias de formación multipartidaria que permitieron el diálogo y la convivencia entre dirigentes de distintas fuerzas políticas, por lo general fue negativa. No obstante en un momento determinado de la implementación de la política, el INCaP junto al Ministerio de Desarrollo Social avanzaron en esta línea orientada a generar contribuciones, a través de la capacitación político estatal, a los procesos de cambio social que el país estaba viviendo.

En el marco del redireccionamiento que se le dio a la política del INCaP en este período, orientada principalmente a la capacitación de dirigentes sociales y líderes territoriales en todo el país, otra de las iniciativas que desde el Instituto y en forma conjunta con el Ministerio de Desarrollo Social conducido por Alicia Kirchner se implementó fue el Programa “Promotores Sociales para el Cambio Social”. El ambicioso Programa se orientaba a la formación de formadores y promotores sociales que tendrían una incidencia directa en la implementación de políticas sociales en el territorio. La idea era que estos cuadros actuaran como intermediarios entre el Estado y la Sociedad, reaccionando ante las necesidades públicas y facilitando que el Estado hiciera una correcta lectura de las demandas sociales (Ahuad, en Revista *INCaP*, 2005: 139). Para ello el Programa preveía la conformación de una red de dirigentes promotores sociales distribuidos en todo el país que como agentes públicos del Ministerio de Desarrollo Social tomaran parte en el diseño y ejecución de sus planes y programas. La capacitación política era entendida en este sentido como una herramienta para el cambio social.

De esta forma y sobre la base del Programa Nacional de Capacitación Política, se firmó, en el 2004, el convenio con el Ministerio de Desarrollo Social como parte de la política orientada al fortalecimiento insti-

tucional que desde la Secretaría del Interior se estaba desarrollando (Memoria del Estado de la Nación Año 2004, 2005: 6). El Programa preveía tres etapas de ejecución. Una etapa inicial, en la que con el objetivo de “fortalecer el desarrollo comunitario y la política social como política de Estado” (Anexo. Memoria del Estado de la Nación Año 2004, 2005: 172), cada formador debería capacitar a otros diez, en su propia región. Una segunda etapa, donde se preveía la capacitación de 2.600 promotores sociales encargados de la articulación de las políticas sociales en el territorio. Finalmente, en la última etapa, que el INCaP junto al Ministerio de Desarrollo Social tenían prevista para mediados del 2005, se llegarían a formar 12.800 promotores sociales en todo el país (Anexo. Memoria del Estado de la Nación Año 2004, 2005: 173).

El primer encuentro del Programa “Promotores Sociales para el Cambio Social” se llevó a cabo los primeros días de noviembre del 2004 en Chapadmalal, provincia de Buenos Aires. Del encuentro surgieron 280 formadores, provenientes de todo el país, seleccionados en base al perfil de habilidades y capacidades en el trabajo comunitario, la educación popular y la formación política (Anexo. Memoria del Estado de la Nación Año 2004, 2005: 165). Estos 280 formadores serían los encargados, en la segunda etapa del Programa, de capacitar a 2.600 promotores sociales.

En el año 2005, el INCaP continuó ejecutando el Programa, que pasó a denominarse “Promotores Territoriales para el Cambio Social”, en forma conjunta con el Ministerio de Desarrollo Social en coordinación con la Dirección Nacional de Evaluación de Diseño y Evaluación de Programas de este Ministerio. Sin embargo, las actividades que habían sido anunciadas para el período fueron reprogramadas por dicha Dirección con el objeto de incrementar la eficacia y rapidez

en la conformación de las Unidades de Trabajo Participativo (UTP) a fin de alcanzar las metas anteriormente previstas (Anexo. Memoria del Estado de la Nación Año 2005, 2006: 35, 36). Estas medidas generaron un efecto multiplicador de las acciones de capacitación política desarrolladas por el Instituto en relación con el año anterior. De hecho, durante el 2005, el INCaP llegó a capacitar a 2.538 promotores territoriales para el cambio social (Memoria del Estado de la Nación. Año 2005, 2006: 18). La tercera etapa, en cambio, quedó en manos de la Dirección que coordinaba el Programa y el INCaP ya no participó de la misma. En este sentido y más allá que el Programa, en un principio, se orientó a potenciar el protagonismo sociopolítico de una centena de nuevos líderes territoriales, no existen o no se encontraron evaluaciones sobre el impacto de dicha política que nos permitan afirmar que efectivamente contribuyeron al cambio social y en tal caso, en qué sentido lo hicieron.

## Referencias bibliográficas

- Abal Medina, J. (2004). *Los partidos políticos: ¿un mal necesario?* Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Dinatale, M., Gallo, A. y Nabot, D. (2005). *La escalera invisible: mecanismos de ascenso en la clase política*. Buenos Aires: La Crujía-Fundación Konrad Adenauer.
- García Delgado, D. (2003). *Estado-nación y la crisis del modelo*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Golden, H. D. (2010). *¿Vivir o seguir sobreviviendo? Una conceptualización de la capacitación estatal de dirigentes en Argentina*. Tesis de Maestría en Administración y Políticas Públicas. Buenos Aires: Universidad de San Andrés.
- Guardamagna, M. M. (2006). *La emergencia de liderazgos de opinión frente a la crisis de los liderazgos partidarios en Mendoza*. Tesina de

grado Carrera de Ciencia Política y Administración Pública. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNCuyo.

- Guardamagna, M. M. (2011). Marchas y contramarchas en el desarrollo de la ciencia política argentina. *Revista Persona y Sociedad*. Volumen XXV. Nº 3. Pp. 11-27. Diciembre. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad Alberto Hurtado. Santiago de Chile.
- Guardamagna, M. M. (2012). ¿Una política de Estado para la función pública? Aciertos y desaciertos en la formación y capacitación de cuadros políticos en democracia. *Revista Trabajo y Sociedad*. Nº 19. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Santiago del Estero.
- Guardamagna, M. M. (2012). El rol de la universidad en la formación de cuadros políticos en la Constitución de 1949. *Postdata. Revista de Reflexión y Análisis Político*. ISSN 1515-209X. Vol. 18. Nº 1. Pp. 73-102. Abril 2013. Buenos Aires.
- Pavón, H. (2012). *Los intelectuales y la política en la Argentina. Es combate por las ideas 1983-2012*. Buenos Aires: Debate.
- Quiroga, H. (2005). *La Argentina en emergencia permanente*. Buenos Aires: Edhasa.
- Sarlo, B. (2011). *La audacia y el cálculo*. Buenos Aires: Sudamericana.

## Entrevistas

- Carlos Caramello. Director INCaP. Período 2003-2007.
- César Fariña. Experto de Partido Político por el FREPASO. ENG. Período 1995-1999
- Juan José Pi de la Serra. Integrante del Consejo Rector ENG. Experto por la UBA. Período 1995-1997.
- Nicolás Trotta. Director ENG. Período: Agosto 2004 - Diciembre 2007.
- Sandra Elena. Docente Coordinador por Partido Justicialista. ENG. Período 1996-2000 (Continúa en la primera parte del gobierno de De La Rúa).

## Documentos

- Abad, Sebastián (2006). Texto de apoyo para el dictado del módulo: “Los efectos de la fragmentación: ética y ocupación del Estado”. Programa Nacional de Capacitación Política. Instituto Nacional de Capacitación Política. Ministerio del Interior. Buenos Aires.
- Abal Medina, Juan Manuel (2010). Argentina del bicentenario: logros y desafíos. En Proyecto Generación Bicentenario: una mirada al futuro de la Argentina. Instituto Nacional de Capacitación Política. Ministerio del Interior. Pp. 11-15.
- Cao, Horacio (2006). Texto de apoyo para el dictado del módulo: “Administración y fragmentación. La gestión del Estado y la fragmentación territorial”. Programa Nacional de Capacitación Política. Instituto Nacional de Capacitación Política. Ministerio del Interior. Buenos Aires.
- Caramello, Carlos (2006). Texto de apoyo para el dictado del módulo: “Capacitación política para enfrentar los nuevos desafíos de gobernabilidad”. Programa Nacional de Capacitación Política. Instituto Nacional de Capacitación Política. Ministerio del Interior. Buenos Aires.
- Escuela Nacional de Gobierno. Actividades realizadas en 2004.  
[http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/escuela\\_de\\_gobierno/paginas/escuela\\_2004.html](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/escuela_de_gobierno/paginas/escuela_2004.html) (Julio, 2011)
- Escuela Nacional de Gobierno. Actividades realizadas en 2005.  
[http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/escuela\\_de\\_gobierno/paginas/escuela\\_2005.html](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/escuela_de_gobierno/paginas/escuela_2005.html) (Julio, 2011)
- Escuela Nacional de Gobierno. Informe de Gestión 2003. Material aportado por el AG Enrique Bellagio. Febrero, 2012.
- Escuela Nacional de Gobierno. Plan Federal de Capacitación de Dirigentes Políticos y Sociales de Nivel Local 2003. Material aportado por el AG Enrique Bellagio. Febrero, 2012.
- Escuela Nacional de Gobierno. Programa de Formación de Dirigentes Deportivos 2006.

- [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/escuela\\_de\\_gobierno/paginas/actividades\\_formacion\\_deportiva\\_2006.html](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/escuela_de_gobierno/paginas/actividades_formacion_deportiva_2006.html) (Julio, 2011)  
Escuela Nacional de Gobierno. Programa de Formación de Dirigentes Deportivos 2007. [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/escuela\\_de\\_gobierno/paginas/formacion\\_deportiva\\_2006.html](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/escuela_de_gobierno/paginas/formacion_deportiva_2006.html) (Julio, 2011)
- Escuela Nacional de Gobierno. Programa de Formación Política 2006. [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/escuela\\_de\\_gobierno/paginas/formacion\\_politica\\_2006.html](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/escuela_de_gobierno/paginas/formacion_politica_2006.html) (Julio, 2011)
- Escuela Nacional de Gobierno. Programa de Formación Política 2007. [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/escuela\\_de\\_gobierno/paginas/formacion\\_politica\\_2007.html](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/escuela_de_gobierno/paginas/formacion_politica_2007.html) (Julio, 2011)
- Golden, David (2006). Texto de apoyo para el dictado del módulo: “Modelos de pensamiento económico”. Programa Nacional de Capacitación Política. Instituto Nacional de Capacitación Política. Ministerio del Interior. Buenos Aires.
- Instituto Nacional de Capacitación de Dirigentes Políticos y Sociales (2003): Informe de Gestión 2002-2003. Ministerio del Interior. Secretaría de Asuntos Políticos.
- Jefatura de Gabinete de Ministros. Memoria Detallada del estado de la Nación Año 2003. Marzo 2004. <http://www.jgm.gov.ar> (Noviembre, 2011)
- Jefatura de Gabinete de Ministros. Memoria Detallada del estado de la Nación Año 2004. Marzo 2005. <http://www.jgm.gov.ar> (Noviembre, 2011)
- Jefatura de Gabinete de Ministros. Memoria Detallada del estado de la Nación Año 2005. Marzo 2006. <http://www.jgm.gov.ar> (Noviembre, 2011)
- Jefatura de Gabinete de Ministros. Memoria Detallada del estado de la Nación Año 2006. Marzo 2007. <http://www.jgm.gov.ar> (Noviembre, 2011)
- Lewkiwicz, Ignacio (2006). Texto de apoyo para el dictado del módulo: “El liderazgo en perspectiva histórica”. Programa Nacional de Capacitación Política. Instituto Nacional de Capacitación Política. Ministerio del Interior. Buenos Aires.
- Mensaje Presidencial del Dr. Néstor Carlos Kirchner a la Honorable Asamblea Legislativa. 25 de mayo del 2003. <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/publicacion/2003.pdf> (Septiembre, 2012).
- Paz, Gabriel y Cantarelli, Mariana (2006). Texto de apoyo para el dictado del módulo: “Fragmentación y construcción política: de la demanda a la responsabilidad”. Programa Nacional de Capacitación Política. Instituto Nacional de Capacitación Política. Ministerio del Interior. Buenos Aires.
- Presupuesto Nacional 2003. Jurisdicciones: Jefatura de Gabinete de Ministros y Ministerio del Interior. Ministerio de Economía de la Nación. Argentina.
- Presupuesto Nacional 2004. Jurisdicciones: Jefatura de Gabinete de Ministros y Ministerio del Interior. Ministerio de Economía de la Nación. Argentina.
- Presupuesto Nacional 2005. Jurisdicciones: Jefatura de Gabinete de Ministros y Ministerio del Interior. Ministerio de Economía de la Nación. Argentina.
- Presupuesto Nacional 2006. Jurisdicciones: Jefatura de Gabinete de Ministros y Ministerio del Interior. Ministerio de Economía de la Nación. Argentina.
- Presupuesto Nacional 2007. Jurisdicciones: Jefatura de Gabinete de Ministros y Ministerio del Interior. Ministerio de Economía de la Nación. Argentina.
- Publicación por los 25 años de democracia. Instituto Nacional de Capacitación Política. Ministerio del Interior. 2008.
- Revista *Capacitación Política*. Nº 1. Mayo, 2005. Instituto Nacional de Capacitación Política. Ministerio del Interior.

Revista *Capacitación Política*. Nº 2. Verano 2005/2006. Instituto Nacional de Capacitación Política. Ministerio del Interior.

Revista *Capacitación Política*. Nº 3. Otoño 2006. Instituto Nacional de Capacitación Política. Ministerio del Interior.

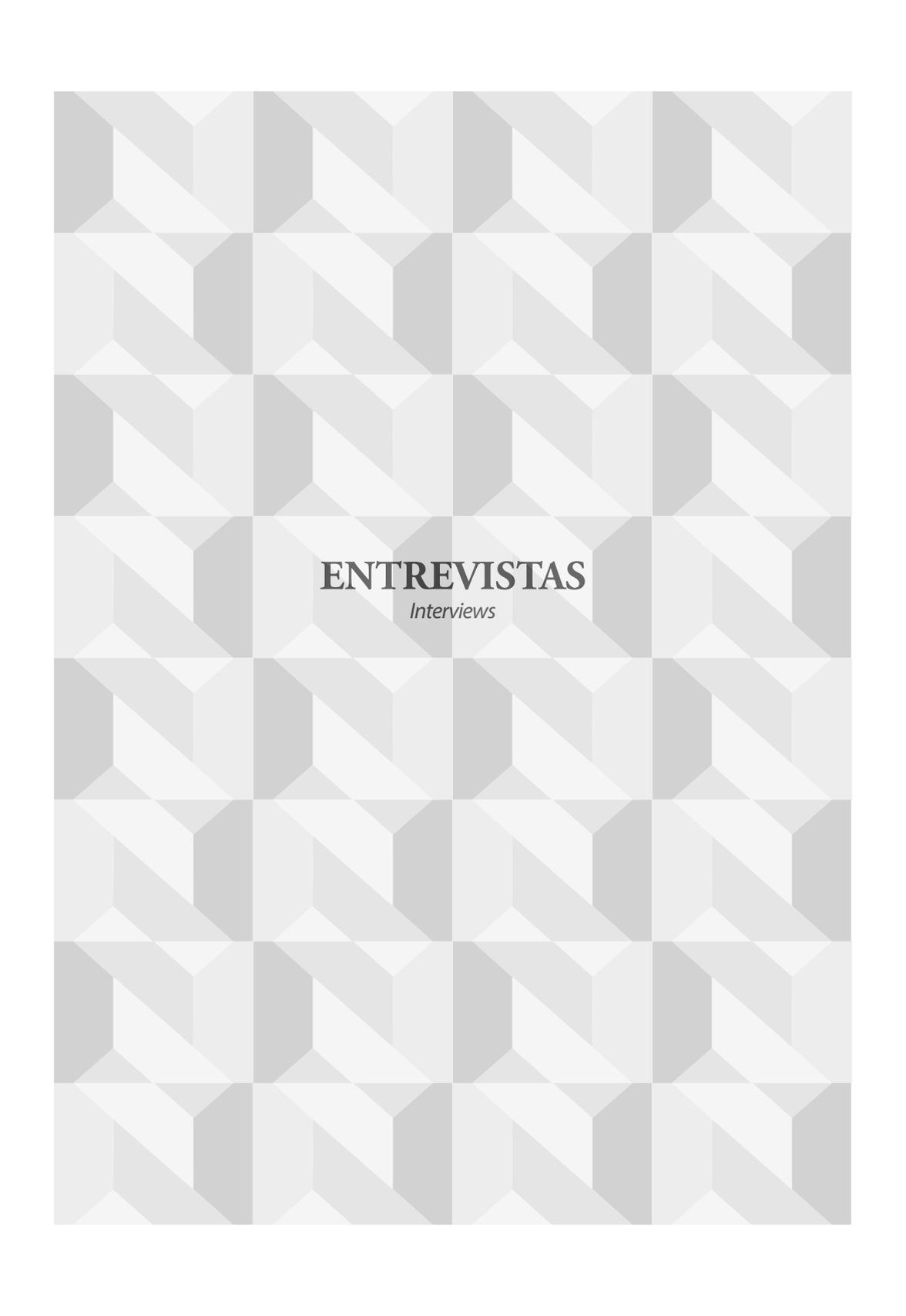
Revista *Capacitación Política*. Nº 4. Invierno 2007. Instituto Nacional de Capacitación Política. Ministerio del Interior.

### **Otras fuentes documentales (entrevistas, artículos de opinión y otros)**

*La Nación*. Escuela Nacional de Gobierno. Formación gratuita para dirigentes sociales. Innovadora iniciativa del oficialismo. Lunes, 10 de enero de 2005. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/670021-formacion-gratuita-para-dirigentes-sociales> (Octubre, 2011)

Larriqueta, D. Sin partidos sólidos la democracia muere. En *La Nación*. 14 de enero de 2006. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/772188-daniel-larriqueta-sin-partidos-solidos-la-democracia-muere> (Diciembre, 2011)





**ENTREVISTAS**  
*Interviews*





## **Entrevista al Dr. Alejandro Pelfini\*** ***Interview with Alejandro Pelfini***

Alejandro Pelfini es lo que podríamos decir un académico itinerante. Reparte su tiempo e intereses en una tríada compuesta por Chile, Argentina y Alemania. Sociólogo por la Universidad del Salvador y Doctor en Sociología por la Universidad de Freiburg, dirige actualmente el *Global Studies Programme* en FLACSO Sede académica Argentina.

También, es académico del departamento de Sociología de la Universidad Alberto Hurtado de Chile. Las energías renovables, los vínculos entre los países emergentes y centrales, las elites globales, son algunos de los tópicos que este sociólogo, repartido entre lo global y lo local en partes iguales, ha estudiado con detenimiento y precisión.

**“El principal desafío es el de escapar al dilema entre el conocimiento específico de una región en particular (los area studies tan en boga en la academia anglosajona) y la teorización general y algo abstracta sobre lo global desde una supuesta homogeneidad.”**

**Por Evangelina Caravaca\*\***

**Fecha de Recepción:** 13 de julio de 2015.

**Fecha de Aceptación:** 24 de agosto de 2015.

---

\* La autora agradece al Dr. Alejandro Pelfini por su tiempo y amabilidad para realizar esta entrevista.

\*\* Es Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Doctoranda en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Es docente e investigadora en el marco del núcleo de estudios “Violencia y Cultura” perteneciente al Área de Antropología Social de FLACSO Argentina. Correo electrónico: [evangelinacaravaca@gmail.com](mailto:evangelinacaravaca@gmail.com)

**Evangelina Caravaca: -En su formación como investigador social, participó de diversos espacios académicos entre Argentina, Alemania y más recientemente, Chile. ¿Qué impacto tuvo para su perfil académico investigar en desde y diversas latitudes? ¿Qué distancias y puntos de contacto encuentra en las prácticas científicas latinas y su experiencia con la alemana? ¿Cómo circulan las ideas científicas entre estas latitudes, qué vínculos científicos quedan por tejer?**

**Alejandro Pelfini:** -Como todo hay impactos positivos y también cuestiones que uno pierde o dificultades que se generan. Uno gana en perspectiva, en comparabilidad, en ver ciertos procesos desde una dinámica global, es decir que interpela a toda la humanidad, más allá del marco nacional o del supuesto interés nacional o por políticas coyunturales. Considero que eso es positivo, pero a veces uno tiene la impresión de que no termina de encajar en ciertos debates o espacios, o que eso demanda un tiempo de ajuste que no se logra con facilidad o en el corto plazo. Otra cosa que se pierde creo que se ve en cuestiones más de política académica que en términos cognitivos: se pierde cierto anclaje, algo de conocimiento situado y de presencia cotidiana en instituciones, debates y conflictos. A nivel de prácticas científicas Alemania/Sudamérica las diferencias son grandes. No digo necesariamente en la calidad, pero sí en el registro o en el modo de ejercer el oficio. El *cliché* de los alemanes orientados al trabajo teórico con una rigurosidad admirable no es en vano. En nuestro medio eso se pasa un poco por alto, aunque sí se ve compensado por el compromiso intelectual con determinados valores y procesos políticos. No me parece mal, tampoco, pero son criterios de valoración distintos y que idealmente debieran combinarse mejor. De todos modos, la situación de la universidad alemana es muy complicada sobre todo en el campo de la Ciencias Sociales y de las Humanidades debido a la gran cantidad de académicos destacados y la escasa disponibilidad de cargos estables. También por disparidad de posiciones en

un sistema que se parece a una estratificación por castas, donde "*The winner takes it all*" y ése es el profesor titular. En este sentido, nuestra realidad ofrece más posibilidades y más dinamismo; también mayor porosidad con otras esferas no estrictamente académicas, y eso me atrae.

