

ISSN 1852-3978



# *Reflex*

*Revista de análisis, reflexión  
y debates en ciencia política*

Nº 2 – volumen 1

Septiembre de 2010

[www.revistareflex.blogspot.com.ar](http://www.revistareflex.blogspot.com.ar)

2

# Reflex

Nº 2 - volumen 1

*Revista de análisis, reflexión y  
debates en ciencia política*

## Staff

**Directores:** Pablo Bulcourf (UBA / UNQ) / Arturo Fernández (CONICET/ UNSAM)

**Secretario de Redacción:** Augusto Reina

## Comité Académico

Arturo Fernandez

Gaston Mutti

Miguel De Luca

Martin D'Alessandro

Luis Aznar

Nelida Archenti

Cristina Díaz

Gloria Mendicoa

Walter Cueto

Gustavo Dufour

Silvia Robin

Pablo Bulcourf

María Inés Tula

**Reflex: revista de análisis, reflexión y debates en ciencia política** es una publicación digital dedicada al análisis y debates en Ciencia Política.

Editor: Pablo Bulcourf. Mail: [reflexrevista@gmail.com](mailto:reflexrevista@gmail.com).

La responsabilidad por el contenido artículos es exclusiva de los respectivos autores.

# Índice

Editorial .....	4
-----------------	---

## Número 2 – volumen 1

### Artículos

“Política y Género en Argentina: algunas consideraciones para su estudio”

María Elena Martín .....	6
--------------------------	---

“La Política de los Estallidos Provinciales en Argentina”

Jorge Mangonnet .....	14
-----------------------	----

“La Influencia de los Thinks Tanks en el horizonte profesional del Politólogo”

María Lucía Viscuso .....	38
---------------------------	----

“¿La democracia es antagonismo? Tensiones entre el consenso y el conflicto en la teoría política”

María Melina Guardamagna .....	60
--------------------------------	----

“¿Fuimos todos?: Análisis discursivo del relato sobre la historia reciente argentina. El caso de Nicolás Márquez y Juan Bautista Yofre”

Federico Piedras y Cristian Pereira .....	67
---	----

“Reforma Policial en Brasil: El Rol del Sector Privado en las Políticas Públicas sobre Seguridad”

Gustavo Javier Gómez .....	79
----------------------------	----

### Reseñas

“La política es un arma cargada de futuro: economía social y solidaria en Brasil y Venezuela”

Susana Hintze

Por Nicolás Pisano Costa .....	92
--------------------------------	----

“Ideas, presencia y jerarquías políticas. Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de Argentina”

Jutta Borner y otras

Por Francisco Olego .....	95
---------------------------	----

## **Editorial**

Uno de los objetivos básico de toda actividad científica es la producción de conocimientos en forma crítica y reflexiva sobre diferentes aspectos de la “realidad”; esto sucede tanto en las ciencias naturales como en las sociales. Este tipo de conocimientos especializados pretenden cierto grado de rigurosidad, sistematicidad y correlato empírico. Gran parte de la indagación sobre la propia actividad científica ha hecho hincapié en estos elementos. Pero también es cierto que la comunidad científica no se encuentra aislada sino condicionada por factores ideológicos, políticos, económicos y culturales. Estos guían tanto el proceder académico como las propias políticas del sector.

La difusión de los conocimientos científicos es otro aspecto fundamental de esta actividad, tanto dentro de la propia comunidad como en su divulgación hacia la sociedad. Las publicaciones científicas periódicas ocupan un lugar central en este proceso siendo indicadores claros del desarrollo y la constitución y consolidación de redes.

La ciencia política y las relaciones internacionales han crecido sustantivamente en América Latina; esto también se expresa en la proliferación de revistas especializadas. Cada vez más son necesarios espacios adecuados para dar a conocer el producto de las investigaciones. Pretendemos humildemente brindar un ámbito adecuado para esto. Este es uno de los objetivos de *Reflex*.

Desde nuestra propuesta editorial pretendemos reflejar la pluralidad de cosmovisiones y perspectivas teóricas y metodológicas presentes en el amplio abanico de las ciencias sociales. Este es uno de los ejes centrales de nuestra política editorial.

En este segundo número contamos con los aportes de colegas de diferentes instituciones que plantean algunos de los temas predominantes en nuestras ciencias sociales fomentando la mirada diversa y crítica. Contamos con los trabajos de ..... (van los nombres y apellidos del segundo número). Al final de la publicación encontrarán la página de colaboraciones con las reglas editoriales, los formatos de envío de trabajos y los criterios de selección de los mismos. Esperamos recibir sus comentarios, críticas y sugerencias. Ahora los invitamos a la lectura de estos aportes.

***Reflex***

# Artículos

## Política y Género en Argentina: algunas consideraciones para su estudio

Gender and politics in Argentina: some considerations for their study

*María Elena Martín\**

### Resumen

Este artículo tiene como objetivo hacer un recorrido sobre los Estudios de las Mujeres, es decir aquellos que tienen como objeto de estudio “la condición femenina o las mujeres en su condición”, que ingresan en las ciencias sociales durante la década de 1970, como consecuencia del desarrollo del movimiento feminista en el ámbito académico. Desde su irrupción en las diversas disciplinas se puso de relieve que, aún cuando desde los siglos XVII/ XVIII las ciencias se presentaran como “neutrales, objetivas y universales”, han construido sus objetos de estudio tomando como referente de la humanidad exclusivamente al sujeto masculino. Estos estudios aportarán una ampliación del corpus teórico de la teoría política y social clásicas y permitirán una nueva interpretación de los fenómenos, procesos y actores políticos. Dedicaremos el próximo apartado a una breve exposición sobre la situación de las mujeres respecto de su participación en el espacio público en el ámbito de nuestro país.

### Summary

This article aims to take a review on the women's studies, i.e. those who have studied as "the status of women and women in their condition," that enter in social sciences during the 1970s, as a result of development of the feminist movement in academia. Since its emergence in the various disciplines is emphasized that, although from the seventeenth / eighteenth centuries the science is presented as "neutral, objective and universal", have built their objects of study taking as reference of humanity exclusively the male subject. These studies provide an extension of the theoretical corpus of classical social theory and policy and allow a new interpretation of the phenomena, processes and political actors. We will dedicate the next section to a brief statement on the situation of women with regard to their participation in the public space in the area of our country.

**Palabras clave:** Mujeres – Estudios– Género– Política

**Keywords:** Women – Studies–Gender– Politics

Los Estudios de las Mujeres, es decir aquellos que tienen como objeto de estudio “la condición femenina o las mujeres en su condición”, ingresan en las ciencias sociales durante la década de 1970, como consecuencia del desarrollo del movimiento feminista en

---

\* Dra. en Ciencia Política (USAL), Experta en Género e Igualdad de Oportunidades (Universidad de Málaga). Docente e investigadora de la Universidad Nacional de Misiones y de la Universidad Católica de Santa Fe. Contacto: [mariaelena114@yahoo.com.ar](mailto:mariaelena114@yahoo.com.ar)

el ámbito académico. Desde su irrupción en las diversas disciplinas se puso de relieve que, aún cuando desde los siglos XVII/ XVIII las ciencias se presentaran como “neutrales, objetivas y universales”, han construido sus objetos de estudio tomando como referente de la humanidad exclusivamente al sujeto masculino. De este modo, no sólo han sido protagonizadas en forma mayoritaria por varones, sino que sus supuestos se han diseñado a partir de las experiencias de esa parcialidad del género humano.