**E. C.: -La globalización y sus múltiples aristas, ha sido un tópico de interés central en sus proyectos de investigación más recientes. ¿Cómo describiría el proceso de integración latinoamericana, de la "fallida" experiencia del MERCOSUR pasando por la aún incierta trascendencia de la UNASUR? ¿Cómo cree que impactan, si es que lo hacen, las mencionadas experiencias en la formación de identidades sociales transnacionales en la región sudamericana?**

**A. P.:** -Bueno, es una megapregunta y tampoco voy a hacer la historia de la integración latinoamericana. Además, no me dedico a eso y hay varios que lo hacen muy bien, sobre todo en FLACSO. No diría que la experiencia del MERCOSUR sea fallida. Siempre tuvo altos y bajos y posiblemente los siga teniendo aun cuando se supere este momento débil. Creo que la clave pasa por alejarse del modelo ideal de la integración europea (que vemos que finalmente tiene sus bemoles también) y juzgar el éxito o el fracaso de otros procesos a partir de esa vara. Si aceptamos y valoramos en cambio la pluralidad de iniciativas como sucede en el Sudeste Asiático con la idea de "regionalismo multipolar", el cuadro se altera completamente. En países con mercados internos frágiles (en los que grandes sectores de la población aun no logran satisfacer sus necesidades básicas), con economías escasamente complementarias y con una presencia de actores económicos extraregionales determinante, parece una quimera concebir un proceso de integración continuo, progresivo, con una lógica unívoca como lo fue y es el de integración europea, más allá de todas sus inevitables fisuras. Una referencia más aleccionadora puede ser, a mi juicio, la del Sudeste Asiático con varios

países muy dinámicos y de reciente modernización, pero también con un largo pasado colonial y situada entre dos gigantes cercanos como China y la India. Allí, la ASEAN es el proceso de integración principal, pero en coexistencia con otras iniciativas, algunas acotadas a temas específicos y que no contemplan necesariamente una agenda amplia ni apuntan a una integración profunda como la Unión Europea. Si bien la actual coexistencia de iniciativas de integración en América Latina puede desorientar incluso al lector asiduo de periódicos se están logrando avances más realistas que con los ambiciosos procesos de integración más sistemáticos y totalizantes. Ya que mencionas la cuestión de la identidad, sí creo que es posible hablar de lo que con José Mauricio Domingues de Brasil, podríamos denominar como proceso de subjetivación en Latinoamérica, o en Sudamérica, más precisamente. Tiene que ver también con el realismo y la revalorización de lo que tenemos y se ve como posible. ¿Cuál es la contribución que realizamos a la gobernanza global en un subcontinente con democracias dinámicas e innovadoras, con muy escasos conflictos bélicos, con una dotación envidiable de recursos naturales y con una experiencia de superación del colapso del neoliberalismo que incluso sirve de referencia a países centrales que están enfrentando ajustes estructurales y renegociaciones de deuda.

**E. C.: -El programa *Global Studies* que dirige en FLACSO sede Argentina, lleva adelante diferentes investigaciones que profundizan en la temática de las energías renovables. Ciudades sustentables, recicladores urbanos, tratamiento diferencial de residuos son nociones que si bien no son estrictamente novedosas, han desplegado un mayor protagonismo de un tiempo a esta parte. ¿Qué experiencias relevantes en torno al tratamiento de los residuos rescata en las ciudades latinoamericanas? ¿Qué desafíos sociales, y porque no morales, implica la idea de producir combustibles a partir de residuos?**

**A. P.:** -Actualmente nuestro foco principal es el tema de la transformación o transformabilidad hacia la sustentabilidad en territorios determinados. En esto las energías renovables no convencionales juegan un rol fundamental, pero no dejan de ser un instrumento. Lo fundamental es el aprendizaje (el convencimiento y la posibilidad real de no repetir errores del pasado) y la innovación (la capacidad práctica de crear algo nuevo, pero no sólo en términos productivos o tecnológicos, sino sociales e institucionales). Respecto de la pregunta por las ciudades creo que lo más innovador a nivel sustentabilidad y educación ambiental de la ciudadanía en relación a residuos y energía puede encontrarse –quizás llamativamente– en Colombia, fundamentalmente en Bogotá y Medellín. Allí la experiencia de los verdes y el liderazgo de Antanas Mockus (alcalde y candidato presidencial, pero también académico) fue fundamental. Obvio que esto siempre pensando en cuestiones más técnicas de gestión ambiental. Si hablamos de innovación cultural en estos aspectos está claro que la vanguardia está en Ecuador y en Bolivia alrededor del Buen Vivir y sus interpretaciones locales. En nuestro país, considero que Rosario es la ciudad más avanzada en este sentido tanto en transporte, eficiencia energética y residuos, logrando un triángulo virtuoso entre la gestión pública, la universidad y la sociedad civil. De todas formas algo aun pendiente, incluso en países industrializados, es el énfasis en suficiencia energética (consumir menos o revisar las necesidades de consumo) más que en la “mera” eficiencia energética (consumir lo mismo, pero de fuentes más limpias y más baratas). Importante también es lo que se hace y se puede hacer en pequeños espacios descentralizados: unidades productivas en el campo con capacidad de utilización de biomasa sin necesidad de acudir a plantas de procesamiento centrales o de conectarse a redes de distribución. La tecnología para ello está disponible.

**E. C.:** -En el marco del Programa Global Studies también, se desarrolla una original propuesta de Maestría, que se distingue tanto por el alumnado como por la dinámica de cursada internacional. ¿Cómo surge la idea de implementar un programa de Maestría que integre casas de estudios tan diversas como la Universidad de Freiburg (Alemania), la Universidad Humboldt-Berlin (Alemania), la Universidad de Ciudad del Cabo (Sudáfrica), la Universidad Jawaharlal Nehru de Nueva Delhi (India) y la Universidad Chulalongkorn de Bangkok (Tailandia)? Resumidamente, ¿Sobre qué cimientos teóricos se apoya esta original propuesta académica? Y por último, ¿considera que el programa de posgrado tiene impacto en la circulación de las ideas entre estas casas de estudio?

**A. P.:** -Es una larga historia que comienza en el año 2002 dentro de las críticas al eurocentrismo desde la misma academia europea y a la creciente relevancia de algunos países del Sur Global también en el plano de producción científica en Ciencias Sociales. Lo innovador recae al menos en dos cosas: mientras que en general los programas internacionales fomentan la circulación de docentes y sólo parcialmente el intercambio de estudiantes, aquí el énfasis está puesto en la circulación de estudiantes, que no pertenecen a ninguna universidad en particular sino que son estudiantes de todo el consorcio, digamos así. Lo segundo, en la orientación teórica y en la organización, donde el foco deja de estar en los países centrales y tanto los contenidos como las decisiones se vuelven más descentralizadas y horizontales. Como conceptos transversales diría que se destacan la idea de "Globalización del Siglo XXI" que se contrapone a la globalización neoliberal de los noventa, "Modernidad Plural" frente a la idea de expansión de la Modernidad Occidental o también frente al relativismo de las "Modernidades Múltiples"; y, por último, el concepto de "Sociedades Emergentes", agregando elementos de transformación de la estructura social y de los niveles de democratización en los supuestos mercados o poderes emergentes mirados unidimensionalmente por lo econó-

mico o el poder militar y el peso político. El principal desafío es el de escapar al dilema entre el conocimiento específico de una región en particular (los *area studies* tan en boga en la academia anglosajona) y la teorización general y algo abstracta sobre lo global desde una supuesta homogeneidad. La forma de encararlo es destacar que el objeto del programa es analizar el globo y lo global, recuperando los temas comunes, pero siempre respetando y destacando las perspectivas regionales: digámoslo así, el foco no es el impacto de la globalización en Asia, Africa, Europa o América Latina, o un conocimiento profundo de cada región, sino cómo se vive y se percibe lo global desde esos espacios, teniendo como objeto el mundo, al fin de cuentas. Desde ya que la existencia del programa ha intensificado la circulación de ideas entre esas universidades, aunque admito que algo menos de lo que aspiramos. Mirado desde la Argentina creo que hemos sido pioneros en abrir vínculos más estrechos y estables (a menudo existieron iniciativas puntuales) de visitas, cursos, seminarios y publicaciones con académicos de India, Sudáfrica y Tailandia. Todo indica que esto debiera intensificarse.

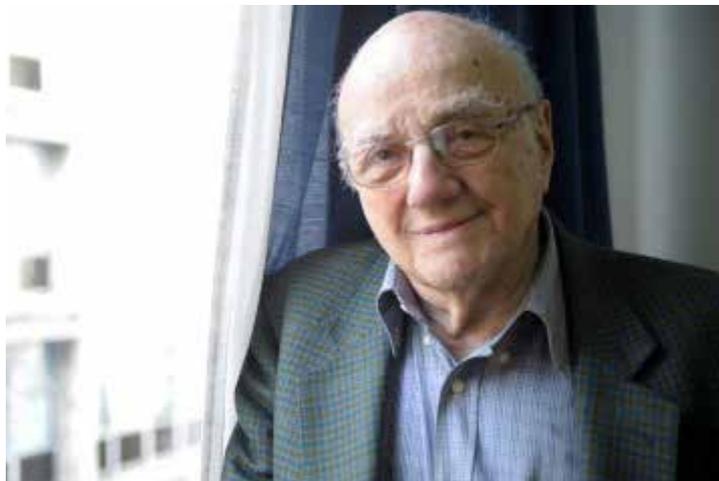
**E. C.:** -En su carrera académica recorrió muchas veces el diverso campo de los activismos, particularmente, el denominado "activismo verde". La actualidad chilena tiene en ciertas protestas sociales figuras centrales del debate político: las movilizaciones estudiantiles, con una marcada visibilidad mediática a partir de 2011 junto a las protestas sociales de grupos mapuches en lucha por el acceso a la tierra despliegan una gran solidaridad social pero también, controversias y disputas. ¿Qué elementos cree que comparten estos activismos con la tradición de protesta social chilena? ¿Qué dinámicas novedosas aportan para pensar los activismos contemporáneos? Y por último, ¿qué rol considera que tienen estos activismos y protestas sociales en las dinámicas del conflicto social chileno más contemporáneo?

**A. P.:** -El rol del movimiento estudiantil, de las protestas territoriales en algunas regiones apartadas, las protestas socio-ambientales que hicie-

ron eclosión en el año 2011 tienen en común, a mi juicio, el hecho de haber vuelto a discutir cuestiones que hace tiempo –ni en Dictadura, obviamente, pero tampoco durante la larga transición democrática– se debatían en Chile. Diría que ahí reside su aporte fundamental, digamos en términos político-culturales más que en ganancias políticas inmediatas. Digo esto porque considero que hubo análisis apresurados –probablemente entusiasmados con lo que veían– que en el 2011 pronosticaron algo así que ese creciente malestar iba a conducir al “derrumbe del modelo”. Más allá de que algunas voces pudieron expresar algo así, en apenas un par de años se evidenciaron como minoritarias. A mi juicio y esto puede ser novedoso a la hora de pensar el activismo contemporáneo, el malestar es más bien moral que propiamente

socio-económico. No expresa un conflicto distributivo por recursos materiales sino más bien de acceso y por una mayor y mejor provisión de bienes públicos (educación, salud, infraestructura). Se expresa como un agotamiento frente a lo que se designa como “abuso” por parte de las grandes empresas oligopólicas, los excesos vinculados a la ausencia de regulaciones o de reglas generadas por las mismas corporaciones: los excesos del modelo neoliberal de crecimiento sin equidad, no contra sus fundamentos. Por ejemplo, en relación con los fondos privados de pensión (las AFP’s, nuestras viejas AFJP’s) el reclamo principal no es contra su existencia bregando por la reestitución de la previsión social sino contra la falta de transparencia y el lucro excesivo que se mantiene aun en condiciones de recesión.





## **Entrevista al Ing. Rafael Kohanoff\***

### ***Interview with Rafael Kohanoff***

Director del Centro de Tecnologías para la Salud y Discapacidad del INTI  
(Instituto Nacional de Tecnología Industrial)

**“La articulación entre las autoridades municipales, las organizaciones civiles, la escuela técnica, la escuela especial, el hospital comienza a ser una realidad que permite pensar en que aún en un municipio se puede establecer política pública con respecto al tema de la atención a la discapacidad que por otra parte hoy en día con la ley que aprobó nuestro país con respecto al seguimiento de los derechos de las personas con discapacidad, es una obligación. Entonces, además de cumplir con un sentimiento cumplís con una obligación.”**

**Por Cristina Ruiz del Ferrier\*\***

**Fecha de Recepción:** 15 de julio de 2015.

**Fecha de Aceptación:** 30 de julio de 2015.

---

\* La autora agradece a la Ing. Florencia Almada por haber posibilitado la realización de esta entrevista. Asimismo, agradece al Ing. Rafael Kohanoff por su tiempo, amabilidad y calidez humana.

\*\* Cristina Ruiz del Ferrier es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y doctoranda en Ciencias Sociales en UBA. Investigadora-Docente de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina y de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Editora de la *Revista Estado y Políticas Públicas* de FLACSO Sede académica Argentina. Correo electrónico: [cruiz@flacso.org.ar](mailto:cruiz@flacso.org.ar)

**Cristina Ruiz del Ferrier:** - Me gustaría que nos comente cómo y cuándo nació el Centro de Tecnologías para la Salud y Discapacidad del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI). Y si podría explicarnos las principales tareas que realizan desde este Centro, particularmente en qué consiste el Programa Productivo, Tecnológico y Social de Construcción de Dispositivos de Ayuda para la Discapacidad.

**Rafael Kobanoff:** - Nació cuando yo terminé mi gestión como secretario de promoción social y de industria y comercio de la Ciudad de Buenos Aires en el gobierno del Dr. De la Rúa y ya hacía unos cuantos años que habiendo hecho una experiencia muy grande en la industria privada, en el sector público, con las Organizaciones No Gubernamentales, con una fundación dedicada a calidad y a la participación, al crecimiento con equidad que yo fundé y presidí, me vino un poco la idea de decir: "¿Qué hago ahora?" Y realmente esta ha sido una experiencia en los tres campos (en el privado, en el público y en el social) y habiendo llegado ya a una edad vamos a decir madura dije: "Bueno, esa experiencia hay que volcarla de alguna manera que no sea repetir o meterme en las cosas que ya hice". Y me dirigí al INTI del que fui director en el año '73/'74; justamente con el gobierno del Gral. Perón me tocó proponer el primer directorio nacional y popular en el INTI, en este nuevo momento que estaba presidido por el Ing. Martínez a quien conocía mucho, teníamos una buena relación. Comenzamos a pensar qué podíamos hacer, en lo cual, los dos conveníamos en que no tenía sentido que yo hiciera cosas que ya había hecho y decidimos mi incorporación en el INTI analizando qué es lo que hacía el INTI. El INTI tenía centros dedicados a mejorar la actividad industrial, centro de la industria del caucho, del plástico, textil, de la madera, etc; con una idea muy básica: "Si le va bien a la industria, nos va bien a todos", lo cual parcialmente es cierto pero no es totalmente cierto. Entre ello, hablando con el Ing. Martínez yo le decía: "Mirá, hay sectores que yo lo viví sien-

do secretario de promoción social, donde por más bien que le vaya a la industria no le llega a las personas de edad avanzada, con discapacidad, y no sé qué posibilidades tenemos de encarar una actividad dedicada a las personas adultas, a las personas mayores que no tienen un efecto directo desde la industria porque hay cierto grado de exclusión". Hablando de esto dijimos: "Mucho más lo tiene una persona con discapacidad" y ahí tomamos la decisión. La tomó él, la idea de crear un centro de tecnología para la discapacidad y la vejez del cual yo me hacía cargo. No hay que ser muy avisado para darse cuenta de que hay una exclusión y discriminación y que esto también se extendía al mercado. Y a partir de esto entonces dijimos: "Lo que vamos a tratar de hacer es identificar cuáles son las necesidades mayores; cómo desde un centro de tecnología nosotros podemos dar respuesta a estas necesidades y cómo esto termina siendo usado por la gente que lo precisa". Esta fue un poco la tesis de trabajo para empezar a construir el Área. Bueno, en un universo de 4 ó 5 millones de personas con discapacidad, comenzamos analizando las distintas "modalidades" de discapacidad: discapacidad motriz, auditiva, visual. Dentro de esto empezamos a incorporar algunas personas y yo creé lo que llamé "el Observatorio virtual de problemas y necesidades". Lo primero que tenemos que hacer es ver cuáles son las necesidades mayores de la gente que tienen menor accesibilidad funcional, económica, por la distancia, porque no tiene dinero, etc. Tomamos la discapacidad motriz que representaba el 45% de la discapacidad total. Muy rápidamente la identificación fue bastante clara, se sabía que los dispositivos de mayor uso eran un bastón para ciegos, un bastón antibraquial, muletas, andadores, sillas de ruedas, sillas posturales, etc. Hicimos una selección más o menos de estos dispositivos que te comento. La verdad es que ya existen en el mercado. Sin embargo, cuando vamos al interior del país la dificultad para obtenerlos es muy grande. En algunos ca-

sos ni conocen que existe una silla postural y si la conocen, ¿cómo tienen acceso? Entonces dijimos: “Bueno, como centro de tecnología, en lo que nosotros podemos contribuir es en hacer los planos y los manuales de una silla de ruedas, una silla postural, un bastón, diez elementos que sean de calidad, que sean funcionales, que sean lo más económicos posible”. Nos pusimos a hacer los planos y los manuales de tal manera que un pequeño taller, una pequeña PyME pueda fabricarlos. Hasta ahí estoy juntando mi experiencia tecnológica con la de haber sido funcionario y haberme dedicado a las PyMEs. Hicimos los manuales muy rápidamente con diseñadores industriales, con diseñadores del INTI. En el equipo ya éramos cuatro personas en ese momento y dijimos: “Bueno y ahora ¿qué hacemos con los planos?” Entonces, un poco la idea fue: “Vamos a tratar que las pequeñas empresas hagan esto.” Mi contacto con las pequeñas empresas tuvo una respuesta que medio me shockeó porque me dijeron: “Rafael, no es negocio hacer esto”. Efectivamente, me puse a analizar el tema más en profundidad, con menos entusiasmo y más racionalidad y digo: “Efectivamente, no es negocio; nadie va a poner una fábrica en Sáenz Peña en el Chaco para fabricar sillas de ruedas si no saben ni siquiera quién se las va a comprar”. Mercado complejo. En estos casos, el mercado normalmente está constituido por PAMI, por Salud Pública con licitaciones; empresas que venden, que importan y que tienen variedad de dispositivos. No es tan fácil... Pero además lo entendí enseguida: “Si no es negocio, no lo van a hacer”. Entonces digo: “Bueno, acá vamos a empezar a articular entre los organismos del Estado”. El Ministerio de Educación tiene una dirección, el INET, el Instituto Nacional de Enseñanza Tecnológica. Tiene en el país 1.500 escuelas técnicas y 1.000 de formación profesional diseñadas en las 24 provincias y de muy buen nivel. ¿Qué pasa si nosotros tratamos que las escuelas técnicas tengan como parte de sus prácticas pro-

fesionalizantes aprender a realizar esto con lo cual ya se instala el tema, se difunde y de paso van resolviendo el problema de muchas personas necesitadas en lugares donde a lo mejor, jamás se habrían enterado de que esto existe? La idea pareció buena y lo fue. Charlando con las autoridades del Ministerio de Educación, inmediatamente lo aceptaron. Recuerdo que hablé inicialmente con Carlos Caputo y él habló con Filmus y con las autoridades. Hicimos un acuerdo en el cual nosotros hacíamos los planos, los manuales; el manual de ensamble, las especificaciones, los costos para que no tuvieran dificultades y mandábamos los planos a las escuelas técnicas para que ellos los pudieran construir con nuestra asistencia técnica. Entonces se convocó a una reunión, Ministerio de Educación e INTI con las escuelas técnicas diciéndoles de qué se trataba, explicándoles el proyecto y vinieron más de 100 escuelas de las 24 provincias, ¡entusiasmo de locura! Dimos los planos, mostramos las cosas y algunas escuelas empezaron a hacer bastones, muletas, andadores. Algunas que otras escuelas hicieron sillas de ruedas. Sillas posturales, pocas. Pero se iba avanzando.