Desde esta mirada unilateral han abordado el análisis de la realidad, estableciendo jerarquías y juicios de valor sobre lo que debe ser valorado –lo masculino- y lo que debe ser obviado y/o minusvalorado: lo femenino. En otros términos, mientras los aspectos de la vida social *poblados* por mujeres, tales como las actividades de cuidado y las labores en el hogar reciben una carga negativa, los rasgos vinculados al género masculino -lo público, el poder, la conquista, la competitividad- adoptan una carga positiva.

En suma, desde su propia conformación las disciplinas científicas poseen sesgos de género. Por ende, cuando los Estudios de las Mujeres irrumpen en ellas, actúan como “... una instancia de vigilancia epistemológica de los paradigmas de las ciencias sociales y humanas...” y permiten problematizar “la condición de la mujer, las diferencias entre los sexos y la realidad social” (Gloria Bonder, 1987)<sup>1</sup>.

En el campo de los estudios políticos, su introducción nos permite comprender las prácticas diferentes de varones y mujeres en el ámbito público y hacer visibles las disparidades entre los sujetos en cuanto a su acceso diferencial a los recursos de poder y autoridad. En este sentido, posibilita ensanchar los marcos conceptuales, metodológicos y el horizonte de investigación clásico de la ciencia política. Esta perspectiva de abordaje de los fenómenos políticos reconoce que “...los individuos son femeninos y masculinos [...] que la individualidad no es una abstracción unitaria sino una expresión encarnada y sexualmente diferenciada de la unidad del género humano” (Pateman, 1995<sup>2</sup>), dando con ello no sólo significación teórica y práctica a la diferencia sexual, sino también una *relevancia política*. En síntesis, constituye una herramienta hermenéutica que expande los márgenes de indagación de nuestra disciplina, pues muestra los aspectos de la realidad que habían quedado fuera del alcance de los paradigmas científicos dominantes.

Esta nueva mirada se incorpora como parte de la reflexión política en el mundo occidental desde la década de 1980 y recién en los años noventa sus aportaciones han empezado a ser reconocidas en la filosofía y la ciencia política (Uriarte, 1997; Bodelón, 1998). Se pueden agrupar en las siguientes áreas temáticas: a) el estudio crítico de los clásicos del pensamiento político y su visión del papel de las mujeres; b) la crítica y la reconceptualización de nociones supuestamente universales en filosofía y teoría políticas; c) las intervenciones explícitas en el debate contemporáneo en teoría política; d) las aportaciones a la elaboración de una supuesta ética feminista (Castells, 1996).

En nuestro país, si bien pueden reconocerse antecedentes de ámbitos de investigación sobre la condición femenina desde la década del '70, a partir de la labor del CEM (Centro de Estudios de la Mujer)<sup>3</sup> y el CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad), los Estudios de las Mujeres comienzan a desarrollarse a partir de la recuperación democrática de 1983. Pero, como en otras partes del mundo, esta reflexión comienza desde otras disciplinas sociales “predominan los estudios psicosociales, antropológicos, demográficos, históricos y económicos y,

---

<sup>1</sup> Citado en Gamba: 2007:123.

<sup>2</sup> Citado en Philips, Anne (1996: 17).

<sup>3</sup> Iniciado por Gloria Bonder, Clara Coria, Mirta Stescovich, Cristina Zurutuza, Mabel Burin, Eva Giberti, Flora Katz, Ana María Fernández.



en menor medida, filosóficos y literarios” y las temáticas más frecuentes se refieren a “la relación de la mujer con el trabajo, a la salud, a la identidad femenina, a la familia y a la sexualidad” (Bonder, 1998: 26).

A partir de la década de 1990 en las diferentes Universidades Nacionales, así como en sus Institutos de Investigaciones, se llevan a cabo proyectos de investigación que incorporan la perspectiva de género en estudios de carácter politológico, que se suman a los provenientes de los ámbitos de la sociología y la filosofía políticas. En estas disciplinas se desarrollan líneas de investigación sobre liderazgo, comportamiento político, instituciones políticas, ciudadanía, participación política, cuotas y sistemas electorales, que reúnen -entre otras- a autoras tales como Diana Maffia<sup>4</sup>, Nélide Archenti<sup>5</sup>, María Inés Tula<sup>6</sup>, Jutta Marx<sup>7</sup>, María Aluminé Moreno<sup>8</sup> y dith Gallo<sup>9</sup>; así como Alejandra Ciriza<sup>10</sup>, Silvia Levín<sup>11</sup>, Mabel Bellucci<sup>12</sup>, Silvia Chejter<sup>13</sup>, Ana Laura Rodríguez Gustá<sup>14</sup>, y Mariana Caminotti<sup>15</sup>.

Estos estudios aportarán una ampliación del corpus teórico de la teoría política y social clásicas y permitirán una nueva interpretación de los fenómenos, procesos y actores políticos. Dedicaremos el próximo apartado a una breve exposición sobre la situación de las mujeres respecto de su participación en el espacio público en el ámbito de nuestro país.

## Mujeres y participación política en Argentina

<sup>4</sup> *Capacitación Política para Mujeres: Género y cambio social en la Argentina actual*, en colaboración con Clara Kuschnir (1994), “Socialismo y liberalismo en la teoría política contemporánea” en Atilio Borón (2003): *Filosofía política contemporánea. Controversias sobre civilización, imperio y ciudadanía*. Actualmente también tiene producciones en el campo de la sexualidad, derechos reproductivos e incursiones en la teoría queer: *Sexualidades migrantes: género y transgénero* (2003), “Regulaciones y sexualidades: algunas perplejidades políticas” (2006).

<sup>5</sup> “Las mujeres, la política y el poder. De la lógica del príncipe a la lógica de la acción colectiva” en Maffia Diana y Kuschnir Ana (Compiladora), *Capacitación Política para Mujeres: Género y Cambio Social en la Argentina Actual, 1994*; “Las legisladoras argentinas. Su quehacer en la transición democrática: 1983-1991” (1994), “Representación, Ley de Cuotas y Sistemas electorales” (2000), “Los caminos de la inclusión política. Acciones afirmativas de género” en Silvia Vázquez (comp.) *Hombres públicos, Mujeres públicas* 2002, junto a María Inés Tula compiló: *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*, 2008.

<sup>6</sup> “Mujer y política: un estudio sobre la “ley de cupos” en la Argentina”, en Mallo, Susana & Serna, Miguel, (comp.) *Seducción y desilusión: la política latinoamericana contemporánea*, 2001; “La Ley de Cupo en la Argentina” en Silvia Vázquez (comp.) *Hombres públicos, Mujeres públicas* (2002); “Partiti politici, sistema partitico e nomina dei candidati in Argentina (1983-2001)”, 2003. *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*, 2008 (junto a Nélide Archenti).

<sup>7</sup> Obras: *Mujeres y partidos políticos*, 1992; *La política, el sufrimiento de una pasión*, 1988; *Las legisladoras. Cupos de género y política en Argentina y Brasil*, 2007 (junto a Borner, J. y Caminotti, M.); *Ideas, presencia y jerarquía políticas*, 2009 (junto a Borner, J., Caminotti, M., y Rodríguez Gustá, A.).

<sup>8</sup> “Políticas sociales, ciudadanía y corporalidad: vínculos y tensiones” en *Feminaria* Nº 28/29 (2002); “Carrera de Obstáculos: la participación de las mujeres” en N. Archenti (comp.) *Estrategias políticas de género: reformas institucionales, identidad y acción colectiva* (2003); Una reconstrucción feminista de la ciudadanía” en Carrió, E. Y Maffia, D. (comps.) *Búsquedas de sentido para una nueva política* (2005); “Participación de Mujeres” en Gamba, Susana B. (comp.) *Diccionario de Estudios de Género y Feminismos* (2007).

<sup>9</sup> Obras: *Cupo femenino en la política argentina*, 2001 (en coautoría) y *Las mujeres en el radicalismo argentino*, 2001.

<sup>10</sup> “Pasado y presente. El dilema Wollstonecraft como herencia teórica y política”, 2002; “A propósito de Jean Jacques Rousseau. Contrato, educación y subjetividad”, 2000; “La formación de la conciencia social y política de las mujeres en el siglo XXI latinoamericano. Mujeres, política y revolución: Juana Azurduy y Manuela Sáenz” en *Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía*, 2000.

<sup>11</sup> “La ciudadanía de la mujer en Argentina en el siglo XXI”, 2006; *Entre Familia y Trabajo*, 2007 (en coautoría).

<sup>12</sup> *Las Mujeres en la Imaginación Colectiva: Una Historia de Discriminación y Resistencia*; con Flavio Rapisardi (2001): “Identidad: diversidad y desigualdad en las luchas políticas del presente” en Atilio Borón (comp): *Teoría y filosofía política*.

<sup>13</sup> Autora de *¿Las mujeres al poder? Sobre la política del intervencionismo para cambiar la política*, 1988.

<sup>14</sup> Coautora de *Ideas, presencia y jerarquía políticas*, 2009 (junto a Marx, J., Borner, J. y Caminotti, M.).

<sup>15</sup> Junto a Jutta Marx y Jutta Borner fue autora de *Las legisladoras. Cupos de género y política en Argentina y Brasil*, 2007, y de *Ideas, presencia y jerarquía políticas*, 2009 (junto a Marx, J., Borner, J. y Rodríguez Gustá, A.).



La participación política femenina se remonta a por lo menos un siglo, en tanto reconoce como antecedente principal a las campañas sufragistas de las mujeres de fines del siglo XIX y principios del XX. Esto es así porque cuando se constituyeron las democracias modernas, desde los inicios, lo hicieron bajo una idea parcial de la igualdad. Si bien proclamaron “la universalidad de la categoría de sujeto [...] tomaron como modelo para su elaboración los intereses parciales del ciudadano-varón-propietario” (Rubio, 1997). Por lo tanto, el modelo que permite el acceso a la ciudadanía no es neutro ni asexuado porque “los varones desde una naturaleza igual, siendo igualmente libres acordaron un pacto inter-pares constituyendo la sociedad política, que nació de este modo masculina” (Archenti, 1994: 28).

Sin embargo, a pesar de ello, la aparición de la idea de igualdad tuvo su impacto entre las mujeres, pues es “difícil estar inmersas en un medio ideológico poblado de discursos acerca de la igualdad, la libertad y la fraternidad y resignarse [...] a vivir su propia inserción en él al modo de la vicariedad y la pasividad” (Amorós, 2000:164). De ahí que éstas se pudieron pensar por primera vez como *sujetos* y reclamar que se haga extensiva a la otra mitad de la humanidad la idea de ciudadanía “universal” proclamada por las recientes democracias. El proceso de consecución de estos derechos requirió de organización colectiva para lograrlo y no estuvo exento de luchas. En nuestro país durante poco más de medio siglo mujeres pertenecientes al socialismo, al anarquismo y al campo intelectual, hicieron oír sus reclamos, hasta que finalmente en 1947, la impronta de Eva Perón en la política argentina facilitará la obtención de los mismos.

Actualmente no se concibe una democracia que restrinja el status ciudadano a algún miembro de la población mayor de 18 años. Y por lo tanto, la participación de las mujeres en el espacio público constituye unos de los indicadores básicos para el análisis de calidad de las democracias<sup>16</sup>.

Una vez conseguido el derecho al sufragio, la participación de las mujeres en la esfera gubernativa y/o representativa no escapa a las limitaciones propias que la ciudadanía femenina ha tenido en los distintos países del mundo<sup>17</sup>, pero a su vez se ve expuesta a la inestabilidad que caracteriza a nuestro sistema político durante el medio siglo que se extendió el péndulo cívico-militar<sup>18</sup>. En este sentido, el efecto de la implantación de gobiernos burocrático-autoritarios tuvo particular impacto en la ciudadanía femenina, pues sustentando posturas esencialistas en relación con los roles de género, ensalzaban las funciones de las mujeres en el ámbito privado, ligadas a la maternidad y a las tareas de cuidado. Ausentes del poder simbólico –a diferencia de los varones- y sin mallas de contención en momentos de repliegue participativo, cada momento democrático del péndulo será un continuo re-comienzo para las mujeres, que se traducirá en menores oportunidades de acceder a puestos electivos. Por estos motivos, los sucesivos regímenes de facto se constituyeron en un fuerte obstáculo para consolidar una ciudadanía que apenas se hallaba en proceso de configuración.

Recién a partir del ciclo de mayor estabilidad política de la Argentina moderna, que se inicia con la recuperación democrática de 1983, la participación de las mujeres comienza un proceso de expansión. Se retoman y profundizan “las relaciones entre mujeres activistas provenientes de distintos ámbitos (políticos, sociales, culturales y académicos) que posibilitaron la

<sup>16</sup> Los índices de equidad de género en el goce de los distintos derechos, la inclusión de minorías y la diversidad cultural en la construcción de ciudadanía, constituyen algunas de las herramientas tenidas en cuenta para mensurar la calidad democrática (Ferro, 2006).

<sup>17</sup> Esto es, los derechos políticos conllevan el derecho a elegir y a ser elegid@s. Mientras el primero se ejerció con la regularidad que permitieron los ciclos políticos argentinos, el derecho a ser elegida sólo abarcó a una minoría de mujeres. En otros términos, la conquista de estos derechos no implicó en forma inmediata el acceso del colectivo femenino a las instituciones gubernamentales y/o de representación.

<sup>18</sup> Entre 1930 y 1983, Argentina tuvo seis gobiernos de facto: 1930-1932; 1943-1945; 1955-1958; 1962; 1966-1973 y 1976-1983.

movilización colectiva en defensa de los derechos civiles y políticos femeninos” (Marx, Borner y Caminotti: 55) y los cuestionamientos acerca de las razones por las cuales, aún adquiridos los derechos políticos, persiste una baja presencia de las mismas en el espacio público.

Acompañando el proceso de ampliación de la afiliación femenina en los partidos políticos, la organización de la sociedad civil en torno de asociaciones que luchan por los derechos de las mujeres<sup>19</sup> y la conformación de espacios institucionales desde los cuales se ponen en marcha políticas públicas destinadas a la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres, la teoría política feminista ha contribuido con sus reflexiones para la puesta en práctica de estrategias que permitan ampliar y consolidar esa participación.