**R. F.: - ¿Y en ese sentido, en qué consiste *Hermanar y la Formación de Formadores* teniendo en cuenta el vínculo que establecen con las escuelas técnicas o con los Centros de Formación profesional en nuestro país? Por ejemplo, el aro magnético para las personas con audífono ha sido muy útil. Me imagino que el proceso no estuvo exento de problemas y desafíos.**

**R. K.:** - Hicimos un encuentro de cambio de experiencias pero aparecieron problemas. No lo habíamos pensado claramente. Primer problema: la escuela no está acostumbrada a hacer cosas para otros y tampoco va a buscar al cliente. Entonces era ésta una primera dificultad. Tenían los planos y “¿Para quién lo hago?” Entonces nosotros hablamos con las escuelas de educación especial donde asisten los alumnos con necesidades. Hicimos un relevamiento de qué necesitaban, una especie de encuesta y a

partir de esto entonces empezamos a suministrar las necesidades de la escuela especial a la escuela técnica más cercana. Esto es lo que yo llamé “empecemos a hermanar a la escuela técnica con la escuela especial” que no se conocían inclusive; no habían tenido contacto, tampoco con el hospital. La verdad es que la disgregación cuando no hay política pública fuerte, cada uno hace lo que le parece y esto es muy poco productivo. Entonces comenzamos nosotros a generar una demanda, que alguien le pida a la escuela técnica lo que precisan; pero además de esto hemos logrado que se conozcan y ya con el tiempo, hemos logrado que alumnos de las escuelas especiales participen en las escuelas técnicas colaborando en la construcción de equipos; o sea, colaborando en la inclusión de los alumnos con dificultades, con problemas de discapacidades en las escuelas técnicas comunes y en la articulación y el trabajo en común. A partir de la demanda, la escuela técnica ya está más en condiciones, ya sabe qué va a hacer y para quién y nosotros queríamos que realmente en lo posible, estos productos, no un bastón pero sí una silla postural o una silla de ruedas sea personalizada. Esa es la idea. No porque sea pobre y está en un lugar alejado del país, “que le toque lo que le toque”, sino lo que le corresponde. Hicimos una norma de cómo se toman medidas para una persona que necesita una silla de ruedas; si es más gorda, si es más delgada; si es más alta, si tiene la cabeza inclinada, etc., y a partir de eso las fabricaciones comenzaron a realizarse. Pero apareció un segundo problema: ¿de dónde sale el dinero para los insumos? Por más que los insumos eran mucho más baratos que una silla de ruedas. Esto tuvo aportes “a cuentagotas” hasta que el Ministerio de Educación por vías del INET resolvió hacer aportes para los insumos, entonces se le suministraba a escuelas técnicas el dinero para los insumos. Esto permitió otro salto. Sin embargo, apareció otro problema: en el interior no se conseguían los insumos necesarios para armar una

silla de ruedas; no conseguían la maza, tampoco estaban acostumbradas las escuelas a salir a hacer compras. Pero además, en la medida en que pedían presupuesto para cumplir con todas las normas hasta que les llegaban los presupuestos, hasta que podían disponer de la plata, ya los presupuestos estaban vencidos, los plazos se otorgaban y esto era una cosa que parecía “el infierno del Dante”, una pesadilla por llamarlo de alguna manera. Entonces, un nuevo paso. ¿Cuál fue este paso? Fue acordar con el INET que nos da el dinero a nosotros, al INTI, el INTI compra los materiales y los compra obviamente con más seguridad técnica y con mejores precios; arma *kits*, equipos como para ser mandados a las escuelas. Entonces organizamos conjuntamente capacitaciones en las escuelas técnicas. ¿Cuál es la idea? Que esto se transfiera de uno para otro. Quiere decir que nosotros no podríamos llegar a todas las escuelas del país; por lo tanto, iniciamos un programa que se llamó *Formación de Formadores*. Por ejemplo, en una provincia, una de las últimas que hicimos, Tucumán, el INET convoca a 5 profesores de escuelas de mecánica de Tucumán, 5 de Salta y 5 de Jujuy. Se invita a escuelas especiales para que los profesores tengan idea de esto y se invita a los alumnos. Nosotros mandamos los *kits* para los 15 profesores y mandamos 2 capacitadores ó 3 ó 1 según lo que haga falta. En este caso de sillas de ruedas, 3 para que se formen 4 grupos y cada grupo que arme una silla de ruedas con sus manos mirando los planos. Luego, vuelven a su escuela y tienen un *kit* que ellos reproducen. Bueno, en más de la mitad del país ya llevamos realizadas capacitaciones en sillas de ruedas, en sillas posturales y en aros magnéticos que son los temas que nos dimos cuenta que no tenían una cantidad de dispositivos hechos a lo largo del país por algún motivo. Lo hemos comprobado en nuestros cursos; una vez que nosotros arrancamos casi no hace falta el capacitador del INTI. La jornada de capacitación se extiende por los menos dos

días. Nosotros debemos haber capacitado ya a por lo menos 200 escuelas técnicas en algunos casos como aro magnético que tiene una atracción especial. ¿Cuál es? En primer lugar, que suena a importante; “aro magnético” no es cualquier cosa, ¿no? Uno de los técnicos electrónicos de mi equipo me dijo: “Rafael, éste es un circuito que existe hace como 30 ó 40 años, que se dejó de usar”. Como un aro magnético se puede aprender a fabricarlo en una tarde y se lo puede instalar en una tarde y tiene un costo aproximado de \$ 400. —hoy en día, es una cosa muy visible, los chicos lo hacen, lo instalan, ven los resultados y la verdad es que es estimulante ver esto. Estábamos en Tañá Viejo, en Tucumán. Estábamos probando el aro con un audífono con una chiquilina que se le ilumina la cara... tengo la foto de ella, la recuerdo perfectamente... la tengo sin mirarla y le hace señas a su maestra diciendo que está escuchando por primera vez en su vida. Y por supuesto, lloramos todos y un pibe de la escuela me dice: “Señor, Don, Don (tirándome del saco) yo nunca pensé que lo que yo sabía que es tan poco puede servirle tanto a otro”. Con este ejemplo te quiero decir que lo que sucedió fue mucho más allá de lo que nosotros habíamos pensado.

**R. F.: - Siendo los principales objetivos, entiendo, la accesibilidad, la inclusión y la innovación, ¿cómo se informa el Centro de las necesidades de las personas con discapacidad, además de las encuestas propias y de los datos estadísticos disponibles?**

**R. K.:** - Yo inicio esto con la idea de ayudar a la gente que no tiene medios a tener el dispositivo que le hace falta y pienso en la escuela técnica como la herramienta para esto. En la práctica, esto se transformó en un proceso cultural de cambio que realmente es notable. Cuando un chico hace algo con sus conocimientos técnicos y se da cuenta de que lo que estudió le sirvió; cuando este chico al mismo tiempo ve que esto que él aplicó de lo que estudió y le sirvió es para otra persona que de otra manera a lo mejor no habría tenido esto

y que lo necesitaba, el sentido que él tiene de su vida es notable. El cambio se da solo, es interno, es un proceso. En el medio empresarial, trabajando el tema de calidad durante mucho tiempo me dí cuenta que los cambios eran muy difíciles y muy lentos. En el medio educativo era muy rápido, esto se traducía en su actitud cuando un chico hace algo útil y estudia inclusive de otra manera. Entonces, en muy poco tiempo, fuimos incorporando y enriqueciendo nuestro programa con ese tipo de cosas en el que hoy yo te diría estamos en un punto en el que más de 400 escuelas técnicas han realizado productos en estos 2 últimos años con estos cursos de *Formación de Formadores* a los que se les mandan los elementos y la capacitación. Y no sólo esto sino que lo que hemos comprobado es que una vez que “se prende esta chispa” solidaria, innovadora, creativa, los alumnos de las escuelas tienen más ideas innovadoras; están en el hospital, en la escuela o en la sociedad. O sea, el tema es no parar, pensar en la necesidad de la gente. Cuando pensás en la necesidad de alguien que es pobre y que necesita algo y vos resolvés el problema, no te podés equivocar nunca. Esto es bueno y esto le sirve al rico también. Lo que no funciona es cuando vos hacés una cosa pensando en el mercado, en el negocio, en cuánto vas a ganar y lo hacés de tal manera que realmente sea una cosa rentable, pero la sacás de la accesibilidad de la gente humilde o pobre o de los organismos públicos que tienen que comprar para ellos. Entonces, esto a la inversa no funciona. Se trata de pensar en el pobre y en el necesitado y hacer las cosas bien hechas, no hago “una cosa para pobres”, hago una cosa bien hecha y trato de que realmente exista la accesibilidad. En ese terreno de dispositivos, cada tanto se van incorporando elementos que surgen de esto que llamamos “el observatorio”. El observatorio, ¿qué es? Somos un grupo chico pero vamos a un hogar de ancianos y de ahí surgen las necesidades que tienen los ancianos que ellos mismos te las di-

cen. Vamos a un hospital; hablamos con un profesional de la especialidad, con una asociación profesional y de estos lugares estamos recogiendo las demandas. De todo esto van surgiendo lo que nosotros entendemos que son elementos que vale la pena hacerlos y que vale la pena socializarlos. Entonces, este sistema con el INET fue una "adquisición" porque esto está instalado totalmente. En la medida en que esto se instala, aparece una situación muy clara; la demanda empieza a ser mayor y la escuela técnica no es una fábrica. La escuela técnica dentro de su currícula trata de hacer estas cosas de la mejor manera posible y lo hace, pero no da respuesta a una demanda. A partir de ahí usé mi experiencia empresarial y armamos un pequeño documento que me animé a llamar "Fábrica de sillas de ruedas", en el cual muestro con qué cantidad de gente, con qué máquinas se pueden producir 30 sillas de ruedas por mes ó 30 sillas posturales o una mezcla de estas cosas con la idea de que por ejemplo, egresados de la escuela técnica que ya hayan practicado esto puedan formar una cooperativa. Estamos empezando con esta idea de avanzar en pequeñas unidades productivas en el interior del país que puedan dar demanda y no tengas que mandar desde Buenos Aires una silla de ruedas a Formosa que además, si se descompone te la mandan de vuelta. O sea, la misma escuela técnica hace la reparación. Esto vale para todos estos dispositivos, vale también para el aro magnético. Nosotros tenemos ya muchísimos casos de alumnos de escuelas técnicas que han instalado aros magnéticos en el salón principal del municipio, del juzgado; en salas de conferencia que en realidad es obligatorio, hay leyes provinciales que obligan a hacer esto pero acá nunca se hacía porque cuando yo mandé a comprar aros magnéticos me di cuenta de que no se vendían aros magnéticos en el país y el aro magnético es una cosa, es un micrófono que saldrá \$5.-, \$10.-, un cable que valdrá \$1.- ó \$2.- el metro y un amplificador. Cuando

el sonido pasa por el amplificador y va a un cable deja de ser un sonido, se transforma en una onda magnética; o sea, no se oye pero sí se oye con una bobina magnética. Este es el principio en el cual los audífonos que tienen una posición T en el medio es para hablar por teléfono y sirve lo mismo para en un aula donde se instaló el micrófono de la maestra -vamos a suponer- y con el amplificador y con un cable se rodea el recinto, dentro de este ámbito hay un campo magnético. Si alguien tiene un audífono y lo conecta en la posición de teléfono, de bobina magnética, oye solamente la voz que salió por el micrófono con lo cual deja de escuchar el bochinche que hay en un salón, en una escuela especialmente o en un taller. Y bueno, como esto es práctico esto tiene una difusión mucho mayor que la silla de ruedas. Yo te puedo decir que en la medida en que esto se desarrolle, se va produciendo la articulación de la sociedad en torno a esto. Es decir, la sociedad sobre todo en un municipio se da cuenta de que se puede resolver y mejorar la vida de la gente; o las ONG's pueden movilizarse. Y entonces la articulación entre las autoridades municipales, las organizaciones civiles, la escuela técnica, la escuela especial, el hospital comienza a ser una realidad que permite pensar en que aún en un municipio se puede establecer política pública con respecto al tema de la atención a la discapacidad que por otra parte hoy en día con la ley que aprobó nuestro país con respecto al seguimiento de los derechos de las personas con discapacidad, es una obligación. Entonces, además de cumplir con un sentimiento cumplís con una obligación.

**R. F.:** - Usted que ha puesto la mirada en la necesidad y no en el negocio, ¿con qué apoyos le gustaría contar por parte del Estado, del sector privado y de las organizaciones de la Sociedad civil para seguir desarrollando soluciones que mejoren la calidad de vida de las personas?

**R. K.:** - Hay una tendencia nacional en el sistema capitalista; no sólo nacional, natural en

el sistema capitalista que es hacer negocios. Es decir, uno podrá pensar en un producto más útil, menos útil, pero en el fondo, estás pensando en ganar dinero y esto es la esencia del sistema capitalista. Entonces no es tan fácil cuando vos intentás resolver un problema tecnológico encontrar una empresa privada con una sensibilidad social que diga: “No; acá voy a ganar lo menos posible”. La gente quiere ganar lo máximo posible. Entonces, esta es una dificultad que estamos teniendo en lo que podríamos llamar los desarrollos del sistema científico, tecnológico, del INTI, del INTA y otros. ¿Cómo encontrar formas, ya sean cooperativas, ya sean emprendimientos sociales, ya sean con participación del Estado, en las que lo que hemos logrado técnicamente, científicamente sirva para la sociedad y no para el negocio? Este es un vacío que no está resuelto, cómo difundir lo que estamos haciendo, cómo transferir socialmente los resultados de la capacidad tecnológica del país; entre otros, que son vacíos. Cada uno de estos temas es una política pública que tiene que establecerse en el tiempo. ¿Cómo hago conocer las cosas que la gente necesita y que el sistema científico tecnológico lo resuelve? ¿Cómo hago para que esto sea accesible, sin que esto necesariamente pase por ser un negocio? ¿Cómo hacemos para que los resultados se usen en el sistema social? ¿Cómo hacemos para que todas estas experiencias se implementen en todos los municipios del país? Son decisiones que requieren, desde mi punto de vista, lo que llamamos políticas públicas. Queremos continuidad. Dos cosas precisamos: extensión, es decir que llegue a todo el mundo, y continuidad en el tiempo.

**R. F.:** - Dado que Usted se ha dedicado a los más excluidos entre los excluidos -las personas pobres, con discapacidad y del interior de nuestro país-, y según su extensa experiencia en la gestión, tanto pública como privada, ¿cuál es la receta para que un proyecto social e inclusivo sea “exitoso”, es de-

**cir, sea eficiente, eficaz, sustentable y sobre todo cumpla un rol socialmente ético?**

**R. K.:** - Bueno, es posible sobre la base siguiente. Primero, identificar los problemas reales, no inventar; no desde nosotros decir lo que precisa el otro; por eso yo le llamo “Observatorio de problemas”; consultar y escuchar a la persona que realmente necesita. Es decir, la consulta con el usuario porque él es el que sabe lo que necesita. Eso no quiere decir que él sabe lo que hay que hacer. Porque en general, una persona con discapacidad te puede decir lo que necesita; te puede decir lo que él siente, lo que él desea pero a lo mejor, lo que él quiere puede hacerle daño; entonces acá tenés que consultar también a los profesionales. Pero esto vale para todo; para la identificación de las necesidades reales de los problemas. A partir de ahí hay que determinar bien el mercado; es decir, quién va a poder comprar estas cosas de las que estamos hablando. Las personas, el Estado, etc., y ver qué posibilidades reales hay. Si nosotros vamos teniendo en cuenta estas cosas, a partir de esto me parece que hay que avanzar en lo que podemos llamar “experiencia piloto”, pero en este punto te quiero decir algo que a las ONGs les cuesta mucho admitir. La necesidad de articulación de las ONGs con la sociedad civil. La ONG tiene que mostrar la viabilidad y la posibilidad (esto último que vos decías, que esto es posible) de sus iniciativas y proyectos y a partir de ahí tener claro que el esfuerzo tiene que pasar a otro nivel que es el de lograr una acción para que el que tenga la fuerza de hacerlo, lo haga, y entonces los proyectos puedan finalmente permanecer en el tiempo.

**R. F.:** - Finalmente Usted que ha sido multipremiado y reconocido nacional e internacionalmente. ¿Cuál es “el premio social” que le gustaría ganar si pudiera elegirlo?

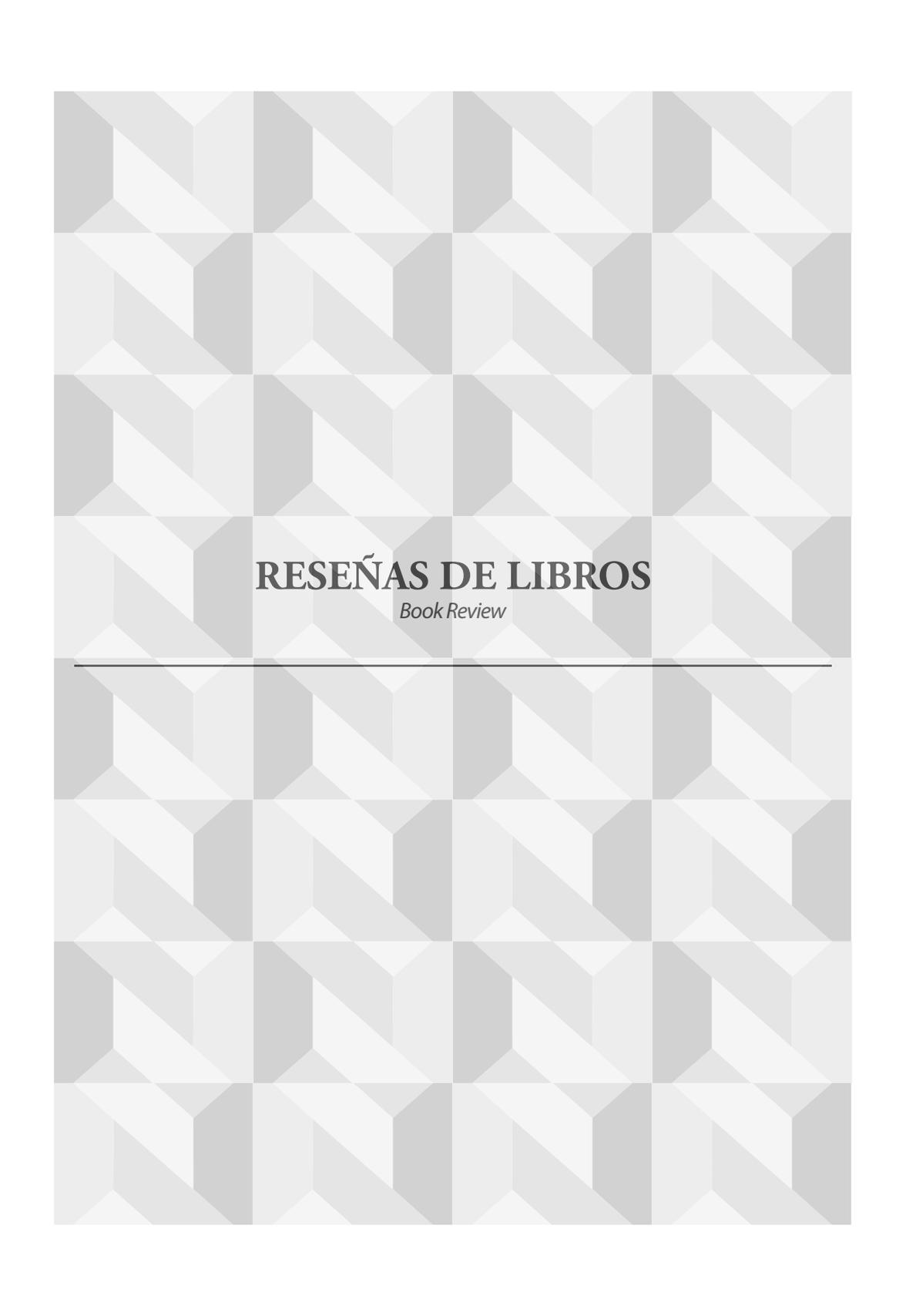
**R. K.:** - A veces, un poco con ironía o con humor digo: “¡Qué suerte! Me doy cuenta de lo que está pasando”. Yo lo digo porque la mayoría de estas cosas se hacen cuando uno o se