En ese marco se inserta la introducción de medidas afirmativas en el sistema electoral argentino en el año 1991, que se incorpora al debate sobre la democracia como un elemento promotor del principio de la igualdad de oportunidades. Así, tales medidas tienden a romper, fracturar, modificar hábitos y conductas intergenéricas, y se proponen acelerar la igualdad de facto entre hombres y mujeres. Según Sartori<sup>20</sup> (1988: 429-431) podemos concebir la igualdad de oportunidades de dos maneras: “como *trato igual*, es decir, como *trato imparcial* o como *resultado igual* [es decir...] igualdad en la llegada”. Si se parten de condiciones desiguales, el hecho de dar a todos el mismo trato no otorga garantías de que alcancen igualmente la meta, porque van a arrastrar la desigualdad inicial. Por lo tanto, “para llegar a ser iguales (en el resultado) debemos ser tratados desigualmente”. Consecuentemente, las acciones positivas “... especifican niveles mínimos o máximos de representación para cada sexo en las listas partidarias y ofrecen, de este modo, un mecanismo institucional para corregir gradualmente el desequilibrio existente entre hombres y mujeres que se dedican a la política. Se las considera medidas correctoras tendientes a lograr una mayor democratización de la sociedad a través de la ampliación de los márgenes de representación, modificando la composición de los órganos de gobierno” (Tula, 2008).

La sanción de la Ley 24.012 –de Cupo Femenino– establece que los partidos están obligados a incorporar un mínimo de 30% de mujeres en sus listas electorales en proporciones con posibilidades de ser electas<sup>21</sup>. Esta medida no sólo convierte a Argentina en el primer país en introducir cuotas de género en la ley electoral, sino que impacta directamente en la ampliación de la representación parlamentaria femenina, provocando un progresivo incremento. Para la conformación 2007/2009 se registra un 42,3% de mujeres en la Cámara de Diputados de la Nación y un 39% para el Senado. Estas cifras colocan a nuestro país en el 6º lugar en el mundo en relación con la cantidad de mujeres que integran su poder legislativo, de acuerdo con la Unión Interparlamentaria Mundial (2008), detrás de Rwanda, Suecia, Cuba, Finlandia y Holanda; asimismo, se encuentra en clara ventaja respecto del promedio porcentual regional, que alcanza el 20,6% y del mundial, que se ubica en el 18,4%.

<sup>19</sup> Como sostiene Bonder (1998:22) “En la Argentina existe un movimiento social de mujeres amplio y muy variado en cuanto a su composición social [que] ha ido creciendo geométricamente en número, a la vez que modificándose en su forma de expresión pública, de acuerdo a las circunstancias del contexto político y a las reivindicaciones planteadas. Un ejemplo son los Encuentros Nacionales de Mujeres, que se celebran anualmente en distintas regiones del país; el primero se realizó en 1986 en Bs. As., y convocó a 1.000 mujeres, en el sexto en 1991 ya había 7.000”. Actualmente las cifras superan las 20.000 mujeres en los últimos encuentros. “Este crecimiento ha ido acompañado de la participación de otros sectores como las amas de casa, organizaciones barriales y de base, defensoras de los derechos humanos, políticas, sindicalistas, etc., [además de los] grupos feministas que ejercen influencia en el movimiento de mujeres”. En forma paralela, han proliferado organizaciones no gubernamentales de mujeres que trabajan en actividades diversas.

<sup>20</sup> El análisis de los aportes de Sartori en relación con el concepto de igualdad de oportunidades es realizado por Archenti, Nélide en el artículo: “Representación, Ley de Cuotas y Sistemas electorales”. Bs. As., Revista Postdata 6, Julio de 2000.

<sup>21</sup> La Ley de Cupo se aplica por primera vez en las elecciones de 1993 para la Cámara de Diputados –y también en los Legislativos provinciales, que sancionan su propia Ley de Cupo. Con respecto al Senado de la Nación, la cuota se aplica por primera vez en 2001, primeras elecciones en que los senadores se eligen por voto directo.

Finalmente, como corolario de este proceso de afirmación de la participación femenina y de la consolidación de la democracia argentina, obsta mencionar que en el año 2007 por primera vez en la historia una mujer es electa para ocupar la Presidencia de la Nación: Cristina Fernández de Kirchner. Sin embargo, este importante hito en la vida política de nuestro país, no se tradujo en mayores espacios para el colectivo de mujeres. Los puestos de toma de decisión en la Administración Pública siguen estando en manos masculinas y se registran sólo tres ministras en el Gabinete<sup>22</sup>. Asimismo, su gestión aún no dio señales de incorporar una perspectiva transversal de género en las políticas públicas ni tomar medidas tendientes a hacer efectiva una democracia paritaria.

En consecuencia, para el conjunto de las mujeres no resulta suficiente que una mujer acceda a la máxima magistratura, si su presencia no va acompañada de políticas efectivas para promover una ciudadanía plena para todo el colectivo femenino. Por lo tanto, independientemente de los avances producidos en los ámbitos legislativos, aún es largo el camino a recorrer para derribar las barreras que separan a las mujeres del proceso decisorio real.

A modo de recapitulación, los Estudios de las Mujeres son un producto histórico, surgido como consecuencia del desarrollo del Feminismo, corriente que en el mundo occidental tiene ya tres siglos de existencia, y que ha adquirido en sus distintas etapas carácter de corriente de pensamiento y de movimiento social, en la búsqueda de la equiparación de los derechos de varones y mujeres. Sus aportes contribuyen a amplificar las fronteras de investigación de las Ciencias Sociales y replantearse sus paradigmas.

En este sentido, el diálogo permanente entre la academia y la práctica política puede enriquecer perspectivas a los efectos de lograr que las mujeres recuperen el déficit de autoridad perdido en el momento mismo de constitución de la sociedad política.

## Bibliografía

AMORÓS, Celia (2000): *Tiempo de Feminismo*. Madrid, Ediciones Cátedra.

ARCHENTI, Nélica (1994): “Las mujeres, la política y el poder. De la lógica del príncipe a la lógica de la acción colectiva”. En Mafía Diana y Kuschnir Ana (Compiladora), *Capacitación Política para Mujeres: Género y Cambio Social en la Argentina Actual*, Buenos Aires, Editorial Feminaria.

ARCHENTI, Nélica (2000): “Representación, Ley de Cuotas y Sistemas electorales”. Bs. As., Revista Postdata 6, Julio.

ARCHENTI, Nélica y María Inés Tula (2008): *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*. Bs. As., Ed. Heliasta.

ASTELARRA, Judith (2005): *¿Libres e Iguales? Sociedad y política desde el feminismo*. UNIFEM, México.

BODELÓN Encarna (1998): “La igualdad y el movimiento de mujeres: propuestas y metodología para el estudio del género”. Barcelona, Working Paper n.148, Universitat Autònoma de Barcelona.

---

<sup>22</sup> Alicia Kirchner (Desarrollo Social), Nilda Garré (Defensa) y Débora Giorgi (Producción).

BONDER, Gloria (1987): Programa de la carrera de Especialización en Estudios de la Mujer, mimeo, Facultad de Psicología, UBA.

BONDER, Gloria, ed. (1998): *Estudios De la Mujer en América Latina*. Washington DC, CIDI, OEA.

CASTELLS, Carme (1996): [comp.]: *Perspectivas feministas en teoría política*. Barcelona, Paidós.

COMESAÑA Santalices, Gloria (1995): “Los Estudios de la Mujer en Venezuela”, en: *Fermentum*, Revista venezolana de Sociología y Antropología. Año 5, Número 12, Enero-Abril, 1995. Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela. Pags. 98 a 121.

FERRO, Lilian (2006): “Estudios de género y participación política en la Argentina desde los 80”. Publicado en Ciudad Política el 10/6/2006.

GAMBA, Susana (2007): “Estudios de género”, “Estudios de las Mujeres” en Gamba (coord.): *Diccionario de estudios de género y feminismos*. Bs. As., Ed. Biblos.

HARDING, Sandra (1996): *Ciencia y feminismo*. Madrid, Ediciones Morata.

MARTIN, María Elena (2007): “Las tensiones de la representación femenina”. III Congreso sobre Género y Derechos Humanos de las Mujeres, 29 y 30 de noviembre de 2007, La Plata, Argentina (inédito).

PATEMAN, Carole (1995): *El contrato sexual*. Barcelona, Editorial Anthropos.

PHILIPS, Anne (1996): *Género y teoría democrática*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, Programa de Estudios de Género.

RUBIO CASTRO, Ana (1997): *Feminismo y Ciudadanía*. Sevilla-Málaga, Editorial Instituto Andaluz de la Mujer.

SÁNCHEZ BELLO, Ana (2002): “El androcentrismo científico: el obstáculo para la igualdad de género en la escuela actual”. *Educación* 29, Universidad de A Coruña.

SARTORI, Giovanni (1987): *Teoría de la Democracia*. Madrid, Alianza Editorial.

SCOTT, Joan (1990): “El género: una categoría útil para el análisis histórico. En Amelang, James y Nash, Mary (Comp.): *Historia y Género: las mujeres en la Europa Moderna y Contemporánea*. Valencia. Edicions Alfons El Magnanim.

TULA, María Inés (2008): “Sistemas electorales, leyes de cuotas y cultura política. Factores que promueven y limitan la representación política de las mujeres”. Seminario Internacional Una década de cuota femenina en América Latina. Balance y perspectivas para la participación política de la mujer. Santo Domingo, 13- 15 de Octubre del 2008.

URIARTE, Edurne y ELIZONDO, Arantxa coord. (1997): *Mujeres en política*. Barcelona, Editorial Ariel.

URQUIZA, Emilia Yolanda y MARTIN, María Elena (2003): “Las Mujeres en el Poder Legislativo de Misiones: los “límites” de la representación”. Ponencia presentada en el II Congreso Iberoamericano de Estudios de Género, Salta, Argentina.

### **Recursos en la web**

Unión Interparlamentaria Mundial: [www.ipu.org](http://www.ipu.org), consultada en diciembre de 2008

# La Política de los Estallidos Provinciales en Argentina

The provincial outbursts' policy in Argentina

*Jorge Mangonnet\**

## Resumen

La literatura que versa sobre los procesos de liberalización económica en América Latina no ha sido clara en cuanto a los efectos que las reformas de mercado han tenido sobre los niveles de movilización política en la sociedad civil. Esta literatura ha señalado, por un lado, la atomización y desmovilización de los grupos sociales, al mismo tiempo que subraya las mayores oportunidades para la beligerancia popular, por el otro. No obstante, a pesar de sus disímiles conclusiones, estas líneas de investigación no han abordado hondamente las variaciones espaciales y temporales de la protesta social al interior de cada país, descuidando la injerencia de factores políticos y económicos subnacionales sobre la protesta social en períodos de transición económica. Situando a la Argentina como caso de estudio, este trabajo busca evaluar el impacto de la liberalización económica en los niveles de protesta social en veintitrés provincias argentinas entre 1993 y 2003. Hallazgos empíricos de éste estudio revelan que el grado de reforma en cada provincia, las transferencias fiscales enviadas desde gobierno nacional y las condiciones de competencia electoral pueden ser factores propensos a moldear distintos resultados de protesta y movilización territorial al interior de una misma unidad política nacional.

## Summary

The literature that deals with the process of economic liberalization in Latin America has not been clear about the effects that market reforms have had on levels of political mobilization in civil society. This literature has pointed out, on the one hand, the fragmentation and demobilization of social groups, while highlighting the opportunities for popular belligerence on the other. However, despite their disparate conclusions, these lines of research have not addressed deeply spatial and temporal variations of social protests within each country, neglecting the interference of political and economic factors subnational social protest in transition periods economical. Placing Argentina as a case study, this paper seeks to assess the impact of economic liberalization on levels of social protest in twenty provinces between 1993 and 2003. Empirical findings of this study reveal that the degree of reform in each province, fiscal transfers sent from national government and electoral competition conditions may be factors likely to shape different results territorial protest and mobilization within the same national political unity.

---

\* CONICET – Universidad Torcuato Di Tella. Contacto: [jorge.mangonnet@alumni.utdt.edu](mailto:jorge.mangonnet@alumni.utdt.edu)



**Palabras clave:** Liberalización económica – Nivel subnacional – Movilización – Argentina

**Keywords:** Economic liberalization – Subnational level – Mobilization – Argentina

## Introducción

La literatura que versa sobre los procesos de liberalización económica en América Latina no ha sido clara en cuanto a los efectos que las reformas de mercado han tenido sobre los niveles de movilización política en la sociedad civil. Por un lado, una literatura más convencional hace hincapié en las consecuencias negativas y restrictivas de las “reformas neoliberales”<sup>1</sup> sobre la acción colectiva contenciosa. Según este enfoque, esas políticas económicas son propensas a desorganizar y atomizar a los grupos sociales, creando barreras para la organización y la actividad política colectiva (Oxhorn y Ducatenzeiler 1998; Borón 2000; Conaghan 2005; Wolff 2005, 2007; Oxhorn 2009) al tiempo que enfatiza una relación inconciliable entre neoliberalismo y democracia (Kurtz 2004; Weyland 2004). La liberalización económica es vista como un proceso que transfiere importantes decisiones de política pública hacia el sector privado, lo que en su conjunto resulta en la principal fuente para la despolitización y debilitamiento de los sujetos populares colectivos (Arce y Bellinger 2007, 98). Apatía, aislamiento, silencio político, aquiescencia y atomización social son algunos de los señalamientos que esta literatura ha hecho énfasis, y que terminan por caracterizar a las sociedades latinoamericanas durante la era neoliberal.

Por otro lado, una línea de investigación diferente sostiene un resultado contrario en la relación causal entre liberalización económica y protesta social. Ésta subraya el aumento de episodios de beligerancia popular y una re-politización ascendente de la sociedad civil ante la implementación de medidas de reconversión económica y en el marco de la apertura democrática (Walton y Ragin 1990; Walton y Seddon 1994; Arce y Bellinger 2007; Leitner, Peck y Sheppard 2007; Silva 2009; Bellinger y Arce 2010). Como una postura crítica a la tesis de atomización, esta teoría afirma que la ejecución de políticas económicas de corte ortodoxo bajo un contexto político democrático crea extendidas oportunidades para todo tipo de actividades políticas colectivas y ciclos continuos de movilización popular, que buscan enfrentar y contrarrestar los efectos de dichas reformas (Arce y Bellinger 2007, 99). En síntesis, para esta nueva literatura es la afinidad electiva entre democracia y neoliberalismo lo que permite explicar las múltiples oportunidades para la movilización social de actores colectivos y como una respuesta organizada ante la construcción de una economía de mercado.