murió o ya no entiende qué pasa a su alrededor. Entonces, por suerte estoy vivo y me doy cuenta y la verdad es que me produce un gran orgullo y un placer el reconocimiento porque una persona cuando llega a grande deja de tener el deseo de conseguir algo. Es decir, durante buena parte de la vida, nosotros estamos insatisfechos; conseguimos algo y queremos más, algunas cosas ni nos sirven ni las usamos pero seguimos compramos cosas. Llega un momento de la vida, si realmente tenés salud y podés mantenerte, donde comprar cosas ya no es suficiente. Necesitás algo más. Hay una serie de cosas que uno hizo en la vida, que pasó todas estas etapas de la infancia, de aprender a escribir y a leer, a trabajar y casarse y comprar cosas que antes se pensaba que después que te jubilabas, en 2, 3 años te morías. ¡Pero no nos morimos nada! Esa es la realidad. Y entonces, resulta que podés vivir 30 años más de lo esperado después de jubilarte. Entonces es esta una etapa nueva de la vida que no está pensada todavía, no se la ha organizado. Así como se organizó la sociedad que los chicos que nacen, que no saben ni comer ni hablar, viven porque la sociedad encontró la manera; que los que no saben leer ni escribir aprendan a leer y a escribir. Ahora hay una cuarta etapa de la vida que todavía no se la pensó. Pero yo estoy convencido de que si se logra resolver socialmente, se tiene salud y la gente llega en buenas condiciones, es posible que haya un cambio en el sentido de la vida de la persona en esta etapa en el que el dar y resolver los problemas del otro produce más satisfacción que tener algo más de lo que ya hizo. Yo lo siento así pero ade-

más creo que si hubiera una educación en este sentido desde jóvenes, tendríamos en nuestro país 4 millones de jubilados que pueden ser volcados a aquellas cosas que el mercado no resuelve. Es decir, yo ¿cómo quisiera terminar? Quisiera terminar mi vida haciendo algunas de estas cosas sin ninguna enfermedad. Es decir, quizás dando una charla a los chicos de las escuelas técnicas. Y terminar toda mi vida como estoy haciendo ahora. En realidad yo no aspiro a un viaje, no aspiro a una medalla... Aspiro a poder seguir haciendo esto y si yo pudiera ver que diez municipios han tomado nuestros proyectos como política de Estado y en efecto se aplican, o sea, que muchas de las cosas de las que estoy convencido que son útiles para la gente realmente se extiendan y se difundan... Yo creo que hoy estoy detrás de esta expectativa. En realidad, no hay nada palpable a lo que yo esté aspirando. Estoy aspirando a dos cosas, no las había pensado, las pienso ahora en función de tu pregunta; una, a "morir con las botas puestas", es decir, que no me toque hacer sufrir a nadie sino que realmente lo haga en medio de estar haciendo una silla de ruedas o algo por el estilo y que las cosas que está comprobado que son buenas realmente, se instalen y perduren en el tiempo. Y a recibir, vuelta a vuelta la noticia de que aquel chiquito que vos viste caminar con dificultad, hoy anda caminando; que la chiquita oye; que las cosas que nosotros estamos haciendo están produciendo alegría y bienestar.

**R. F.: - Bueno, ¡qué hermoso trabajo!**

**R. K.: - ¡Yo estoy re contento, la verdad que sí!**

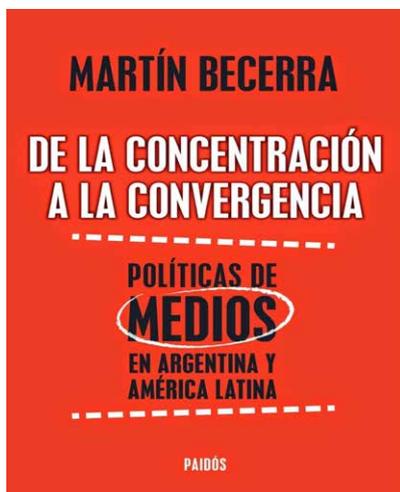


# RESEÑAS DE LIBROS

*Book Review*

---





## RESEÑAS DE LIBROS

### Book Review

TÍTULO

## De la concentración a la convergencia: Política de medios en Argentina y América Latina

Martín Becerra

*Paidós, Buenos Aires, 2015*

(1° edición, 208 páginas, ISBN: 978-950-12-0273-1)

Becerra, Martín, *Concentration to convergence: Media policy in Argentina and Latin America.*

*Paidós, Buenos Aires, 2015, 208 pages.*

**Por Santiago Mazzuchini\***

**Fecha de Recepción:** 30 de mayo de 2015.

**Fecha de Aceptación:** 25 de junio de 2015.

**Palabras clave:** Economía Política de la Comunicación, Concentración, Convergencia.

**Keywords:** *Political economy of communications, Concentration, Convergence.*

---

\* Licenciado en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Profesor de Enseñanza Media y Superior en Ciencias de la Comunicación por la UBA. Se desempeña como asesor de prensa y comunicación en el ámbito de la política pública y como asesor Social Media en comunicación política. Ha trabajado como investigador en el Centro de Políticas Públicas para el Socialismo (CEPPAS). Correo electrónico: [santiagomazzuchini@gmail.com](mailto:santiagomazzuchini@gmail.com)

Los medios de comunicación han sido objeto de reflexión y discusión en la arena política desde antaño. En la modernidad, la metáfora de la circulación del capital bajo el principio del libre cambio, ha sido un vector ordenador de la concepción capitalista de la comunicación. La escuela funcionalista ha destinado innumerables investigaciones orientadas a la comprensión de los efectos de los medios sobre las audiencias, siendo uno de los primeros casos de investigación rentada por corporaciones y agencias estatales para la comprensión de la dinámica mediática en función de intereses sectoriales. Por lo tanto, no es nuevo el interés sobre las políticas públicas y los medios de comunicación y las implicancias que éstos tienen en el espacio público, sin embargo, el nuevo escenario de la convergencia habilita nuevas discusiones.

La economía política de la comunicación, es una de las vías de comprensión de los medios y su relación con el espacio público. Como indican Armand y Michèle Mattelart en un clásico trabajo llamado *Historia de las teorías de la comunicación*, esta corriente de estudios de la comunicación nació en los años 70, donde "primero adopta la forma de una reflexión sobre el desequilibrio de los flujos de información y de productos culturales entre los países situados a uno y otro lado de la línea de demarcación del <<desarrollo>>" (Mattelart y Mattelart 2005: 81). Actualmente, es una reconocida preocupación para esta corriente, el relevamiento y análisis de las estructuras de propiedad de los medios de comunicación y de los modos en que los bienes se distribuyen y se consumen. En esta línea de estudios comunicacionales debe inscribirse el libro de Martín Becerra, investigador de larga trayectoria en este campo y autor de varios trabajos sobre la estructura mediática de América latina.

En este trabajo, Becerra se propone realizar una descripción exhaustiva sobre el estado actual del sistema de medios en Argentina y Latinoamérica para poner en cuestión y abrir

el debate sobre la forma de abordar la estructuración del campo infocomunicacional, a partir del sacudón que el mundo digital le ha dado. De allí el sentido del título del trabajo, *De la concentración a la convergencia*, pues si algo ha caracterizado al régimen de propiedad de los medios de comunicación en esta región, ha sido la concentración, es decir, la conformación de un mercado en manos de pocas corporaciones. Sin embargo, el advenimiento del fenómeno de la convergencia re-ordena el eje de la discusión. Es por esto que al final del libro, Becerra nos advierte sobre una nueva etapa de "concentración convergente".

El libro se estructura a partir de una introducción, seis capítulos y una conclusión. En su sección introductoria, Becerra realiza una breve reflexión de carácter epistemológico, advirtiendo sobre la velocidad con que el campo de los medios se transforma, producto del desarrollo tecnológico que las redes digitales han generado, acompañado de cambios sociales, políticos y culturales que expande el campo de la comunicación a "una integración orgánica con las redes digitales y las telecomunicaciones".

En capítulo I titulado "Argentina: tres décadas de políticas de comunicación en democracia", el autor destaca el indudable impacto político causado por la sanción en Argentina de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en 2009, que todavía sigue generando debates altamente mediatizados que polarizan la discusión, dejando vacante el lugar para la elucidación crítica sobre la política de medios en la etapa kirchnerista. Es por esto que en este capítulo se realiza una historización breve sobre el contexto político que deriva en la sanción de esta ley y sobre la configuración del mapa de medios en la Argentina democrática, caracterizando especialmente a la política de medios kirchnerista en una etapa defensiva, que habilitó la extensión de las licencias televisivas del grupo Clarín y Telefónica, la suspensión del cómputo de diez años para las

licencias audiovisuales, la aprobación de la Ley de Bienes Culturales, que impidió la absorción de los grupos multimédios por parte del capital extranjero, a partir de la deuda generada en tiempos de convertibilidad; y una etapa de convergencia, que se hace patente a partir de ley “Argentina Digital”, que permite la entrada de las grandes compañías telefónicas en el juego del mercado audiovisual.

El capítulo II ofrece una interesante reflexión sobre la concentración de medios y su relación con la libertad de expresión. Este binomio cobra la forma de una controversia, de acuerdo a la concepción que se tenga sobre ambos conceptos. Así, Becerra distingue una concepción liberal que ve como positivo el fenómeno de la concentración, a partir de la teoría inspirada por Schumpeter, que afirma que un mercado concentrado tiende a la innovación. Además, esta concepción entiende a la libertad de expresión como un derecho individual, amenazada por el Estado y su tendencia regulatoria. Por otro lado, se encuentra la concepción del debate público robusto, que sostiene que el fenómeno de la concentración atenta contra la libertad de expresión, ya que, según sostiene el famoso tratado McBride, reduce las fuentes de información brindadas a la ciudadanía, reduce la posibilidad de que operadores más pequeños ingresen al mercado y por ende la oferta de bienes simbólicos, etc.

La concentración, de acuerdo a la concepción del propio Becerra, es una regulación de facto de los mercados. Afecta, indudablemente, la libertad de expresión, pero el impulso de políticas públicas que eviten la concentración de medios no conlleva automáticamente a una mejora en lo que respecta a la libertad de expresión. Es preciso evitar los legalismos y pensar políticas concretas que tenga impactos estructurales.

En los capítulos III y IV, se analiza la gestión estatal de los medios a partir de dos temas: los medios públicos y la publicidad oficial. Aquí, el autor realiza una observación

clave al distinguir medios de gobiernos de medios públicos, advirtiendo que los primeros constituyen una constante en la tradición latinoamericana, debido al fuerte dominio del que gozan los grandes conglomerados mediáticos de carácter privado. Ante la concentración por parte de empresas privadas, las agencias estatales responden con una lógica comunicacional propagandística, lejos de constituir una verdadera esfera mediática de carácter plural y equilibrada. Por supuesto que el carácter predominantemente gubernamental de los medios públicos no responde a un capricho sino a relaciones de poder instituidas en una estructura mediática donde “En ausencia de medios públicos que ofrezcan a la ciudadanía una perspectiva plural, no mercantilista, masiva y de calidad, son los grandes grupos comerciales los que tienden a validar y representar su propio interés (y el de sus alianzas, lo cual muchas veces incluye el estamento político gobernante) como el interés general.” (Becerra 2015: 87). En este contexto, Becerra analiza los usos de la publicidad oficial por parte de los gobiernos para condicionar la crítica que los medios privados ejercen.

El capítulo V, presenta una reflexión poco habitual en los estudios sobre economía política, ya que aquí Becerra expone de un modo preciso los cuestionamientos a las teorías de la manipulación mediática y la vulgata sobre los “medios hegemónicos”, advirtiendo que en la disputa de poder simbólico, los medios son instituciones importantes pero no omnipotentes. En el lado de la recepción, la ciudadanía no responde de un modo automático a los mensajes de los medios, como lo demuestran los triunfos electorales de Cristina Fernández, Dilma Rousseff, Rafael Correa, Evo Morales y Tabaré Vázquez, todos candidatos seriamente criticados por los conglomerados mediáticos con posición dominante. Aquí, el autor se pregunta si las políticas implementadas en los últimos diez años, de confrontación e intentos de regulación contra los medios privados con-

centrados, corresponden con un posicionamiento ideológico. La respuesta es no. Lo que ha incidido en un intento de cuestionamiento a la tradicional de estructura de propiedad está directamente relacionado con el papel de varias empresas con intentos de destitución de gobiernos, como el caso de Chávez en el 2001, más la coyuntura actual dominada por la convergencia tecnológica y la masividad de internet, que han reconfigurado el campo.

En el último capítulo y en las conclusiones, se proyectan los desafíos que le deparan a las políticas públicas de medios, fuertemente condicionadas por el escenario convergente, que obliga a pensar nuevos modos de regulación que articulen la forma de abordar los

tradicionales problemas de la concentración mediática con la convergencia digital, que al contrario de lo que sostiene cierto imaginario tecnofílico, profundiza los problemas anteriormente citados y agrega otros: La propiedad intelectual y el derecho de autor, la gestión del espacio radioeléctrico a partir de la posibilidad de la digitalización, etc.

*De la concentración a la convergencia* es un trabajo que resulta insoslayable para comprender un entramado de medios complejizado por la digitalización y la expansión de Internet que, al contrario de lo que creen los teóricos neoliberales, precisa más que nunca intervención planificada en materia de políticas públicas.



## 2. RESEÑAS DE LIBROS

### Book Review

TÍTULO

# Medios, poder y contrapoder. De la democratización monopólica a la democratización de la información.

Denis De Moraes, Ignacio Ramonet y Pascual Serrano.

Editorial Biblos, Buenos Aires, 2013.

(1 era. Edición, 174 páginas, ISBN: 978-987-691-225-9).

Denis De Moraes, Ignacio Ramonet y Pascual Serrano, Media, power and counter-power. Democratization of the monopoly to the democratization of information. Editorial Biblos, Buenos Aires, 2013, 174 pages.

Por Marina Acosta\*

Fecha de Recepción: 01 de marzo de 2015.

Fecha de Aceptación: 14 de junio de 2015.

**Palabras clave:** Concentración mediática, Democratización de la Información, América Latina.  
**Keywords:** Media Concentration, Democratization of Information, Latin America.

\* Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Comunicación Política por la Universidad Iberoamericana de México. Licenciada en Ciencias de la Comunicación por la UBA. Docente e investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y del Departamento de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM). Ex becaria del CONICET. Miembro titular de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) España. Correo electrónico: maruacosta@hotmail.com

Un informe de 2000 del PNUD *-La Democracia en América Latina<sup>1</sup>*- preguntó en uno de sus apartados: *¿Quiénes ejercen el poder en América Latina?* Los medios de comunicación ocuparon el primer lugar junto con los grupos financieros. Atrás quedaban los poderes constitucionales, las fuerzas de seguridad, las instituciones políticas, los organismos multilaterales de crédito, las empresas transnacionales y la embajada de los Estados Unidos, respectivamente. El informe sostenía que "los medios de comunicación son caracterizados como un control sin control, que cumplen funciones que exceden el derecho a la información."

Durante la década de los '90, en América Latina, se registraron políticas de comunicación guiadas por principios neoliberales y caracterizadas por una fuerte centralización del capital, una parcial desnacionalización de la propiedad y lazos informales entre el Estado y los propietarios de las empresas mediáticas posibilitando el predominio de un modelo comercial y privado (Loreti y Zommer, 2007; Becerra y Mastrini, 2009). Dicha tendencia se combinó con la presencia de importantes oligopolios que dominaron el mercado de las comunicaciones dando paso al surgimiento de grandes grupos mediáticos. Ese crecimiento económico de los medios derivó a la vez en un exponencial crecimiento de poder que convirtió al paradigma mediático en el paradigma dominante (Corredor, 2005).

Los medios resultan uno de los resortes fundamentales en la construcción de hegemonía y vehículos esenciales en la circulación de imaginarios sociales. Así, si se tiene en cuenta que la hegemonía no es una construcción monolítica, sino el resultado de luchas de fuerzas entre los bloques de clases en un determinado contexto histórico, los medios de comunicación desempeñan un rol relevante en la construcción de sentido y en la búsqueda de con-

senso a través de la generalización de ciertas miradas del mundo que intentan ser impuestas y sostenidas en el tiempo como verdades indiscutibles y universales.

En este proceso es necesario llamar la atención sobre la importancia del discurso de los medios. Pues las formas de sus signos (discurso) están condicionadas por la posición que ocupan los participantes (implicados) en la organización social. De modo tal, que el discurso de los medios es necesariamente ideológico pues, sabemos, representa la arena de la lucha de lo político.

La llegada al poder de gobiernos progresistas de América Latina, de distinto tenor y alcance, activó una inédita disputa para poner en cuestión en algunos casos y dismantelar en otros uno de los cinco monopolios caracterizados por Amir (2001) para explicar el carácter polarizante de la mundialización capitalista en general: el monopolio de los medios de comunicación.

La batalla que comenzaron a dar los gobiernos progresistas de la región con los medios no fue fácil. Al ver amenazado su *status quo*, estos últimos emprendieron una férrea resistencia como ocurrió en Venezuela, Ecuador y Argentina. En tal sentido, la publicación *Medios, poder y contrapoder. De la concentración monopólica a la democratización de la información* de Denis de Moraes, Ignacio Ramonet y Pascual Serrano constituye, sin dudas, una importante contribución al estudio de la problemática de la comunicación en América Latina.

Los autores, destacados especialistas en la materia y con afinidades en sus líneas de investigación, reflexionan sobre las transformaciones socioeconómicas, políticas y culturales en países de la región "cuyos gobiernos progresistas califican la democratización de la información como presupuesto para la diversidad informativa" (2013: 11). La propuesta es interesante: reflexionar sobre la crisis capitalista, su impacto en las formas de consumo

---

1 Ver [www.democracia.undp.org/Informe](http://www.democracia.undp.org/Informe)

comunicacional y cultural y las profundas desigualdades que se derivan de los usos de las nuevas tecnologías de la información.

La mirada de los autores desnuda y denuncia la cara de Jano de la concentración mediática monopólica que apelando al discurso de la libertad de expresión oculta la subordinación de las aspiraciones colectivas a los intereses lucrativos de los medios de comunicación hegemónicos y sus nocivas implicancias en los procesos democráticos de estos países.

El libro, dedicado a la memoria del gran periodista Ryszard Kapuscinski, se divide en dos grandes partes. La primera -*La colonización de los imaginarios sociales*- aborda cuestiones tales como la configuración actual del sistema mediático, la concentración monopólica en torno a megagrupos, la gestión de las identidades culturales a escala global, la reconfiguración de los medios tradicionales a partir de la llegada de Internet, la ilegitimidad democrática de los *media*, las nuevas formas de censura y el rol medular del Estado en las políticas de comunicación.

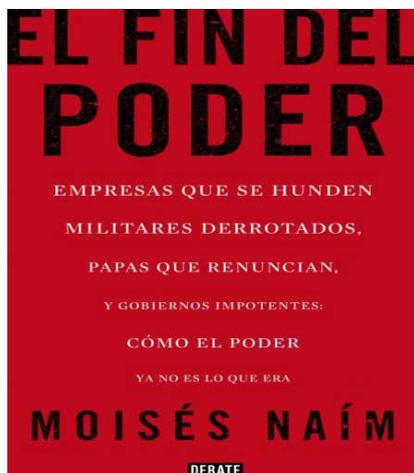
En la segunda parte -*Por un periodismo independiente y plural*- los autores reparan en temáticas tales como las mutaciones en la práctica periodística, teniendo como telón de fondo el paradigma de la sociedad de la información y el conocimiento y el surgimiento de otras problemáticas vinculadas a su desarrollo como la brecha digital. Hay otras cuestiones interesantes como el análisis de nuevos fenómenos como las agencias alternativas de noticias que contribuyen en buena medida a la democratización de la información en América Latina.

Se trata, en efecto, de una importante contribución al área de los estudios preocupados por indagar en la compleja interrelación entre el sistema político, el sistema de los medios de comunicación y el desarrollo de la sociedad red (Castells, 2006, 2008). Incluso los autores advierten que lo que se constata en la mayoría de los países democráticos es un conflicto entre la sociedad y los medios: “Este conflicto

no es nuevo sino que viene agravándose desde hace unos diez-quince años, y cada vez más existe una crítica profunda en la sociedad contra el sistema de funcionamiento de los medios dominantes” (2013: 47).