No obstante, a pesar de sus disímiles y enriquecedoras conclusiones, ninguna de estas tesis ha evaluado hondamente las variaciones subnacionales de la protesta social al interior de cada país latinoamericano. Ambas literaturas pasan por alto cómo la injerencia de factores políticos y socioeconómicos territoriales puede llegar a moldear distintos niveles de movilización popular en las diversas regiones geográficas que conforman a una misma unidad política nacional en períodos de transición económica. Tal como afirma Auyero (2001, 34-5), “estos enfoques permanecen silenciosos sobre el hecho de que la beligerancia puede ocurrir con más frecuencia en algunas regiones y durante ciertos períodos de tiempo hacia el interior de cada país individual,

---

<sup>1</sup> Los términos y expresiones “reformas de mercado” o “reformas neoliberales” se utilizan intercambiamente como sinónimos, implicando un rango de políticas que reducen el papel del Estado en la economía. Tales políticas pueden ir desde la apertura comercial y la privatización de empresas estatales, hasta la disciplina fiscal o la reforma del sector público. Para una justificación similar sobre la utilización indistinta de ambos términos, véase Arce y Rice (2009).



asumiendo que las medidas de austeridad son implementadas en un país como un todo y que los costos del ajuste se dispersan equitativamente a lo largo del territorio”. Asimismo, los estudios que formulan inferencias sobre un gran número de países a menudo tienden a caer en limitaciones teóricas y metodológicas por el “sesgo nacional” (Snyder 2001) que indefectiblemente suscita en aquellos trabajos que abordan la protesta social desde instituciones políticas y recetas económicas estrictamente nacionales. Con ello, se termina por dificultar cualquier profundización rigurosa sobre las continuidades y discontinuidades de la protesta social en el marco de una misma unidad política nacional.

A raíz de estos argumentos, es válido formular algunas preguntas de investigación. ¿Qué factores nos explican la variación espacial y temporal de la beligerancia popular? ¿Por qué la protesta social surge con más frecuencia en algunos estados, provincias y regiones de un mismo país? ¿Por qué provincias aparentemente similares han tenido distintos niveles de protesta? Situando a la Argentina como caso de estudio, el presente artículo busca dar respuesta a esos interrogantes ahondando en las variaciones espaciales y temporales de la protesta social entre 1993 y 2003, década signada por la implementación de numerosas reformas de mercado en el país. Tal y como quedará demostrado más adelante, los hallazgos de esta investigación revelan que el grado de reforma en cada provincia, las transferencias fiscales del gobierno nacional, y las condiciones de competencia electoral propias de cada unidad provincial fueron factores importantes a la hora de explicar los patrones geográficos de la protesta social en Argentina.

La investigación queda ordenada de la siguiente manera. En la primera sección se realiza una revisión de la literatura sobre liberalización económica y protesta social, en particular, sobre las tesis de atomización y re-politización de la protesta, destacándose algunos de sus principales problemas metodológicos. La segunda sección provee una breve aproximación a los ciclos de protesta social en Argentina entre 1993 y 2003, repasando posibles factores que pudieron haber moldeado sus variaciones subnacionales durante ese período. En tercer lugar, se operacionalizan las variables de interés y se formulan las hipótesis correspondientes. Cuarto, se presentan y discuten los resultados del análisis empírico. Finalmente, se esbozan unas breves conclusiones y sugerencias para avanzar en el futuro análisis de la protesta social a nivel subnacional.

## Revisión de la Literatura

En años recientes, la literatura que aborda los efectos de la liberalización económica sobre la beligerancia popular en América Latina ha arribado a conclusiones sustantivamente opuestas. Dos corrientes de análisis sobresalen. En primer lugar, una línea de investigación sostiene las potenciales consecuencias desmovilizadoras de las reformas de mercado y los programas de ajuste estructural. Según esta literatura, estas reformas atomizan a los sectores populares y crean poderosas barreras para la organización social y actividades políticas colectivas (Oxhorn y Ducatenzeiler 1998; Wolff 2005, 2007). Como señala Conaghan (2005, 254), los sectores populares en América Latina “se han atomizado y desquiciado como resultado de las reformas económicas neoliberales”. Por su parte, Oxhorn (2009, 223) ha subrayado que las inseguridades económicas producidas por las reformas de mercado “generan apatía política al tiempo que los ciudadanos destinan mayores esfuerzos a participar en el mercado, teniendo menos tiempo disponible para ser políticamente activos”. Dado que la liberalización de mercado y privatización de la economía transfiere importantes decisiones de política pública al sector privado, desmantelando recursos organizativos y generando flexibilidad en el mercado laboral, con despidos masivos y desempleo, esta escuela sostiene que el resultado inexorable de ese proceso es la despolitización y desmovilización de las sociedades latinoamericanas contemporáneas (Arce Bellinger 2007, 98). Tal como afirma Borón (2000, 45-6), la adopción de programas neoliberales

en la región conlleva al “individualismo y consolidación de la esfera de lo privado, despolitizando y desmovilizando a las tradicionales capas populares”.

A su vez, de especial importancia para este enfoque es la relación antitética entre neoliberalismo y democracia. Para Kurtz (2004, 263), en contextos de libre mercado “la amenaza a la democracia es la desarticulación de los intereses sociales, la penetrante atomización social, y el silencio político fundado en los problemas de acción colectiva que, si llegasen a ser lo suficientemente severos, pueden minar la eficacia de las instituciones democráticas formales y, ulteriormente, la legitimidad del régimen”. En la misma línea, Weyland (2004, 143) también acuerda en que las “drásticas reformas de mercado parecen haber erosionado y limitado la calidad de la democracia”, y añade que “el paisaje organizacional de América Latina se ha vuelto más fragmentado y atomizado”. En definitiva, según esta literatura, la liberalización económica instala significativos problemas de acción colectiva y reduce los incentivos de amplios segmentos de la población a participar en movilizaciones y protestas sociales, incluso en el marco de un régimen político democrático (Bellinger y Arce 2010, 8).

En segundo lugar, otra línea de investigación ha sostenido y documentado efectos contrarios. Acorde a esta literatura, la liberalización económica en democracia abre una ventana de oportunidades para la radicalización y re-politización de la protesta social (Arce y Bellinger 2007; Leitner, Peck y Sheppard 2007; Silva 2009; Bellinger y Arce 2010). Retomando el tradicional concepto de Tarrow (1998), los regímenes democráticos moldean las reacciones sociales brindando una “estructura política de oportunidades” que facilita la acción colectiva contenciosa en situaciones de adversidad o privación económica. Acorde a Arce y Bellinger (2007, 99), “ante la presencia de agudas pérdidas originadas por cambios económicos disruptivos (liberalización económica) en conjunción con oportunidades para montar acciones colectivas exitosas (democracia), los actores sociales son más proclives a oponerse o desafiar esas políticas económicas”. Para Bellinger y Arce (2010, 11), “la liberalización económica en democracia provee de un poderoso marco estratégico de oportunidades para la resolución de problemas de acción colectiva a lo largo de un diverso rango de actores sociales, lo que posibilita la movilización popular sostenida en el tiempo”. En su reciente obra sobre los desafíos beligerantes al neoliberalismo en América Latina, Silva (2009, 17-8) también estipula que la construcción de una sociedad de mercado contemporánea en las democracias latinoamericanas brindó motivos materiales para la formación y activación de un “contramovimiento social espontáneo”<sup>2</sup>, cuya finalidad es neutralizar el avance de los programas neoliberales.

Asimismo, otros estudiosos afirmaron que este tipo de reformas económicas son inherentemente inestables, dado que generan faccionalismo de elites y revueltas populares, encontrándose con firme oposición, demostraciones políticas masivas, huelgas y disturbios (Walton y Ragin 1990, 877). Denominadas también hace un tiempo como “protestas de la austeridad” por Walton y Seddon (1994), las protestas sociales de esta índole han sido el producto de las crisis económicas internacionales y sus consecuentes soluciones ortodoxas de ajuste y reforma que se desataron en países en vías de desarrollo entre los años 70s y 90s.

No obstante, a pesar del enriquecedor debate en torno a la relación entre protesta social, liberalización económica y democracia, la mayor parte de los estudios en ambas literaturas

---

<sup>2</sup> Este concepto está originalmente ligado a la obra de Karl Polanyi (1944), en donde se argumentaba que el establecimiento de una economía de mercado moderna resultaría, en el largo plazo, en una masiva dislocación social y en consecuentes movilizaciones espontáneas como formas de protección ante los riesgos de las nuevas instituciones económicas liberales. Para el autor, una vez que el mercado intenta separarse de la sociedad, movimientos sociales protectores son su respuesta natural.

presentan problemas de distinta naturaleza, tanto en sus definiciones conceptuales como en sus abordajes empíricos y metodológicos. Tres de ellos merecen ser mencionados.

i. *Conceptos con múltiples dimensiones*: un primer problema concierne a la multiplicidad de dimensiones o aspectos que presentan conceptos amplios y complejos como “liberalización económica” o “protesta social”. Acorde a Hall y Thelen (2008, 28), la liberalización económica es un “proceso multidimensional [y] las medidas para ‘liberalizar’ áreas de la economía pueden no acarrear los mismos efectos”. A modo de ejemplo, una reforma impositiva y la privatización de empresas públicas, ¿producen los mismos efectos sobre la capacidad de y organización y movilización de una determinada sociedad? Una política de liberalización financiera y un plan de austeridad y ajuste fiscal, ¿impactan de igual modo en los intereses de los sectores populares organizados? A menudo, parte de los trabajos recién citados se remiten a la liberalización económica como un cuerpo homogéneo de reformas estructurales permeables a redefinir la base organizacional de los movimientos sociales, omitiendo sus múltiples dimensiones y los consecuentes y diversos costos sociales que pueden operar al momento de implementar cambios en cada una de esas dimensiones<sup>3</sup>. En ocasiones, el mismo problema se repite al momento de analizar la protesta social. Teniendo en cuenta la vasta diversidad de intereses organizados y las numerosas actividades políticas en las que se pueden ver involucrados (McAdam, Tarrow y Tilly 2001), ¿qué tipo de reacciones sociales colectivas o repertorios beligerantes pueden esperarse en tiempos de reforma estructural de la economía?, ¿cuáles son las modalidades y tiempos de la protesta? A la vez, ¿quiénes son los sujetos que se movilizan?, ¿son sindicatos, estudiantes, pobres urbanos o movimientos indígenas?, ¿todos estos grupos se ven afectados de la misma manera ante las distintas políticas de reforma económica?, ¿todos reaccionan igualmente? Otra vez, esto es un punto en común en la literatura. Varias de las investigaciones ya referidas no abordan con precisión las dimensiones de la protesta social, en particular, los actores (quién), los repertorios (cómo) y los tiempos de la movilización (cuándo), refiriéndose a la protesta social como un contramovimiento uniforme de descontento masivo que surge ante una especie de atropello ineludible de las reformas neoliberales.

ii. *Poca variación de la variable dependiente*: un segundo problema de estas dos literaturas atañe a la escasa variación de la variable dependiente, es decir, la protesta social, y que puede observarse con frecuencia en los resultados de sus investigaciones. Este es un problema compartido por ambas corrientes. Parte de los estudios incluidos tanto en la literatura sobre atomización como re-politización de la protesta se concentran en aquellos factores plausibles de desactivar o, en su defecto, activar episodios de beligerancia popular. Partiendo de sus premisas teóricas, las conclusiones y hallazgos de estas dos literaturas en torno al desempeño de la variable dependiente están en las antípodas: o hay atomización y desmovilización, o re-politización y movilización. No obstante, de acuerdo con Roberts (2008), los análisis sobre protesta social durante las décadas de reformas de mercado en América Latina dejan de lado una serie de asuntos que permanecen pobremente entendidos, en especial, la necesidad de explicar la presencia conjunta y variación continua entre patrones de movilización como de desmovilización. El autor señala que al examinar la experiencia latinoamericana contemporánea, “la resistencia a las sociedades de mercado puede encontrar un rango de variedades políticas en diferentes contextos nacionales”, y que a causa de esa variedad de respuestas, “se debe ser cuidadoso cuando se abordan patrones más generales de movilización social” (Roberts 2008, 336). Esto ha tendido a observarse con mayor reiteración en los últimos trabajos enmarcados en la línea sobre re-politización de la acción colectiva contenciosa. Volviendo a Roberts (2008, 337), el hecho de que los actores “perdedores”

---

<sup>3</sup> Este problema es más frecuente en estudios como los de Kurtz (2004) o Arce y Bellinger (2007), quienes observan el impacto de la liberalización en la protesta social en América Latina utilizando distintos índices agregados de liberalización económica como los de Morley, Machado y Pettinato (1999) y Escaith y Paunovic (2004).

de la liberalización económica no siempre “estén predispuestos a la rebelión popular [resulta] frecuentemente opacado por estudios [que] se focalizan exclusivamente en ejemplos positivos de movilización”. En definitiva, para entender más acabadamente movilización en períodos de reforma económica es también esencial estudiar la no-movilización, y viceversa; evitando, con ello, el sesgo metodológico de seleccionar muestras de casos basadas exclusivamente en los valores positivos (o negativos) de la variable dependiente (Cleary 2000; Geddes 2003).

iii. *Presencia de sesgos nacionales*: el último problema de estas literaturas hace alusión al predominio de estudios basados en muestras con un gran *N* de casos nacionales, o en términos de Snyder (2001), con evidencias de “sesgos nacionales”. Siguiendo a este último autor, este tipo de sesgo acontece porque a menudo los comparativistas confían excesivamente en casos y datos agregados de orden nacional cuando se estudian países con altos grados de heterogeneidad interna, pudiendo distorsionar nuestras inferencias causales y los intentos por construir teorías (Snyder 2001, 94). En ese sentido, la mayor parte de los trabajos indicados tanto en la tesis de atomización como re-politización se han concentrado casi exclusivamente en estudiar la protesta a escala nacional. Ambas se han inclinado por enfatizar la incidencia de instituciones políticas y recetas económicas estrictamente nacionales, sin evaluar con precisión la injerencia de factores subnacionales propensos a moldear distintos patrones espaciales y temporales de beligerancia popular en el marco de una misma unidad política nacional. De hecho, hasta el día de hoy, el análisis de la protesta social en la región ha sido un área de investigación claramente dominada por comparaciones de gran escala entre casos nacionales, y que no explican el por qué de la variación espacial y temporal a nivel subnacional. ¿Por qué las protestas sociales pueden ser más numerosas y frecuentes en determinadas regiones geográficas, estados o ciudades que en otras? ¿Por qué en períodos de elevado conflicto social, provincias aparentemente similares pueden exhibir distintos niveles de movilización? ¿Qué factores políticos y socioeconómicos permiten dar cuenta de la variación subnacional de la protesta social? En suma, retomando la idea central de Auyero (2001, 34-5), “estos enfoques permanecen silenciosos sobre el hecho de que la beligerancia puede ocurrir con más frecuencia en algunas regiones y durante ciertos períodos de tiempo hacia el interior de cada país individual, asumiendo que las medidas de austeridad son implementadas en un país como un todo y que los costos del ajuste se dispersan equitativamente a lo largo del territorio”. Como señala Bruhn (2008, 7), debe tenerse presente que “la complejidad de la protesta hace difícil estudiarla efectivamente [y el] número de variables y niveles de análisis que pueden afectarla genera muchas posibles combinaciones explicativas”.