La publicación representa el compromiso común de los autores por interpelar críticamente la contemporaneidad cada vez más mediatizada y atravesada por los constantes flujos de información. En este contexto, tampoco faltan las agudas miradas a las reiteradas crisis del capitalismo con sus desigualdades en el acceso y uso de las nuevas tecnologías de la información. Empero, los autores subrayan la dimensión esperanzadora de sus reflexiones que suponen, por un lado, resistencias fuertes al peso de un mercado avasallador y, por otro, continuar pensando en la organización social y política como una de las formas más importantes para intervenir en la vida pública pero, sobre todo, para analizar el mundo con el propósito de modificarlo.





### 3. RESEÑAS DE LIBROS

#### *Book Review*

TÍTULO

**El Fin del Poder.**

**Moisés Naím**

*Editorial Debate, Buenos Aires, 2013.*

(2da Edición, 433 páginas, ISBN: 978-987-1783-73-2).

*The End of Power. Debate, Buenos Aires, 2013, 433 pages.*

**Por José Luis Agüero Hurtado\***

**Fecha de Recepción:** 11 de mayo de 2015.

**Fecha de Aceptación:** 15 de junio de 2015.

**Palabras clave:** Nuevas Revoluciones, Micro-poderes, Micro-actores.

**Keywords:** *New Revolutions, Micro-Powers, Micro-Actors.*

---

\* Licenciado en Ciencias Políticas y Administrativas, Mención Politología, por la Universidad Central de Venezuela (UCV). Candidato a Doctor en Ciencias Humanas, Mención Discurso y Cultura de la Universidad Austral de Chile (UACH). Correo electrónico: jossel88@gmail.com

Son diversas las perspectivas que engloban el fenómeno de la caída del muro de Berlín como un incidente que logró trastocar, tambalear y/o derrumbar el mito en torno al poder como un presupuesto ideológico fuerte. Sin embargo, tan sólo una investigación obtiene recabar, exhaustivamente, las condiciones del poder después de los cambios originados. En esta línea, el texto de Moisés Naím que lleva por título: *El Fin del Poder*, nos invita a reflexionar y hacer comprensible las acciones y características de un poder que, tras el paso del tiempo, ha perdido fuerza traduciéndose en límites reales a la gestión, en transitoriedad en su ejercicio y a una autoridad que, en términos generales, se muestra débil ante los desafíos contemporáneos. En *El Fin del Poder*, por otra parte, se consigue proyectar las repercusiones de una consecuente degradación del poder asumiendo las causas, manifestaciones y consecuencias para la humanidad.

Antes de prestarle atención al desenvolvimiento del poder en el siglo XXI, Naím comienza su indagación asumiendo "los canales a través de los cuales se ejerce el poder". La *fuerza*, el *código*, el *mensaje* y la *recompensa* son, para él, la expresión por antonomasia de las relaciones de poder y, por lo tanto, su aprendizaje permite entender las conexiones económicas, sociales, culturales, políticas, etc. Para el autor, de ésta forma, cada escena de la conducta humana, cada episodio que implique su esencia y sus interacciones, remite a pautas en donde su uso se hace más o menos explícito. Siguiendo el entramado epistémico desarrollado por el sociólogo de la autoridad, Max Weber, en *El Fin del Poder* se alcanza a re-vitalizar los postulados teóricos en torno a los medios conforme a los cuales actúan las autoridades remitiendo, empíricamente, al poder. Por *fuerza* entiende Naím una forma de ejercer el poder, una lógica amparada en el axioma construido alrededor de la narrativa de lo estatal y que, en términos de Weber, vendría a representar el monopolio legítimo de

la violencia. *Grosso modo*, su empleo se hace evidente en cada espectro social conteniendo coacción y coerción, en la mayoría de los casos, simultáneamente.

Por otra parte, por *código* y *mensaje* reconoce el autor relaciones imperceptibles que se generan alejadas de la violencia, asumiéndose inconscientemente en la *praxis*. La obligación moral (relación codificada), por un lado, detenta una dirigencia fundada en comportamientos aceptables e inaceptables por parte de los grupos sociales, mientras que el *mensaje*, consigue persuadir e influir sobre acciones presentes y/o futuras originando un poder que promueve los intereses del persuasor. En cambio, por *recompensa* identifica un tipo de poder que se instaura en el ofrecimiento, a saber, en la capacidad material de otorgar recompensas para estimular que otros se comporten de determinada manera. No obstante, sin menoscabo de lo anterior, los canales pueden intrincarse de forma tal que se encuentren senderos cuyo poder se fundamente paralelamente en el *mensaje* y la *fuerza*, u obligaciones morales enlazadas con recompensas, entre otras apreciaciones. Naím se encarga de éste modo de detallar el poder, de describir sus tejidos cotidianos confirmando la definición clásica que lo empareja con las influencias. Por poder deduce así, la influencia que tienen ciertos actores sobre otros y, en definitiva, la capacidad de los mismos para cambiar y guiar actitudes. Pero, ¿Qué supone el autor? ¿El desempeño del poder es el mismo de siglos atrás? ¿Responde a los presupuestos inquebrantables de un Estado amparado teóricamente en la modernidad política?

Con la modernidad política se instauran los controles, las barreras que permiten un desarrollo exponencial de los actores tradicionales. Las instituciones, los partidos políticos y demás facciones políticas convencionales guardan en dicho entramado, para bien o para mal, el legítimo derecho de disponer del poder en todas sus fases. Sin embargo, luego de

la Guerra Fría y del desarrollo acelerado de la tecnología, se desdibujaron las fronteras y, con mayor tenacidad, se consiguió franquear la estética de un poder en expansión originando su descentralización y ocasionando la apoteosis de los micro-poderes. Para el autor, asimismo, corresponde a un control que se ha perturbado, y en el que rivales que antiguamente no encontraban espacios de participación y cuotas de poder, ahora disponen de mecanismos fundamentales para hacerle contrapeso y/o frenar las acciones de mega-actores. Expone con ésta sutileza las características de un poder que se difumina, que adquiere potencia en lo local, y en el que actores de nueva data, marcan la pauta en las estructuras políticas nacionales e internacionales.

En *El Fin del Poder*, se afronta la nueva geopolítica del mundo, aquella integrada por entes globales que distan de poseer el poder que en la modernidad detentaban. Se refiere Naím a un proceso de dismantelamiento de límites, de disminución de barreras estimulando la competencia entre actores de toda clase (Ciber-activistas, partidos piratas, ciber-terroristas, viejos partidos políticos, entre otros). Describe además, el fin de una forma de ejercer el poder que “necesitaba tamaño, dimensión y una organización fuerte, centralizada y jerárquica” (Naím, 2013: 64). Pero su análisis, va un paso más allá.

Bajo el enunciado de revoluciones, el autor resalta acontecimientos que intensifican la entrada en rigor de los nuevos tiempos. *La revolución del más, la revolución de la movilidad y la revolución de la mentalidad*, aparecen condensando los signos de la inestabilidad generalizada del poder, empero, ¿Qué significado tienen para él dichas revoluciones?

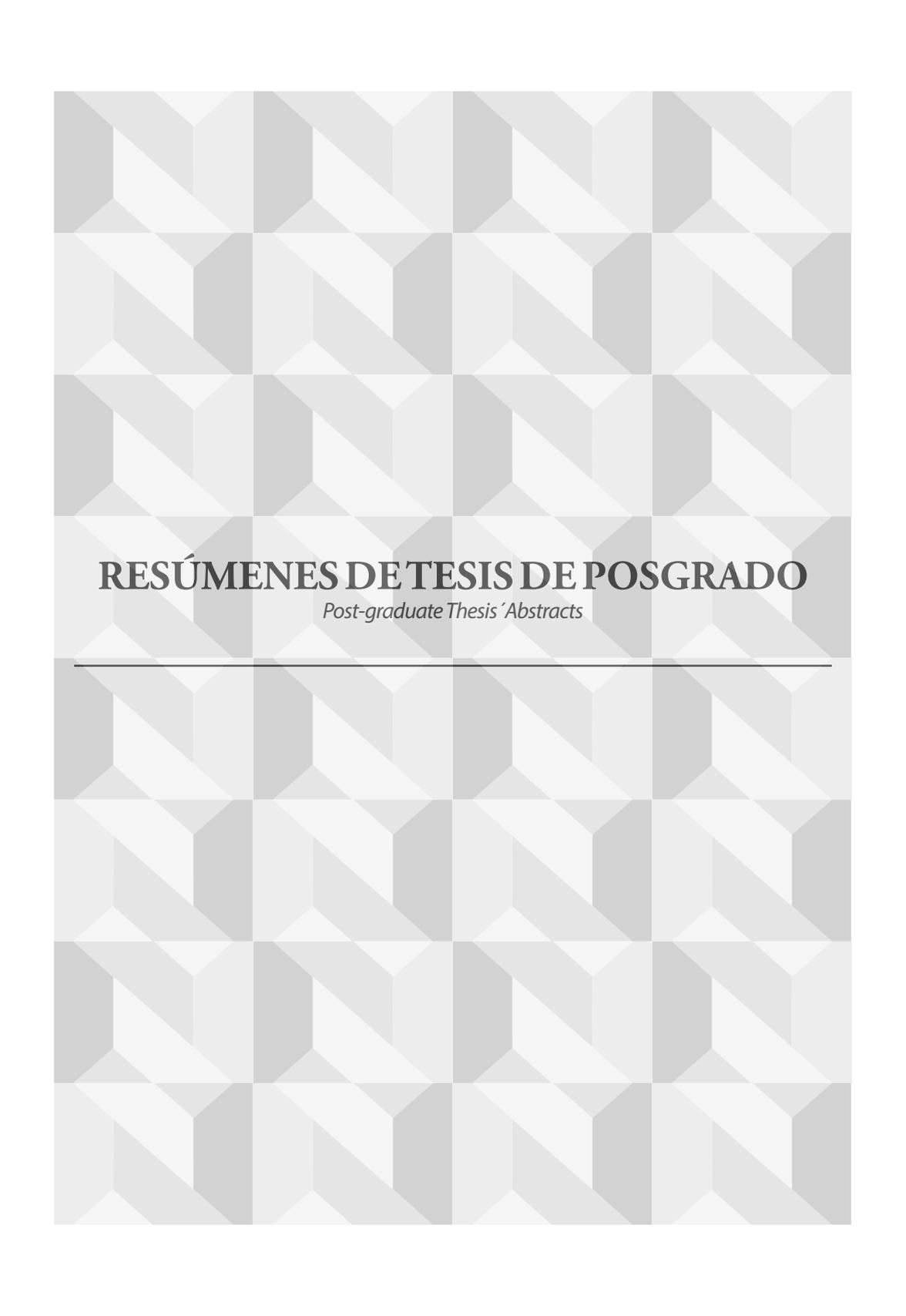
Los cambios demográficos, es decir, poblaciones que sobrepasan el umbral de las naciones y, en consonancia, el fácil acceso a la información y desarrollo creciente de los ciudadanos, responden a lo que Naím menciona como *revolución del más* siendo las circuns-

tancias las que impulsan más minorías, más demandas ciudadanas pero, a contracorriente, menos regulación, dominación y se hace menos fácil hacer uso del poder. En otro orden, afirma el autor que nos encontramos ante la presencia de capitales, empresas, información y sujetos en constante movilidad presenciando fronteras porosas. Así, los vínculos en el horizonte planteado sobrepasan los lindes formales entre las naciones traduciéndose en mayor comunicación entre individuos, instituciones, gobiernos, etc. Con la llegada de *la revolución de la movilidad*, a juicio del autor, “la población gobernada -o controlada- es más móvil, a las organizaciones establecidas se les complica mantener su dominio” (Naím, 2013: 104) representando nuevas actitudes y aptitudes sociales y, conforme a ello, el triunfo de la *revolución de la mentalidad*. Refleja, igualmente, un viraje de conciencia admitiendo nuevas formas de ver las cosas, nuevos criterios y expectativas sobre el quehacer político cuestionándose las viejas actitudes frente al poder.

Tras esta maniobra, Moisés Naím llega a la *destrucción creativa* como re-definición del *status quo* o, mejor dicho, el asentamiento de la crisis como modelo de cambio constante que versa sobre revoluciones desde adentro, con destrucciones totales o parciales corrientes de las estructuras cotidianas con la finalidad de crear nuevos procedimientos.

En definitiva, el libro fomenta la discusión sobre los recientes intersticios urbanos del poder, aquellos alejados de la omnipotencia propia de la autoridad, pero muy próximos al fenómeno micro, a la situación de minoría socio-política. Para el autor, el poder fragmentado implanta la guerra de todos contra todos, el caos; pese a ello, la actualidad reposa en otra disposición. Se refiere a un panorama de transformaciones incipientes pero, a la vez, sumamente potentes que logran desestabilizar de una vez por todas las estructuras políticas, sociales, económicas y culturales.

Moisés Naím nos ofrece un libro sugerente, que permite, en lo dilucidado y en los problemas que plantea inadvertidamente, reflexionar y re-pensar sobre los desafíos que enfrenta la política en un mundo difícilmente homogéneo. Pero es una lectura que debemos afrontar con cuidado, sin detenernos en las promesas que encierran los avances tecnológicos y las revoluciones desencadenadas. *El Fin del Poder* aspira a ser un manual práctico para el entendimiento del poder, uno que se vuelve cada día más frágil, más temporal, más restringido y aún más efímero.



# **RESÚMENES DE TESIS DE POSGRADO**

*Post-graduate Thesis Abstracts*

---



# 1. RESUMEN PRELIMINAR DE TESIS DE POSGRADO

*Preliminary summary of graduate Thesis*

MAESTRÍA

Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina

## **Las metamorfosis del Estado local en Colombia: *Entre protoestados fácticos y órdenes democráticos, en el norte del Cauca entre el 2007- 2013***

*The metamorphosis of the local state in Colombia:*

Between factual and proto- democratic orders, in northern Cauca  
between 2007- 2013

**Por María Paula Guáqueta Ramírez**

**Fecha de Recepción:** 28 de julio de 2015.

**Fecha de Aceptación:** 03 de agosto de 2015.

## RESUMEN

Esta tesis problematiza los efectos que han tenido los actores armados ilegales concebidos como “protoestados” sobre la seguridad, el desempeño fiscal, las actividades generadoras de empleo (legales e ilegales) y el sistema electoral en los municipios de Caloto, Corinto, Miranda, Santander de Quilichao y Toribio en el departamento del Cauca antes y después de la implementación de la Política de Consolidación, en el lapso de tiempo 2007-2013. Para responder esta pregunta de investigación, nos proponemos analizar los efectos que han tenido los actores armados ilegales concebidos como “protoestados” sobre la seguridad, el desempeño fiscal, las actividades generadoras de empleo (legales e ilegales) y el sistema electoral en los municipios de Caloto, Corinto, Miranda, Santander de Quilichao y Toribio en el departamento del Cauca antes y después de la implementación de la Política de Consolidación, en el lapso de tiempo 2007-2013.

En este marco general, nuestros objetivos específicos son: indagar los efectos de los actores armados ilegales concebidos como “protoestado” sobre la seguridad en Caloto, Corinto, Miranda, Santander de Quilichao y Toribio antes y después de la implementación de la Política de Consolidación, en el lapso de tiempo 2007-2013; analizar la implicancia de estos actores armados ilegales sobre el desempeño fiscal, antes y después de la puesta en marcha de dicha política; conocer su incidencia sobre las actividades generadoras de empleo (legales e ilegales) en los municipios de Consolidación en el departamento del Cauca; y por último, analizar sus efectos sobre el sistema electoral en Caloto, Corinto, Miranda, Santander de Quilichao y Toribio en el periodo analizado.

Para responderse estas preguntas, la presente tesis empleará una metodología cualitativa, para lo cual se trabajará con entrevistas semi-estructuradas elaboradas por la Corporación Arco Iris, en las que se pregunta por el

impacto de la Política Nacional de Consolidación Territorial en los municipios de Caloto, Corinto, Miranda, Santander de Quilichao y Toribio. De igual modo, se recurrirá a los diferentes planes de desarrollo, tanto a nivel nacional como departamental y municipal; se realizará una revisión documental de los informes gubernamentales y de cooperación internacional, noticias, indicadores oficiales, entre otros, que nos puedan brindar información en torno del tema que se analizara en la presente tesis.

Dicho todo esto, la hipótesis de trabajo plantea que la incapacidad del Estado Colombiano para hacer efectiva y/o real su soberanía en municipios, como los del departamento del Cauca, ha contribuido a que actores armados ilegales que vienen funcionando como “protoestados” se instauren en los territorios afectando la seguridad, el desempeño fiscal de los municipios, las actividades generadoras de empleo (legales e ilegales) y el sistema electoral. La puesta en marcha de la política de consolidación ha tenido algunas transformaciones sobre las variables anunciadas. En algunas zonas del departamento la presencia institucional ha iniciado su proceso, aumentando la cantidad de jueces, instaurando algunas entidades como la fiscalía, acción social, aumentando la inversión y una tendencia al alza en las votaciones en los municipios.

No obstante, cabe señalar que la política analizada se ha visto limitada por la falta de confianza de la población, el difícil acceso a determinadas zonas, el apoyo a los grupos armados ilegales por parte de los habitantes, la sustitución de las economías ilegales por legales, la mala relación de los pobladores con la fuerza pública y la presión de los grupos armados ilegales sobre la población. En este sentido, se podría insinuar que los actores armados ilegales mantienen el dominio sobre algunas de las zonas del norte del departamento del Cauca, y que la política no ha logrado cambios

profundos sobre los movimientos lentos que se han instaurando a través del tiempo.

### **Marco teórico**

Según Oszlak (2012:2) la conformación del Estado nacional supone a la vez la conformación de la instancia política que articula la dominación en la sociedad, y la materialización de esa instancia en un conjunto interdependiente de instituciones que permiten su ejercicio. El Estado es, de este modo, relación social y aparato institucional. El autor propone que la existencia del Estado se verificaría a partir del desarrollo de un conjunto de atributos que definen la “estaticidad” –la condición de “ser Estado”-, es decir, el surgimiento de una instancia de organización del poder y de ejercicio de la dominación política. La estaticidad supone la adquisición de una serie de propiedades:

- 1) Capacidad de externalizar su poder, obteniendo reconocimiento como unidad soberana dentro de un sistema de relaciones interestatales;
- 2) capacidad de institucionalizar su autoridad, imponiendo una estructura de relaciones de poder que garantice su monopolio sobre los medios organizados de coerción;
- 3) capacidad de diferenciar su control, a través de la creación de un conjunto funcionalmente diferenciado de instituciones públicas con reconocida legitimidad para extraer establemente recursos de la sociedad civil, con cierto grado de profesionalización de sus funcionarios y cierta medida de control centralizado sobre sus variadas actividades; y
- 4) capacidad de internalizar una identidad colectiva, mediante la emisión de símbolos que refuerzan sentimientos de pertenencia y solidaridad social y permiten, en consecuencia, el control ideológico como mecanismos de dominación (Oszlak, 2012: 2-3).

En correspondencia con lo anterior, podríamos decir que las instituciones condicionan el desarrollo económico, político, social y cultural de toda sociedad. Colombia hace varias décadas ha venido encontrándose con

que las acciones de los actores armados ilegales, más la actividad del narcotráfico y la minería ilegal, le han significado una amenaza a su estructura institucional. Por lo tanto, es pertinente para los fines de la investigación trabajar bajo el enfoque institucionalista propuesto por la ciencia política. De acuerdo con Rhodes (1997: 56) el método institucionalista tradicional o clásico es descriptivo-inductivo, de tipo formal-legal e histórico-comparativo. Emplea técnicas del historiador e investiga acontecimientos, épocas, personas e instituciones específicas, produciendo estudios que describen y analizan sistemáticamente fenómenos que han ocurrido en el pasado y que explican acontecimientos políticos contemporáneos a partir de otros anteriores. El énfasis se pone en explicar y en comprender, no en enunciar leyes.

Bajo este marco, planteamos que el enfoque institucionalista es entendido como las reglas del juego; las instituciones se convierten en los ejes de la actividad política, encauzan las interacciones de los actores políticos, permiten prever desarrollos futuros y colaboran sustancialmente en la solución de conflictos (Losada & Casas, 2008: 163). Por ello, las instituciones políticas son “instrumentos” y el Estado es una agrupación humana en la que rige cierta relación de poder entre sus componentes individuales y asociados [(Finer, 1932:181), citado en Rhodes, 1997].

Dentro del institucionalismo se encuentra el enfoque neo-institucionalista el cual centra su interés en el acontecer político, y del cual se tomarán algunas herramientas y aportes para el análisis de la presente tesis. La definición de institución para el neo-institucionalismo se refiere no sólo a “la constitución y a las prácticas políticas formales” sino también a “redes organizativas menos formales” (Rhodes, 1997: 188). Por lo que en este enfoque la investigación de los fenómenos políticos parte de las instituciones, como rasgo estructural de la sociedad, o de la forma de gobierno. Sin

embargo, se postula que este análisis debe estar también informado por un escrutinio del comportamiento individual, las ideas y los intereses en juego (Losada & Casas, 2008).

Losada y Casas (2008) distinguen entre las instituciones formales e informales, las primeras de ellas se entienden como soluciones contractuales a problemas de cooperación, mientras que las informales, se consideran como soluciones convencionales a problemas de coordinación. Se desarrollan en el marco de las convenciones sociales, el conocimiento común, la apropiación de normas y los parámetros de la cultura adquiridos a través de los procesos de socialización. De igual modo, Gerard Roland (2004) distingue entre “instituciones de movimiento lento” –tales como la cultura– e instituciones de movimiento rápido –como las normas y los proyectos organizacionales– (García y Revelo, 2011: 17). Estaríamos ante un marco que nos ofrecería instituciones informales y formales que posiblemente compartan movimientos.

La realidad social en la cual intervienen las instituciones es algo interconectado. Las instituciones tienen en principio una capacidad de incidencia en la sociedad; pero esa capacidad para producir cambios está condicionada –en una relación de recíproca incidencia– por la existencia de estructuras profundas de tipo cultural, político o económico. Por ello, es una tarea difícil cambiar la realidad a través de reformas institucionales; como lo explica Alejandro Portes (2006:20), debe existir una conexión adecuada y efectiva, entre el diseño institucional y dichas estructuras profundas [(Portes, 2006), citado en García, Revelo, 2011: 17]. Es decir, que las instituciones funcionarían como entornos sociales de/y constitutivos por los contextos en los cuales operan. En Colombia, con el fin de recuperar la presencia institucional y autoridad en los territorios abandonados por el Estado y dominados por grupos armados ilegales, “protoestados”, se implementa la Política de Consolidación con

el gobierno de Juan Manuel Santos, iniciando su operación en el Norte del Cauca en 2011.

La política de “Consolidación” prevé el desarrollo de cuatro fases, que buscan impactar de manera positiva los territorios buscando construir y/o restablecer los elementos configurativos de la “estatidad” presentados por Oszlak (2012). La primera de las fases es alistamiento: en ella se crean los Centros de Coordinación Regional y se elaboran los Planes de Acción Regional. La segunda corresponde a la recuperación: en donde se adelantan operaciones enfocadas a la recuperación de la seguridad territorial. La tercera es la transición: a medida que se va estableciendo el control territorial por parte del Estado, la intensidad del esfuerzo militar va siendo sustituida por la presencia permanente de la Policía nacional y el acceso a la justicia. Al mismo tiempo se va haciendo efectiva la presencia de la institucionalidad pública y privada para el desarrollo social y económico. Y finalmente la fase de la estabilización: que consiste en la integración de esfuerzos enfocados a promover la presencia integral y permanente del Estado en el territorio (CCAI, 2010: 10-11).

De acuerdo con las entrevistas realizadas, en lo que respecta a la presencia institucional, y en buena medida a la efectividad de la política, se puede advertir que el proceso está condicionado por estructuras profundas de tipo cultural, político y económico. De este modo, el contexto en el cual pretende operar ha estado expuesto a las lógicas impuestas por los actores armados ilegales, lo que podría plantear movimientos lentos en las mismas instituciones informales propias de las dinámicas cotidianas de sus habitantes; como por ejemplo, la negociación comercial de la minería ilegal o de la coca, actividades que dinamizan las economías locales y que van constituyendo códigos operantes en la población, difíciles de impactar con los movimientos rápidos de las instituciones formales, en marcados en la política.

**Palabras clave:** Consolidación del Estado, Efectos, Protoestados.

**Keywords:** *State Consolidation, Effects, Protostates.*

## Referencias bibliográficas

- Bejarano, A., & Pizarro, E. (2010). Colombia: el colapso parcial del Estado y la emergencia de los protoestados . En L. J. Orjuela, *El Estado en Colombia*. Colombia: 40 años Ciencia Política, CESO, FCS. 2010: 381-413.
- CCAI. (2010). *Reporte ejecutivo Plan Nacional de Consolidación* . Reporte ejecutivo, CCAI, Bogotá.
- García, M., & Revelo, J. (2011). Introducción: Instituciones, conflicto armado y poder político en el municipio colombiano (2001-2011). En M. García, J. Rodríguez, M. García, J. Revelo, & J. Espinosa (2011). *Los Estados del país. Instituciones municipales y realidades locales*. Bogotá, Colombia: Ediciones Antropos.
- Losada, R., & Casas , A. (2008). Enfoques que privilegian las instituciones. En R. Losada, & A. Casas, *Enfoques para el análisis político. Historia, epistemología y perspectiva de la ciencia política*. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.
- (MOE), M. d. *Retos electorales, riesgos y recomendaciones* .Colombia: Torre Blanca.
- (MOE), M. d. (2010). *Hacia una política criminal electoral*. Colombia: Torre Blanca.
- (MOE), M. d. (2011). *Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones de autoridades locales en Colombia 2011*. Colombia: Torre Blanca.
- (MOE), M. d. (2014). *Mapas y factores de riesgo electoral*. Colombia. Torre Blanca.
- Oszlak, O. (2012). *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización social*. Buenos Aires: Ariel.
- Rhodes, R. (1997). El Institucionalismo. En Marsh D. y Stoker (Eds.). *Teorías y Métodos de la Ciencia Política*, 53-67. Madrid: Alianza.

## DATOS DE LA TESISTA

**Tesista:** María Paula Guáqueta Ramírez.

**Directores:** Silvia Hirsch y Santiago Lodoño.

**Cohorte:** 2010-2011.

**CV Abreviado:** Politóloga con énfasis en Gobernabilidad Democrática. Aspirante a título de MA Política Pública para el Desarrollo con Inclusión Social y con Diplomatura Superior en Antropología Social y Política en FLACSO, Argentina. Fue docente e investigadora de la Pontificia Universidad Javeriana - Cali. Actualmente, se desempeña como asesora académica en la Dirección de Relaciones Internacionales de la Universidad del Salvador, Argentina. Correo electrónico: paulitagr@hotmail.com



## **2. RESUMEN PRELIMINAR DE TESIS DE POSGRADO**

### ***PRELIMINARY SUMMARY OF GRADUATE THESIS***

MAESTRÍA

Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina

### **Mediadores sociales en la formulación de políticas públicas de niñez en Santiago de Cali durante los periodos de gobierno municipal 2008-2015**

*Social Mediators in the Formulation of Public Policies for Children in Cali  
during periods of local government 2008-2015*

**Por Alisamar Urrea Hoyos**

**Fecha de Recepción:** 26 de junio de 2015.

**Fecha de Aceptación:** 20 de julio de 2015.

## RESUMEN

La investigación está orientada a analizar la participación de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGS) entendidas como "mediadores sociales" en el proceso de formulación de la política pública de primera infancia, infancia y adolescencia en la ciudad de Santiago de Cali – Colombia. Para tal fin, se ha seleccionado los dos últimos gobiernos municipales, correspondientes a los periodos 2008-2011 y 2012-2015. Se identifican distintos factores relacionados con la estructura del Estado, los intereses de los actores intervinientes, y los contextos socioculturales, económicos y políticos, que influyen en la participación e incidencia de los mediadores sociales en la formulación de la política pública. Con los resultados de este trabajo se busca aportar a las discusiones en torno a la problemática de la niñez para que se continúe avanzando en la construcción de propuestas dirigidas a mejorar las condiciones de vida de las niñas y los niños.

## Problema y Pregunta de Investigación

Colombia en deuda con su infancia, así titula uno de los informes del Observatorio de Infancia de la Universidad Nacional de Colombia (2006) argumentando que hace falta una participación más efectiva de las entidades y organizaciones que trabajan por la niñez en el país. Igualmente estudios divulgados por la Procuraduría General de la Nación y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF y la Unicef (2006) donde se evalúa las políticas públicas de infancia y adolescencia en los departamentos y municipios de Colombia, hacen referencia a la necesidad de otorgarle a la participación de las organizaciones sociales un lugar destacado. Estos estudios señalan que la responsabilidad con la niñez y la juventud no está plenamente asumida ni por parte del Estado ni de la sociedad civil. Primero se debe transitar de una política de gobiernos y de administradores, a una política de Estado, niñez y juventud, la cual debe estar articulada entre

el Estado, la familia y la comunidad. Esto, con el fin de potenciar recursos, sinergias que contribuyan a que el gasto sea más eficiente, transparente y pertinente (Duran, *et. al.*, 2006).

En Santiago de Cali, aunque existen programas y proyectos dirigidos a la niñez, articulados a las políticas nacionales e internacionales, en el gobierno de Jorge Iván Ospina periodo 2008-2011 se formula por primera vez la política pública de "Primera Infancia, Infancia y Adolescencia" en el marco del Plan de Desarrollo "Para vivir la vida dignamente". Sin embargo, esta no es aprobada por el Concejo Municipal, pero la propuesta es retomada nuevamente por el actual gobierno de Rodrigo Guerrero en su Plan de Desarrollo "CalIDA: una ciudad para todos 2012-2015". Estos dos momentos permiten comparar el proceso de la formulación de la política pública, desde ámbitos distintos, donde los mediadores sociales son protagonistas claves para darle solidez al proceso de toma de decisiones.

En este contexto, el planteamiento y desarrollo de la investigación se fundamenta en el siguiente interrogante: ¿De qué forma los mediadores sociales inciden en los procesos de formulación y reformulación de la política pública de primera infancia, infancia y adolescencia en la ciudad de Santiago de Cali durante los dos últimos gobiernos municipales? La investigación tiene como objetivo general realizar un análisis comparativo sobre la participación e incidencia de los mediadores sociales (ONGS) en la formulación y reformulación de la política pública de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia en la en la ciudad de Santiago de Cali - Colombia, durante los periodos 2008-2011 y 2012-2015.

Los objetivos específicos se encuentran orientados al análisis del proceso de la toma de decisiones, donde se compara la participación e incidencia de los mediadores sociales según las reglas y acuerdos establecidos durante el proceso de formulación y reformulación de la política. Se comparan, en estos dos procesos,

los objetivos, las metas propuestas entre los distintos actores, y las estrategias implementadas para fortalecer los espacios de participación e incidencia. Igualmente se analizan las interacciones, alianzas y conflictos que se dan entre los distintos actores y el impacto de las decisiones o acciones emprendidas por los mediadores sociales para llegar a acciones concertadas.

La investigación se desarrolla en cinco capítulos a partir de reflexiones críticas, análisis descriptivos y comparativos sobre temáticas enfocadas en la niñez, en la formulación de las políticas públicas, la cuestión de la participación y de la mediación social. El marco teórico se aborda el fenómeno de la mediación social en la formulación de las políticas públicas, a partir de teorías, debates y reflexiones centradas en el proceso de la toma de decisiones. Igualmente, se estudia a los actores que intervienen en este proceso, su accionar e impacto, principalmente el de los mediadores sociales (ONGS). A su vez, se realiza un análisis reflexivo sobre las cuestiones de la niñez en la formulación de la política de “Primera Infancia, Infancia y Adolescencia en Santiago de Cali durante el periodo de gobierno 2008-2011 y el rol que juegan los actores que participan en este proceso.

### Avances de la investigación

En el primer periodo de gobierno (2008-2011) cuando se formula la política de “Primera Infancia, Infancia y Adolescencia” se evidencia una amplia participación de los Mediadores Sociales. En el segundo periodo (2012-2015), de reformulación de la política, la participación de estos actores es mínima. Asimismo, encontramos que la incidencia de dichos mediadores sociales en el proceso de la toma de decisiones depende de ciertas características que estos actores deben cumplir. Estas son la capacidad de liderazgo en las problemáticas intervenidas, el poder económico que les permite mantener una estructura administra-

tiva sólida y reconocimiento social, el poder político asociado a las relaciones con funcionarios públicos y líderes políticos que ocupan cargos en espacios donde se toman decisiones, entre otros.

Estos indicadores se constituyen en características que les permiten ser protagonistas en los diferentes escenarios, ejerciendo influencia en las decisiones y permitiendo la inclusión de sus propuestas en la agenda pública. Estos mediadores sociales son reconocidos y cuentan con el aval de distintos actores del ámbito público y privado tanto a nivel local, nacional como internacional. Así, aunque la mayoría de los mediadores sociales analizados han participado en la formulación de la política, no todos inciden de la misma forma en las decisiones. Para los mediadores sociales que no tienen las características mencionadas, su posibilidad de incidir es mínima, si no cuentan con una base social sólida que se movilice y ejerza presión para que estos actores logren un lugar destacado en los escenarios públicos e incidan en la toma de decisiones.

**Palabras clave:** Política Pública, Participación, Niñez, Mediación social.

**Keywords:** *Public Policy, Participation, Childhood, Social Mediation.*

### Referencias bibliográficas

- Duran, E., Del Castillo, M., Prieto, E., & Maya, G. (2006). *Colombia en Deuda con la Primera Infancia*. Bogotá D.C., Colombia: Universidad Nacional de Colombia, Centro de Estudios Sociales- CES, Observatorio sobre Infancia, Visión Mundial, Save The Children.
- Procuraduría General de la Nación, I. C.-I. (2006). *Un compromiso, Un hecho, Un derecho. Gobernantes por la Infancia y Adolescencia*. Bogotá D.C., Colombia: Unicef.
- Torrado, M. C. (2009). *Restos para las Políticas Públicas de Primera Infancia*. Bogotá. D.C., Colombia: Universidad Nacional de Colom-

bia Observatorio Sobre la Infancia. Centro de Estudios Sociales- CES. Facultad de Ciencias Sociales Humanas.

## **DATOS DE LA TESISISTA**

**Tesisista:** Alisamar Urrea Hoyos.

**Director:** Carlos Wladimir Gómez Cárdenas.

**Cohorte:** 2012-2013.

**CV Abreviado:** Maestranda en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, III Cohorte. Profesional en Estudios Políticos y Resolución de Conflictos y Especialista en Desarrollo Comunitario de la Universidad del Valle en Colombia. Diplomatura Superior en Organizaciones de la Sociedad Civil de la FLACSO Argentina (en curso). Correo electrónico: [alissaurrea@hotmail.com](mailto:alissaurrea@hotmail.com)

### **3. RESUMEN PRELIMINAR DE TESIS DE POSGRADO**

#### ***PRELIMINARY SUMMARY OF GRADUATE THESIS***

MAESTRÍA

Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina

### **La reforma al Sistema de Jubilación chileno en el año 2008.**

***Un análisis desde la perspectiva del pensamiento crítico  
latinoamericano***

*The reform of the Chilean retirement system in 2008.*

An analysis from the perspective of Latin American critical thought

**Por Verónica Soto Pimentel**

**Fecha de Recepción:** 28 de julio de 2015.

**Fecha de Aceptación:** 10 de agosto de 2015.

## RESUMEN

El siguiente escrito tiene como fin comunicar los principales resultados de la tesis titulada: *La reforma al Sistema de Jubilación chileno en el año 2008. Un análisis desde la perspectiva del pensamiento crítico latinoamericano*. Dicha investigación se enmarcó en la temática sobre la reproducción del riesgo de vulnerabilidad en la vejez, en tanto los sistemas previsionales no están en condiciones de asegurar un ingreso de calidad o el acceso a servicios públicos básicos a todas las personas adultas mayores (Cepal & Celade, 2009; Prado & Sojo, 2010; Meißner, 2010; Jaccoud, 2010). Por otra parte, la problemática donde se contextualiza el análisis de la tesis es el hecho de que los gobiernos de la región, aun cuando han realizado reformas a los sistemas de jubilación, tienen una acción limitada, persistiendo "sistemas de protección social segmentados en función de la capacidad contributiva de los afiliados, con lo que se reproducen las desigualdades primarias que se generan en el mercado de trabajo" (Cepal, 2010: 206). Por otro lado, "los cambios implementados en virtud de los principios de universalidad enfrentan la restricción presupuestaria del gobierno y la escasa solidaridad en el financiamiento, por lo que el universalismo se limita a prestaciones básicas" (Cepal, 2010: 206).

Con el ánimo de reflexionar en torno a esta paradoja, en esta investigación se propuso revisar el caso de la reforma previsional de Chile en el año 2008, desde la perspectiva del Pensamiento Crítico Latinoamericano y su concepto de matriz de pensamiento. La noción de Matriz de Pensamiento se definió como "la articulación de un conjunto de categorías y valores constitutivos, que conforman la trama lógico-conceptual básica y establecen los fundamentos de una determinada corriente de pensamiento" (Argumedo, 2009: 79). Esta perspectiva además identifica en la descripción de los fenóme-

nos sociales latinoamericanos una matriz de pensamiento tradicional y una crítica latinoamericano (Argumedo, 2009; Castro Gómez, 2000; Lander, 2000; Quijano, 2000; Santos, 2006). La primera asume que "determinadas corrientes teóricas son las corrientes teóricas; fuera de ellas sólo se dan opacidades, manifestaciones confusas, malas copias de las originales" (Argumedo, 2009: 10). La segunda da cuenta "de fenómenos que no pueden explicarse integralmente desde las concepciones oficializadas en las ciencias sociales y el análisis político" (Argumedo, 2009: 16). Su objetivo es "reivindicar el valor teórico-conceptual de esas vertientes, la existencia de una matriz latinoamericana de pensamiento popular, con perfiles autónomos frente a las principales corrientes de la filosofía y las ciencias humanas" (Argumedo, 2009: 10).

En función de ello, se postuló la hipótesis que afirma la existencia de una relación entre la reforma al sistema de jubilación chileno y la matriz de pensamiento que le subyace, sea ésta tradicional o crítica latinoamericana. Por otra parte, se planteó como segunda hipótesis que la persistencia de la problemática previsional tiene en parte relación con la matriz de pensamiento que fundamenta la incorporación y el modo en que se incorpora la voz de la ciudadanía al proceso de elaboración de dicha reforma.

El objetivo general de la investigación fue identificar la matriz de pensamiento que subyace a la reforma al sistema de jubilación chileno en el año 2008. Los objetivos específicos se desplegaron de las categorías que definen una matriz de pensamiento y que permiten calificarla como tradicional o crítica latinoamericana. Estas dimensiones son los supuestos epistemológicos y el concepto de sociedad.

El enfoque metodológico fue cualitativo, con una estrategia de análisis con rasgos del análisis de marcos de política (Schon

y Rein, 1994, cit. en Viñas, 2009; Snow y Benford, 1988, cit. en Viñas, 2009; Zald, 1996, cit. en Viñas, 2009). La técnica de recolección de información fue el análisis de contenido de fuentes primarias y secundarias relativas a documentos relevantes que dieron cuenta del proceso de formulación de la reforma.

### **Resultados de la investigación**

La identificación de la matriz de pensamiento que subyace a la reforma previsional chilena en el año 2008, permitió visualizar un modelo previsional ideal que orientó y determinó cuestiones normativas y epistemológicas que explican por qué el gobierno identifica ciertas fallas al Sistema Previsional vigente, y no otras, y formula una alternativa de reforma, desechando otras.

Dicho modelo se dedujo de una premisa central del discurso del gobierno respecto de la reforma: El Sistema de Capitalización Individual no está en crisis y por ende no es necesario transformarlo. Ello significa que si bien el Sistema de Jubilación chileno tiene fallas, éstas no son atribuibles al régimen privado de jubilación, porque éste funciona de acuerdo a lo previsible cada vez que se siguen sus supuestos operativos. En consecuencia no es necesario reemplazar la capitalización individual para mejorar el funcionamiento del Sistema Previsional, pues ésta es el único camino para resolver el riesgo de vulnerabilidad en la vejez.

En consecuencia con este supuesto, a lo largo del proceso de identificación de la matriz que subyace a la reforma, se pudo ir constatando cómo el gobierno a través de su diagnóstico y propuesta de reforma, refuerza y garantiza los 4 principios constitutivos del Sistema de Jubilación de Capitalización Individual implementado en Chile en los 80', de la mano del Neoliberalismo y las recomendaciones del Banco Mundial: el principio de la equivalen-

cia, la focalización, la centralidad del Mercado y la sostenibilidad financiera.

Ahora bien ¿explica por sí misma la persistencia de la problemática previsional que el modelo previsional ideal que orienta la reforma sea de tendencia neoliberal? ¿Es la capitalización individual por sí sola la que causa el riesgo de vulnerabilidad en la vejez? Desde la perspectiva del pensamiento crítico latinoamericano, la respuesta es no. Sería el tipo de matriz de pensamiento que subyace a dicho modelo ideal lo que podría explicar lo anterior.

### **La matriz de pensamiento que subyace a la reforma previsional**

La matriz de pensamiento que subyace a la reforma previsional chilena en el año 2008, es una matriz tradicional y una crítica, pero no crítica latinoamericana. Ello se entiende mejor si se observa que para reformar el Sistema de Jubilación el gobierno propone como único camino posible un Sistema Multipilar de Pensiones estructurado en tres ejes: un pilar solidario, un pilar contributivo y un pilar voluntario. Esta estructura no difiere del Sistema Previsional implementado en los 80', el que se organizaba en un pilar no contributivo asistencial, un pilar contributivo y un pilar de ahorro voluntario.

Según el análisis que se llevó a cabo, además de esta similitud estructural, se pudieron constatar más similitudes que diferencias entre el sistema previsional que se quiere reformar y el la propuesta de reforma al sistema de pensiones que viene a subsanar sus fallas. Dicha similitud es viable en la medida en que el planteamiento del gobierno respecto del Sistema de pensiones no cuestione demasiado los principios constitutivos del Sistema de Capitalización Individual, lo que es posible a partir de la fundamentación de la reforma en una matriz de pensamiento crítica o tradicional, en tanto ambas operan sin cuestionar el orden hegemónico que está en juego al mo-

mento de analizar el riesgo de vulnerabilidad en la vejez que son generadas por las fallas del Sistema Previsional.

Así, se tiene una matriz de pensamiento tradicional que permite posicionar un modelo previsional ideal como la única forma posible, racional y sostenible para solucionar la problemática de la vulnerabilidad en la vejez. Por otra parte, se tiene una matriz de pensamiento crítico, que si bien reconoce y admite públicamente la crítica de una porción de la ciudadanía al Sistema, no incorpora sus propuestas al diseño de la reforma, ya que no encajan con el principio rector que el gobierno ha estipulado para la misma.

Es por ello que es posible constatar las dos hipótesis que se plantearon al inicio de la investigación. Por una parte, existe una relación entre las "transformaciones" al Sistema de Jubilación Chileno y la Matriz de Pensamiento Tradicional, en tanto se plantea una reforma que se orienta por un modelo previsional ideal hegemónico, considerado como un sistema superior, más avanzado y altamente productivo, que por sus cualidades inherentes y en función del cumplimiento de sus supuestos constitutivos solucionará el riesgo de vulnerabilidad en la vejez reproducido por el Sistema de Pensiones. La segunda hipótesis de investigación también se puede confirmar. La matriz de pensamiento crítico explica la incorporación y el modo en que se incorpora la voz de los sujetos subalternos al proceso de elaboración de la reforma al Sistema de Jubilación, en tanto ésta se incorpora al discurso gubernamental sólo si legitima el Sistema de Capitalización Individual. Y como una porción de la sociedad civil no adhiere a esta postura, su crítica y propuesta es plasmada en un informe como constatación de su participación. Ello permite que se constate y valore públicamente el discurso contrario al Sistema Previsional vigente, pero no se le da validez para injerir en las transformaciones del Sistema.

En este marco general, el proceso de búsqueda de la matriz de pensamiento que subyace a la reforma previsional chilena en el año 2008, ha permitido realizar uno de los objetivos de la matriz de pensamiento crítico latinoamericano: desocultar el carácter ideológico de la matriz de pensamiento que subyace a la reforma previsional y, con ello, poner en tensión el alcance de la misma para transformar la realidad en su forma injusta. En efecto, el descubrimiento de la fundamentación en una matriz de pensamiento tradicional y una crítica de la reforma, visibilizó la contradicción entre un gobierno que tiene como objetivo erradicar la vulnerabilidad en la vejez y una propuesta de reforma que mantiene la hegemonía del Sistema de Capitalización Individual, que es el que generaría que el Sistema previsional reproduzca las desigualdad en parte importante de la población adulta mayor. El planteamiento del gobierno por mantener el Sistema de Capitalización Individual se justifica en tanto éste es el modelo previsional y el modo de administración que permite otorgar beneficios tanto a los usuarios del Sistema como al país, ya que sus cualidades inherentes y sus principios operativos permiten aumentar la productividad y utilidades del mercado de capitales, y por ende, el monto de las pensiones. El problema es que dichos beneficios no son resultado del funcionamiento espontáneo del mercado de capitales ni de cualidades inherentes al funcionamiento del Sistema de Capitalización Individual, sino que éste se ha desarrollado gracias a la contribución de los trabajadores y la poca percatación que tienen los mismos sobre los abusos del sistema. Sin embargo, son los que menos beneficios obtienen, además que son consignados como los responsables del bajo monto de sus pensiones. Esto es, desde la perspectiva del pensamiento crítico latinoamericano, la estructura colonial que permitiría la reproducción de la injusticia y desigualdad en el Sistema de Pensiones. En

otras palabras, que el gobierno considere que el modelo previsional ideal es el único, superior y más avanzado para resolver las fallas del Sistema de Pensiones vigente por sus características inherentes, es una descripción ideológica en tanto, su pretendida universalidad invisibiliza y niega otros elementos que juegan un rol constitutivo en sus virtudes y supuesta superioridad, como es el rol de los cotizantes en el sistema. Es más, niega aquellos usuarios que incluso siguiendo los supuestos operativos del Sistema de Capitalización Individual no alcanzan a obtener pensiones de montos similares a los salarios que se obtenían en la vida activa.

**Palabras clave:** Matriz de Pensamiento Crítico Latinoamericano, Sistema de Capitalización Individual, Reforma Previsional.

**Keywords:** *Latinamerican Critical Thinking Matrix, Individual Capitalization System, Pension Reform.*

## Referencias bibliográficas

- Argumedo, A. (2009). *Los silencios y las voces en América Latina. Notas sobre el pensamiento nacional y popular*. Buenos Aires: Ediciones del pensamiento nacional.
- Castro Gómez, S. (2000). Ciencias sociales, violencia epistémica y el problema de la "invencción del otro". En E. Lander (Ed.). *La colonialidad del saber. Eurocentrismo y ciencias sociales*. Buenos Aires: Clacso, FACES/UCV, Unesco.
- Cepal. (2010). *La hora de la igualdad*.
- Cepal, & Celade. (2009). *Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas*. (S. Huenchuan, Ed.) Santiago de Chile: Libros de la Cepal.
- Jaccoud, L. (2010). Envejecimiento, dependencia y oferta de servicios asistenciales: un nuevo desafío para los sistemas de protección social. En A. S. Antonio Prado (Ed.). *Envejecimiento en América Latina. Sistemas de pensiones y protección social integral* (pp. 231-254). Santiago de Chile: Libros de la Cepal, ONU.
- Kay, C., & Guadarrama, A. (1993). Estudios del desarrollo, neoliberalismo y teorías latinoamericanas. *Revista Mexicana de Sociología*, 55 (3), 31-48.
- Lander, E. (2000). Ciencias sociales: saberes coloniales y eurocéntricos. En E. Lander, *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales* (pp. 11-40). Buenos Aires: CLACSO, Ediciones FACES/UCV, Unesco.
- Meißner, M. (2010). La protección social en la vejez: su importancia en el marco de la cooperación para el desarrollo. En A. S. Antonio Prado (Ed.). *Envejecimiento en América Latina. Sistemas de pensiones y protección social integral* (pp. 105-116). Santiago de Chile: Libros de la Cepal, ONU.
- Prado, A., & Sojo, A. (2010). Presentación. En A. Prado, & A. Sojo (Eds.). *Envejecimiento en América Latina. Sistema de pensiones y protección social integral*. Santiago: Cepal, Naciones Unidas, Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo.
- Quijano, A. (2000). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En E. Lander (Ed.). *La colonialidad del saber. Eurocentrismo y ciencias sociales* (pp. 201-246). Buenos Aires: Clacso, FACES/UCV, Unesco.
- Santos, B. D. (2006). *Conocer desde el Sur. Para una cultura política emancipatoria*. Lima: Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales UNMSM, Programa de estudios sobre democracia y transformación global.
- Verloo, M. (2004). *Mainstreaming Gender Equality in Europe. A frame Analysis Approach*. Conference of the Europeanists, Panel on "Gender mainstreaming Europe". Chicago.
- Viñas, V. (2009). Catástrofes y cambio de políticas públicas. Prestige seis años después. Un análisis de marcos interpretativos. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (127), 121-153.

## **DATOS DE LA TESISISTA**

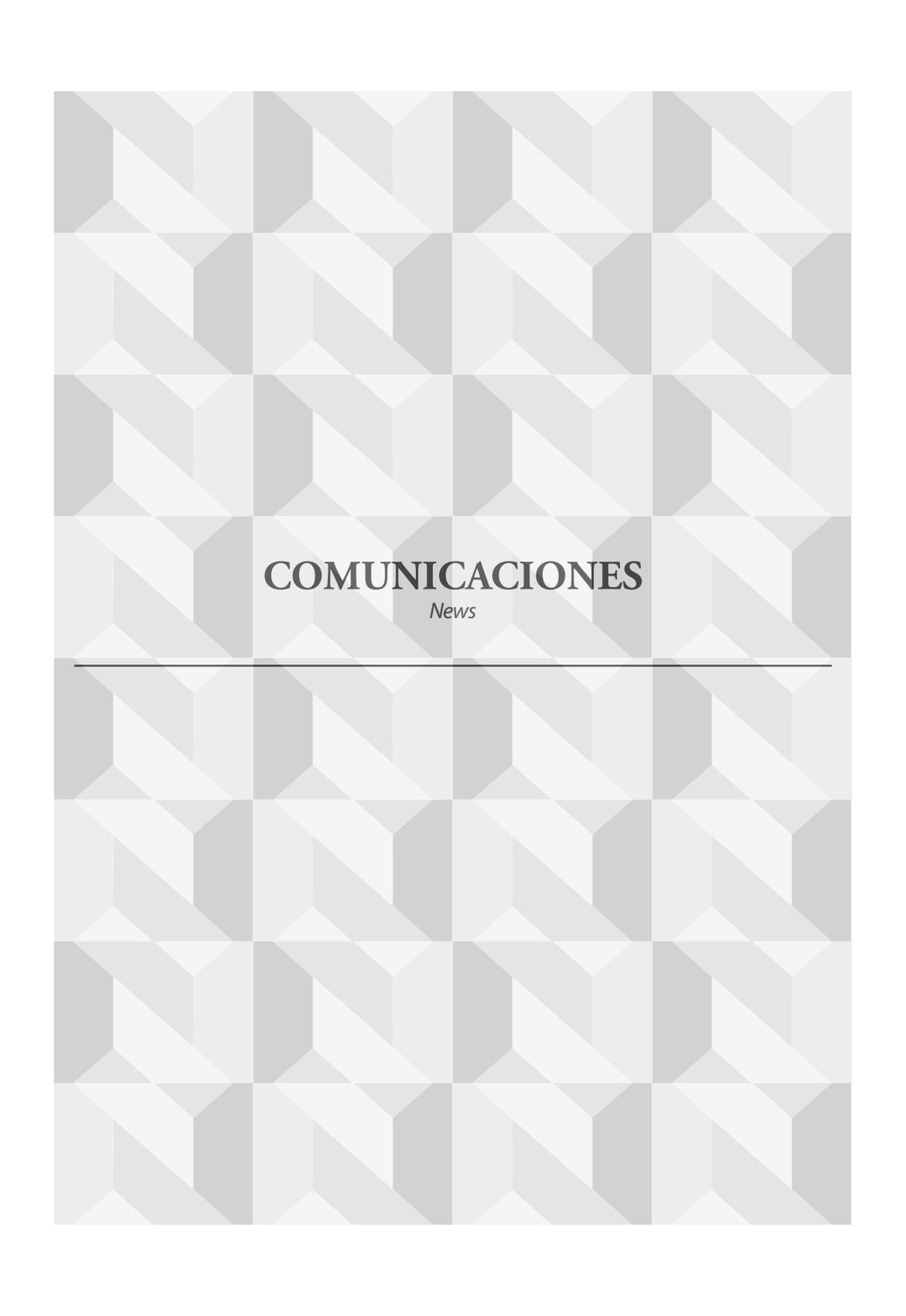
**Tesisista:** Verónica Soto Pimentel.

**Director:** Dr. Luciano Nosoetto.

**Co Director:** Dr. Patricio Miranda Rebeco.

**Cohorte:** 2013-2014.

**CV Abreviado:** Candidata a magister de la Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina. Socióloga y licenciada en filosofía de la Universidad Católica de Chile. Su área principal de investigación es el análisis de políticas públicas y el pensamiento crítico latinoamericano. Se ha desempeñado como ayudante de cátedra y docente a nivel universitario de cátedras relacionadas con las ciencias sociales y la filosofía. Es autora y co-autora de diversos artículos y ha participado en Congresos para la difusión de los resultados de sus investigaciones, tanto en Chile como en la Argentina. Correo electrónico: veronicapaz.s@gmail.com



# COMUNICACIONES

*News*

---



## 1. COMUNICACIONES NEWS

### Segundo Documento de Trabajo “Estado y Desarrollo inclusivo en la Multipolaridad. Desafíos y Políticas Públicas”

Área Estado y Políticas Públicas

Por Daniel García Delgado y Cristina Ruiz del Ferrier



Se realizó con gran éxito una jornada académica organizada por el Área Estado y Políticas Públicas el día miércoles 24 de junio de 2015 en el Auditorio de FLACSO Sede Argentina. El evento fue declarado de interés por la Honorable Cámara de Senadores de la Nación y contó con la presencia de prestigiosos académicos nacionales y extranjeros.

En el panel de apertura, coordinado por Alejandro Casalis, brindaron las palabras de apertura el Director de FLACSO Argentina, Luis Alberto Quevedo, junto a Daniel García Delgado, Director del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina.

Asimismo, durante la mañana se desarrolló el panel de debate titulado: “El cambio del poder mundial: de la Unipolaridad a la Multipolaridad” coordinado por Cristina Ruiz del Ferrier en el que participaron Raúl Dellatorre, Jorge Marchini, María Cecilia Míguez y Arnaldo Bocco.

Luego, por la tarde, Jorge Tirenni presentó el panel denominado: “Entre la consolidación del modelo o el cambio de ciclo” en el que participaron Horacio Cao, Víctor Ramiro Fernández y Eduardo Crespo.

El evento continuó con el panel titulado: “Entre la profundización del proceso de integración regional o un nuevo aperturismo comercial”, coordinado por Alejandra Raco-

vschik en el que participaron Alfredo Forti, Mercedes Botto y Fernando Porta.

Finalmente, se desarrolló el panel de cierre coordinado por Arturo Trinelli denominado: “Entre la consolidación de un orden multipolar o reinserción en el norte global”, en el cual participaron Alejandro Pelfini, Ricardo Aronskind y Alejandro Vanoli.

Además en el evento se entregó de manera gratuita la Revista Estado y Políticas Públicas, Año III, Núm. 4 (ISSN 2310-550X).

De dicha jornada ha surgido el Segundo Documento de Trabajo del Área Estado y Políticas Públicas, el que también incluye un Artículo de investigación de la Autora canadiense, Radhika Desai y una entrevista a René Ramírez Gallegos, Secretario de Educación Superior, Ciencia y Tecnología e Innovación de Ecuador.

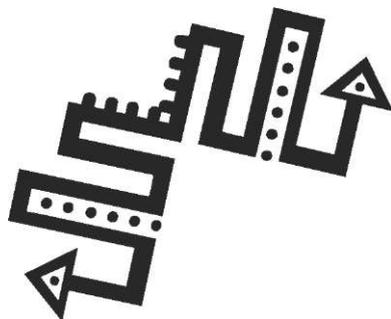
**Link de acceso:**

<http://bit.ly/segundodocuflacso>

## 2. COMUNICACIONES NEWS

### Revista Temas y Debates

Por Ma. Elena Nogueira



TEMAS Y DEBATES es una revista de periodicidad semestral editada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (ISSN 1666-0714). Tiene como objetivo principal la difusión de la producción académica en Ciencias Sociales, especialmente en las áreas de Ciencia Política, Relaciones Internacionales, Comunicación Social y Trabajo Social, procurando generar un ámbito de discusión sobre temáticas propias de esta área de conocimiento a partir de la presentación de artículos inéditos, seleccionados por el Comité de Redacción con la colaboración de árbitros externos especialmente convocados para tal fin. El proceso de evaluación es de carácter anónimo.

Dirigir correspondencia a: **TEMAS Y DEBATES**, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario, Riobamba 250 Bis, Monoblock 1, Planta Baja, Secretaría de Investigación y Posgrado, 2000 Rosario, Argentina. Web: [www.temasydebates.unr.edu.ar](http://www.temasydebates.unr.edu.ar)

### Autoridades

**FACULTAD DE CIENCIA POLITICA  
Y RELACIONES INTERNACIONALES  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE  
ROSARIO**

DECANO: Lic. Franco Bartolacci

VICEDECANO: Lic. Héctor Molina

SECRETARIA ACADÉMICA: Mg. Sabrina Benedetto

SECRETARIA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO: Lic. Claudia Voras

SECRETARIA DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN INSTITUCIONAL: Lic. Cintia Pinillos

SECRETARIA DE EXTENSIÓN: Lic. Paula Contino

SECRETARIA DE ASUNTOS ESTUDIANTES: Lic. Lucila Dattilo

SECRETARIA FINANCIERA: Srta. Nadia Amalevi

SECRETARIO DE COMUNICACIÓN Y GESTIÓN DE MEDIOS: Mg. Edgardo Toledo

SECRETARIA DE RELACIONES INSTITUCIONALES: Lic. Cecilia Ruberto

DIRECTORA ESCUELA DE CIENCIA POLITICA: Dra. María Gabriela Benetti

DIRECTORA ESCUELA DE COMUNICACION SOCIAL: Lic. Elizabeth Martínez

de Aguirre DIRECTOR ESCUELA DE RE-

LACIONES INTERNACIONALES: Lic. Gustavo Marini DIRECTORA ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL: Mg. María Eugenia Garma

**TEMAS Y DEBATES** es una publicación de periodicidad semestral editada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Su Comité Editorial se conforma de profesores de diferentes unidades académicas argentinas y del exterior.

Temas y Debates forma parte del Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas. La publicación se encuentra indizada de acuerdo a los criterios de calidad editorial establecidos por el sistema Latindex (CAICYT-CONICET), habiendo obtenido un puntaje correspondiente al nivel 1 (nivel superior de excelencia). Forma parte, por tanto del Catálogo correspondiente, Folio 11766 ([www.latindex.org](http://www.latindex.org)). Además, la revista integra la Base de Datos DIALNET de la Universidad de La Rioja, España bajo el registro 12939 (<http://dialnet.unirioja.es>), Qualis B2 (Ciencia Política y Relaciones Internacionales) de Capes, Brasil ([www.qualis.capes.gov.br](http://www.qualis.capes.gov.br)) y la Red Clacso.

*TEMAS Y DEBATES is a half-yearly Journal published by the Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales of the Universidad Nacional de Rosario. Its Academic Commitment is integrated by professors of different Argentine academic units and from the outside. Temas y Debates is part of the Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Basic Nucleous of Argentine Scientific Journals). The publication was evaluated according to the criteria of publishing quality established by system Latindex (CAICYT-CONICET), having obtained level 1 (superior level of excellence), and it forms part of the corresponding Catalogue, Folio 11766 ([www.latindex.org](http://www.latindex.org)). The Journal is also included in DIALNET Universidad de La Rioja, España, n° 12.939 (<http://dialnet.unirioja.es>), Qualis B2 (Political Science and International Relations) by Capes, Brazil ([www.qualis.capes.gov.br](http://www.qualis.capes.gov.br)) and Clacso.*

### 3. COMUNICACIONES NEWS

#### Miríada. Revista de Investigación en Ciencias Sociales.

Publicación del Instituto de Investigación  
en Ciencias Sociales de la Facultad  
de Ciencias Sociales - Universidad del  
Salvador (USAL).

Núm. 9, Año 5, 2013.

Por Pablo Forni

La Revista Miríada comienza a publicarse en el año 2008 con el objetivo de proponer un espacio de pluralidad académica que garantice tanto la diversidad y rigurosidad metodológica como la calidad de los contenidos, privilegiando aquellos aportes que referan a la realidad argentina y latinoamericana. Se trata de la primera revista académica gestada por iniciativa de los docentes e investigadores de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador, quienes permanecen fieles a sus objetivos originales: constituir a Miríada en un espacio que enriquezca la vida académica de la facultad y al desarrollo de las Ciencias Sociales en general, a la investigación empírica y al debate normativo, a través de la difusión investigaciones, ensayos bibliográficos, reseñas y artículos. A partir del año 2010 comenzó a publicarse anualmente y presentó cambios editoriales sustantivos, incorporando criterios de edición internacionalmente aceptados. En la actualidad se encuentra incluída en el índice de la base de datos de publicaciones científicas hispanoamericanas DIALNET y en proceso de incorporación a otros índices regionales.

La versión digital de libre acceso con todos sus artículos y colaboraciones se puede consultar en los siguientes links:



<http://p3.usal.edu.ar/index.php/miriada>  
<http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=23090>

El presente número cuenta con las siguientes colaboraciones:

#### ARTÍCULOS

*La dimensión cultural en diversas perspectivas de la acción colectiva.*

Por Arturo Fernández & Esteban Iglesias

*Lulismo, gobierno de Lula y transformaciones de la sociedad brasileña: los términos del debate interpretativo.*

Por Vicente Palermo & Thiago Melamed de Menezes

*El Leviatán híbrido: Las fuentes de poder política en el Conurbano Bonaerense.*

Por Matías Dewey

*Las megaurbes latinoamericanas. Dinámicas sociodemográficas desde la perspectiva del "Derecho a la ciudad".*

Por Ana Lourdes Suarez

*Poder, control y producción de subjetividad en las prácticas laborales del toyotismo.*

Por Diego Alvarez Newman

*Los alcances del efecto pacificador del comercio sobre conflictos externos. Caso de estudio sino-japonés.*

Por Ksenia Dishkant

*Acerca del clivaje religioso en la historia argentina. Surgimiento y disolución del Unión Católica.*

Por Juan M. López Fianza

*Rousseau: reflexiones a 300 años de su nacimiento.*

Por Constanza Mazzina y Alejandro Gunsberg

## **COMUNICACIONES**

*El marco teórico. (Fusiones y confusiones).* Juan Carlos Iorio

*La posición de Argentina ante la agenda de biocombustibles en la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación durante 2004 – 2008.* Por Cristian Lorenzo

## **RESEÑAS y Actividades del IDICSO**

## 4. COMUNICACIONES NEWS

### Revista Estado y Políticas Públicas.

Núm. 4, Año III, mayo de 2015.

Por Cristina Ruiz del Ferrier



#### SUMARIO

##### EDITORIAL

**Capacidades estatales y enfoques  
alternativos.**

**Capitalizando los activos.**

Por Daniel García Delgado

##### DOSSIER

**Capacidades estatales y  
enfoques alternativos.**

**Evaluando “en clave pública”:**

**Indicadores e instrumentos para la  
medición de capacidades estatales.**

Por Claudia Bernazza, Sabrina Comotto y  
Gustavo Longo

**Capacidad estatal:**

**Revisión del concepto y algunos ejes de  
análisis y debate.**

Por Julián Bertranou

**Una administración pública para las socie-  
dades posneoliberales en América Latina.  
(2003-2013)**

Por Arturo Laguado Duca y Horacio Cao

**Capacidades estatales en las jurisdicciones  
subnacionales de la Argentina:**

**Un análisis cuantitativo de la capacidad  
extractiva.**

Por Soledad Inés Herrera y Rocío Juliana  
Herrera

**Burocracias Líquidas:**

**Construyendo capacidades para enfrentar  
a organizaciones criminales sofisticadas**

**-Aduana Argentina-.  
(2002-2010)**

Por Jorge Augusto Depetris

#### ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

*Research Articles*

**Presupuesto participativo con “adjetivos”:**

**Un abordaje institucional de las experien-  
cias de Presupuesto Participativo en los  
gobiernos locales argentinos.**

**(2011)**

Por Sonia Liliana Ramella

**Los recursos naturales en Argentina y  
Brasil. Inserción internacional intensiva en  
recursos naturales en el siglo XXI.**

Por Javier Eduardo Ganem, Guillermo  
Peinado, Paula Piccolo y Antonella Valerio

### **Avances y desafíos de las Políticas de Juventud en el siglo XXI.**

Por Jerónimo Rodríguez Use y Lucía Giambroni

### **Autonomía estatal y capacidades relacionales. El Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial argentino. (2010-2020)**

Por Diego Taraborrelli

## **ENTREVISTAS**

*Interviews*

### **A Gerardo Aboy Carlés**

Por Cecilia Padilla y Cristina Ruiz del Ferrier

### **A Diego Bossio**

Por Roxana Mazzola

## **RESEÑAS DE LIBROS**

*Book Review*

### **Mouffe, Chantal (2014). *Agonística. Pensar el mundo políticamente*. Buenos Aires:**

**Fondo de Cultura Económica.**

Por Tomás Wiczorek

### **Galli, Carlo (2013). *El malestar de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.**

Por Daiana Yovan

### **Ferguson, Niall (2013). *La Gran Degeneración. Cómo decaen las instituciones y mueren las economías*. Buenos Aires:**

**Editorial Debate.**

Por Ludmila Quirós

## **RESUMENES DE TESIS DE POSGRADO**

*Post-graduate Thesis 'Abstracts*

### **Discurso y políticas públicas sobre drogas en Argentina (2003/2013):**

**Un enfoque desde las ideologías.**

Por Esteban Wood

### **Policía y Seguridad Democrática.**

**El cuerpo de Prevención Barrial en la Ciudad de Buenos Aires (2012-2015).**

Por Lucía Camardon

### **La incidencia de los Movimientos sociales en la política socioambiental:**

**La asamblea ciudadana ambiental de Gualeguaychú.**

Por Elena Kavvadas

## **COMUNICACIONES**

*News*

### ***Revista Millcayac - Revista Digital de Ciencias Sociales.***

Centro de Publicaciones de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo.

Vol. II, Nº 2, marzo-abril de 2015.

Por Rosana Paula Rodríguez

### ***Revista POSTData. Revista de Reflexión y Análisis Político.***

Vol. 19, Nº 1, octubre 2014.

Por Martín D' Alessandro

### ***Revista Estado y Políticas Públicas.***

Núm.3, Año II, octubre de 2014.

Por Cristina Ruiz del Ferrier

## **SOBRE LOS AUTORES**

*About the Authors*

## Sobre los Autores

### About the Authors

**MARINA ACOSTA** es Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Comunicación Política por la Universidad Iberoamericana de México. Licenciada en Ciencias de la Comunicación por la UBA. Docente e investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y del Departamento de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM). Ex becaria del CONICET. Miembro titular de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) España.

**JOSÉ LUIS AGÜERO HURTADO** es Licenciado en Ciencias Políticas y Administrativas, Mención Politología por la Universidad Central de Venezuela (UCV). Se desempeñó como asistente de investigación adjunto al programa de Estudios de la Vida Cotidiana del Centro de Investigaciones Postdoctorales (CIPOST) de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela. Es candidato a Doctor en Ciencias Humanas, Mención Discurso y Cultura por la Universidad Austral de Chile (UACH), con proyecto de investigación dedicado a la Teoría Política, en especial, a la constitución del nuevo sujeto político de los movimientos sociales.

**EVANGELINA CARAVACA** es Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Doctoranda en Ciencias Sociales por la UBA. Fue becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Es docente e investigadora en el marco del núcleo de estudios “Violencia y Cultura” perteneciente al Área de Antropología Social de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argen-

tina y docente de grado en la Universidad Nacional General Sarmiento (UNGS). Sus temas de investigación son las movilizaciones y protestas sociales frente a eventos de violencia institucional y las dinámicas sociales de los conflictos urbanos en la Argentina reciente.

**SERGIO DE PIERO** es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Ciencia Política y Sociología por FLACSO Sede académica Argentina. Doctor en Ciencias Sociales y Humanidades por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Es Profesor Titular Regular de la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ) y profesor Adjunto de la Carrera de Ciencia Política de la UBA. Realiza trabajos como elaborador de contenidos del programa Conectar Igualdad - Canal Encuentro sobre ciudadanía e historia política argentina. Ha publicado artículos de investigación en diversas revistas de ciencias sociales y capítulos de libros. Asimismo, es autor del libro: *Organizaciones de la Sociedad Civil. Tensiones de una agenda en construcción*. Buenos Aires: Paidós, 2005.

**CAROLINA FOGLIA** es Licenciada en Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestranda en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales en FLACSO Sede académica Argentina (Tesis entregada a la espera de dictamen del jurado). Investigadora Docente-Asistente principal del Área Estado, Gobierno y Administración Pública de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM). Ha participado de diferentes proyectos de investigación vinculados con la formulación e implementación de políticas públicas, particularmente en el nivel subna-

cional de gobierno. Ha dictado cursos para agentes estatales y sociales y, participa como docente en diferentes instancias de formación universitarias vinculadas con el Estado y las políticas públicas.

**AGUSTINA GRADIN** es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Magister en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social (FLACSO sede académica Argentina), y especialista en Organizaciones de la Sociedad Civil. Becaria doctoral de CONICET, Investigadora y Docente del Área de Estado y Políticas Públicas de FLACSO Sede académica Argentina.

**MARÍA MELINA GUARDAMAGNA** es Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo) y Doctora en Ciencia Política por la Escuela de Gobierno de la Universidad Nacional San Martín (UNSAM). Se ha desempeñado como docente en numerosos cursos de grado y posgrado relacionados a cuestiones de Metodología de la Investigación cualitativa, de Políticas Públicas y Sistemas Políticos Comparados. Como consultora ha participado en la evaluación de programas de organismos nacionales e internacionales (JGM, Gobiernos de Mendoza, San Luis, PNUD). Actualmente, trabaja como docente en la cátedras de *Teorías de la Planificación y las Políticas Públicas* del Doctorado en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Facultad de Filosofía y Letras; *Análisis Político* de la carrera de Ciencia Política y Administración Pública y en la cátedra *Estado, Universidad y Políticas Públicas* de la Licenciatura en Gestión Universitaria (UNCuyo). Publica en Revistas nacionales e internacionales de la Especialidad. Es Secretaria de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNCuyo y Directora del Centro de Estudios sobre Innovación Institucional para la Gobernabilidad Democrática (CEII-UNCuyo). Es investigadora de proyectos (SECYT- UNCuyo). Directora y codirectora de tesis.

**ROMINA LORAY** es Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN). Desde 2010, se desempeña como investigadora del Centro interdisciplinario de Estudios Internacionales y Locales (CEIPIL), Núcleo de investigación de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN) y Centro Vinculado a la Comisión de Investigaciones Científicas (CIC) de la Provincia de Buenos Aires. Desde 2013, es becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Maestranda en Ciencia, Tecnología y Sociedad por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y Doctoranda en Ciencias Sociales por la misma Universidad. Los temas de investigación centrales se dirigen a abordar las políticas públicas en ciencia, tecnología e innovación de la Argentina y la región de América Latina.

**SANTIAGO MAZZUCHINI** es Licenciado en Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Profesor de Enseñanza Media y Superior en Ciencias de la Comunicación de la UBA. Se desempeña como asesor de prensa y comunicación en el ámbito de la política pública y como asesor Social Media en comunicación política. Ha trabajado como investigador en el Centro de Políticas Públicas para el Socialismo (CEPPAS).

**CECILIA MELELLA** es Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Comunicación y Cultura por la UBA. Licenciada y Profesora en Ciencias de la Comunicación por la UBA. Docente del Ciclo Básico Común de la UBA. Es becaria posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) dentro el Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas (IMHICIHU). Asimismo, se desempeña como investigadora del equipo argentino en el proyecto europeo IRSES-GOVDIV-*Multilevel governance of cul-*

*tural diversity in a comparative perspective: EU-Latin America*, desarrollando un eje analítico que abarca la interculturalidad y las migraciones. En su tesis doctoral estudió la apropiación de las nuevas tecnologías, en especial Internet por parte de los migrantes de países andinos el país. Ha brindado variados seminarios y coloquios sobre la temática migratoria en la Argentina y en el exterior. Ha publicado diversos artículos dentro del campo de los estudios migratorios, particularmente, sobre el discurso de los migrantes sudamericanos en Buenos Aires, la construcción de identidades-alteridades y la apropiación y uso de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación.

**ANNA VALERIA PRATO** es Licenciada en Psicología por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) y maestranda en Investigación e Intervención Psico-Social de la Facultad de Psicología de la UNC. Posee amplia experiencia en promoción socio-cultural y sanitaria en ámbitos comunitarios con niños, jóvenes y adultos, y en instituciones, colectivos y organizaciones sociales, desde 1996. Ha sido becaria de extensión universitaria (2004-2005), docente extensionista y auxiliar técnica en proyectos de extensión. Actualmente, integra la organización socio-cultural Tagua, Unquillo, Córdoba.

**ADRIANA ROFMAN** es Socióloga DEA en estudios latinoamericanos en Universidad París III y Doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesora e investigadora de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) en el Instituto del Conurbano, y Coordinadora del Programa "Observatorio del Conurbano Bonaerense" del mismo Instituto. Especialista en temas de participación ciudadana, estudios urbanos y desarrollo local. Ha dirigido varios proyectos de investigación financiados por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica. Profesora de la Maestría en Estudios Urbanos de la UNGS y de otras carreras de posgrado en UBA, FLACSO y UNLa. En los

últimos años ha publicado numerosos artículos sobre participación ciudadana y territorio en la Región Metropolitana de Buenos Aires, y compilado varios libros, como "Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense", Buenos Aires: Editorial UNGS, 2010; y "Desarrollo local, una revisión crítica del debate", Buenos Aires: Ed. Espacio, 2006.

**JUAN PABLO ROSENDO** es Profesor de Historia de la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA). Fue Jefe de Trabajos Prácticos de Problemas de Historia Argentina en la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ). Integra el grupo de investigación sobre identidades políticas dirigido por el Dr. Schuttenberg en la UNAJ.

**CRISTINA RUIZ DEL FERRIER** es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctoranda en Ciencias Sociales por la UBA. Ha sido becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Forma parte de la Comisión Directiva de la Maestría en Intervención Social de la UBA. Dicta clases de posgrado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede académica Argentina. Se desempeña como Docente universitaria en la asignatura Teoría Política Contemporánea de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y de la asignatura Ciencia Política del CBC de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Asimismo, se desempeña como investigadora-docente del Área Estado y Políticas Públicas (AEPP) de FLACSO y como Coordinadora académica del Diploma Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas de FLACSO. Desde el año 2013, se desempeña como Editora responsable de la Revista Estado y Políticas Públicas de FLACSO. Sus principales áreas de interés son: la Teoría Política y las Políticas Públicas.

**MAURICIO SCHUTTENBERG** es Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina. Magíster en Ciencia

Política por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Investigador Asistente de CONICET/UNLP/UNAJ. Profesor Adjunto de Problemas de Historia Argentina en la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ) y de Historia de las Ideas y los procesos políticos en la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata. Integra y dirige grupos de investigación sobre identidades políticas en la UNLP y la UNAJ.

**MARÍA SOLEDAD SEGURA** es Licenciada en Comunicación Social y Magister en Comunicación y Cultura Contemporánea por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesora en las Escuelas de Ciencias de la Información y de Trabajo Social de la UNC. Directora del proyecto “La sociedad civil y los derechos a la comunicación y la cultura” en el Centro de Investigaciones de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la UNC. Investigadora del CONICET. Se desempeñó como periodista en diarios, radios y revistas en Catamarca y Córdoba, y en el semanario *Brecha* de Montevideo, Uruguay. Integrante del equipo realizador del cortometraje documental “La Tierra

sin su Gente”. Trabajó con organizaciones de campesinos, territoriales urbanas, de niños y adolescentes trabajadores, de pueblos originarios y de mujeres.

**NATALIA GABRIELA TRAVERSARO** es Licenciada en Comunicación Social por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), Diplomada en Estudios Avanzados y Doctora en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Complutense de Madrid. Docente-Tutora de Teorías Sociológicas I y II y Teoría Social Contemporánea en la Maestría en Ciencias Sociales y la Maestría en Trabajo Social, respectivamente, de la Escuela de Trabajo Social de la UNC. Docente-Tutora de las carreras de grado que se dictan a distancia en la Escuela de Ciencias de la Información de la UNC. Se desempeña en la Oficina de Comunicación de la Facultad de Ciencias Médicas de la UNC.

# Convocatoria

Call for Contributors

SEXTO NÚMERO

**Dossier:** Desafíos del Sistema de Protección Social en la actualidad.

**Coordinadores:** Roxana Mazzola y Jorge Tirenni.

La *Revista Estado y Políticas Públicas* para su sexto número a publicarse electrónicamente en el mes de mayo de 2016, convoca artículos de investigación cuyo tema central se dedique al análisis del *Sistema de Protección Social* en relación a las políticas públicas que se perfilan en los años venideros para la Argentina. El escenario actual es de suma relevancia para identificar si las tendencias actuales profundizan, o no, la ampliación de la seguridad social, los dispositivos de incorporación de mano de obra al mercado laboral y la promoción del empleo decente, la política de transferencias monetarias para las franjas etarias más vulnerables, las iniciativas sobre la niñez, de género, de calidad alimentaria, el fortalecimiento de la economía solidaria y el desarrollo de la infraestructura básica en base a la conformación de experiencias cooperativas, entre otros aspectos.

El desafío de abordar este tipo de problemáticas consiste en debatir si se avanza en extender la garantía de derechos del Sistema de Protección Social articulándose con un modelo de desarrollo inclusivo conformando un círculo virtuoso de protección/crecimiento/inclusión/industrialización, o si por el contrario, se avanza hacia un modelo de Protección Social compensatorio que abandone el neouniversalismo y se asocie a un modelo de desarrollo primarizado, con poco valor agregado y densidad productiva. En este sentido, se esperan recibir avances de investigaciones teóricas y/o empíricas que problematicen los diferentes ejes de la Protección Social de forma integral y que pueden incorporar una perspectiva crítica y propositiva.

**Se esperan contribuciones de los siguientes ejes temáticos:**

- Seguridad social, análisis y perspectivas futuras.
- Empleo, mercado laboral, informalidad y políticas activas.
- Políticas de transferencias monetarias, reducción de la pobreza, indigencia y desigualdad.
- Calidad alimentaria en la Argentina actual.
- Políticas de igualdad: de género, para las personas con discapacidad.
- Economía social solidaria, integración productiva y cadenas de valor.
- Políticas integrales: derecho al suelo, infraestructura básica, asociativismo, salud, educación y seguridad social.

**Fecha-límite:** 01 de febrero de 2016.

**Para envíos de las contribuciones:**

[revistaeypp@flacso.org.ar](mailto:revistaeypp@flacso.org.ar)

**Para más información, véase *Revista Estado y Políticas Públicas*:**

<http://politicaspublicas.flacso.org.ar/revista>



GASODUCTO DEL NORESTE ARGENTINO

**GNEA**



**EN AR SA**

Energía Argentina S.A.

*Energía con inclusión social.*

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



**ICAP**

Instituto de Capacitación Parlamentaria  
HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN

Formación para el  
**trabajo legislativo.**

Formación para la  
**democracia.**



Bartolomé Mitre 2085 - Planta Baia (+5411) 4935.6714/6716 - Av. Callao 86 - 2º Piso (+5411) 4127.5061  
[comunicacion.icap@hcdn.gob.ar](mailto:comunicacion.icap@hcdn.gob.ar) [www.icap.gob.ar](http://www.icap.gob.ar)



# Revista Estado y Políticas Públicas

La Revista Estado y Políticas Públicas es una publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. Se propone aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de referato doble ciego y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política, de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas. La Revista Estado y Políticas Públicas se encuentra *indizada y catalogada en LATINDEX con el nivel 1* (nivel superior de excelencia).

**Revista Estado y Políticas  
Públicas Núm. I, Año I,  
octubre de 2013.**



**Revista Estado y Políticas  
Públicas Núm. 2, Año II,  
mayo de 2014.**



**Revista Estado y Políticas  
Públicas Núm. 3, Año II,  
octubre de 2014.**



**Revista Estado y Políticas  
Públicas Núm. 4, Año III,  
mayo de 2015.**



ISSN 2310-550X

## CONTACTO DE LA REVISTA

*Revista Estado y Políticas Públicas*

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Argentina.

**Dirección:** Oficina 31 – Ayacucho 555 – CP: C1026AAC – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Teléfono:** (54) (11) 5238-9456.

**Correo electrónico:** [revistaeypp@flacso.org.ar](mailto:revistaeypp@flacso.org.ar)

## CONTACTO PRINCIPAL

Daniel García Delgado (Dir.) - Cristina Ruiz del Ferrier (Ed.).

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Argentina.

**Dirección:** Oficina 31 – Ayacucho 555 – CP: C1026AAC – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Teléfono:** (54) (11) 5238-9456.

**Correo electrónico:** [cruiz@flacso.org.ar](mailto:cruiz@flacso.org.ar)



**FLACSO**  
ARGENTINA