En relación a este último punto, existe un incipiente cuerpo de literatura que ha comenzado a demostrar la influencia de la arena política subnacional al momento de explicar la variación espacial y temporal de la protesta social en América Latina. Varios de estos trabajos han permitido observar no sólo el impacto de actores y procesos políticos territoriales, sino también cómo distintas medidas de liberalización económica operan sobre la protesta social en territorios localmente delimitados y cómo se articulan ciclos de movilización y desmovilización al interior de una misma unidad política nacional.

Por ejemplo, en una investigación reciente sobre la movilización de grupos aborígenes y campesinos en México entre 1975 y 2000, Trejo (2004) muestra cómo los arreglos políticos locales y las respuestas de las élites estatales del Partido Revolucionario Institucional (PRI) dieron forma a diversos patrones geográficos y temporales de protesta indígena, la cual buscaba vetar la sanción de leyes de reforma y privatización de tierras. Por su parte, profundizando en los determinantes económicos y políticos de las huelgas de maestros en Argentina, Murillo y Ronconi (2004) demuestran que la situación presupuestaria provincial y la presencia de alineamientos políticos entre el partido del gobernador y los sindicatos permiten explicar un “gran pero dispar patrón de la protesta docente” entre 1996 y 2001 (Murillo y Ronconi 2004, 78). Asimismo, en un estudio sobre las revueltas populares por la privatización del servicio eléctrico en la región de Arequipa, Perú, Arce (2008) sostiene que el proceso de descentralización administrativa y política



iniciado por el presidente Alejandro Toledo contribuyó a diversificar territorialmente el conflicto social en ese país. A su vez, Arce y Rice (2009) también han demostrado empíricamente cómo el impacto de la inversión extranjera directa por departamento, los niveles de competencia electoral y la presencia local de población indígena han producido cambiantes niveles de protesta social en Bolivia durante el decenio de reformas en 1995-2005.

Con el propósito de contribuir a esta creciente literatura, el presente escrito apunta a poner a prueba aquellos factores subnacionales plausibles de moldear distintos niveles de protesta social al interior de una misma nación con alta diversidad política y económica como es Argentina. Tres razones parecen justificar a este país como caso idóneo para el estudio de la protesta social a nivel subnacional. Primero, el escenario provincial argentino posee largos antecedentes como arenas de conflicto entre diversos grupos sociales *vis-à-vis* la liberalización económica. En otras palabras, las provincias argentinas se configuraron como los territorios en donde tuvieron lugar luchas sociales como respuestas estratégicas de los sectores populares a la reconversión económica (Favaro, Iuorno y Cao 2004). Segundo, Argentina es un estado federal, considerado uno de los más descentralizados<sup>4</sup> de América Latina y con alta autonomía política e institucional concentrada en los ejecutivos provinciales (Jones, Sanguinetti y Tommasi 1999, 136). Como se argumentará posteriormente, las consecuencias políticas y sociales de la reforma económica estuvieron condicionadas a la pluralidad de arreglos políticos territoriales y que han sido capaces de moderar los intentos reformistas del gobierno federal, erigiéndose, así, una base de tensiones entre la política pública provincial y la nacional (Wibbels 2000; Nicolini *et al.* 2002; Webb 2003; Jones y Hwang 2005). Por último, Argentina evidencia marcados patrones territoriales de protesta social durante el período de reforma, ya que si bien en algunas provincias predominaron notorios disturbios civiles, en otras prevaleció una situación de notoria calma social (Gibson y Calvo 2000). En las próximas secciones se buscará explicar las variaciones espaciales y temporales de la beligerancia popular en Argentina entre 1993 y 2003, período signado por contextos más amplios de liberalización económica y democratización.

### **Liberalización Económica, Política Subnacional y Estallidos Provinciales en Argentina**

El pasaje a una economía de mercado como modelo de desarrollo en Argentina a principios de los años '90 estuvo acompañado por numerosos episodios de beligerancia popular que transformaron al país en un auténtico paisaje de insurgencia colectiva (Auyero 2002, 187). Ataques a edificios públicos y gubernamentales, cortes de calles y rutas, "cacerolazos", campamentos en plazas, ollas populares, asambleas barriales y saqueos a comercios se tradujeron en una radical re-politización de la sociedad civil argentina. Este ciclo de beligerancia popular introdujo nuevos espacios de demanda popular, produciendo arenas formales e informales de negociación política en un contexto más amplio de política democrática y cambio económico. Los ascendentes niveles de movilización y protesta que el país llegó a experimentar durante los años de reforma lo han convertido en un laboratorio idóneo para el estudio del conflicto social, en especial, a la luz de la literatura que considera a Argentina como un caso "exitoso" de liberalización económica (Etchemendy 2001) y consolidación democrática (Schamis 2002).

A lo largo de ese ciclo, los cortes de calles y rutas lograron afianzarse como la forma más recurrente y visible de actividad beligerante y de rechazo hacia las políticas neoliberales (Dinerstein 2001; Lodola 2002; Svampa y Pereyra 2003). Comenzando con el violento estallido

---

<sup>4</sup> Acorde a la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales del Ministerio de Economía, en los últimos 20 años alrededor del 50% del gasto público total consolidado se ejecutó en los niveles provinciales y municipales de gobierno.

popular contra las medidas de ajuste fiscal en la nortea provincia de Santiago del Estero en 1993, también conocido como el *Santiagazo*<sup>5</sup>, recordados episodios de cortes y ocupaciones de rutas acontecieron con posterioridad en las provincias de Río Negro (1995), Neuquén (1996), Jujuy (1997), Salta (2000) y Buenos Aires (2002). Los cortes de calles y rutas—tanto nacionales como provinciales—continuaron expandiéndose incesantemente en varias provincias del interior durante la década del '90 hasta fines de la presidencia del peronista Eduardo Duhalde, cuando importantes medidas económicas finalmente colapsaron o fueron reformuladas durante el bienio 2002-2003<sup>6</sup>. A simple modo ilustrativo, mientras la cantidad total de cortes en todo el país era de 226 entre 1993 y 1998, para 1999-2003 ese número trepó rápidamente a 5039.

---

<sup>5</sup> El *Santiagazo* fue un episodio ejemplar de ira popular contra la corrupción provincial y los planes del gobierno de la provincia por aprobar una polémica ley de reforma del sector público. Rememorado por sus tremendos niveles de violencia política y cobertura mediática nacional, el 16 y 17 de diciembre de 1993 “miles de empleados provinciales y municipales, estudiantes secundarios y universitarios, jubilados, trabajadores informales y jóvenes desocupados invadieron, saquearon e incendiaron la casa de gobierno, la corte de justicia, la legislatura y las casas de casi una docena de prominentes políticos locales” (Auyero 2001, 37). Refiérase a los trabajos etnográficos de Auyero (2001, 2002) para estudios más descriptivos y cronológicos de dicho evento.

<sup>6</sup> El fin de la llamada Ley de Convertibilidad monetaria o Plan de Convertibilidad en 2002—la cual establecía la paridad cambiaria de un peso argentino con un dólar norteamericano—es visto como punto de inflexión para la orientación neoliberal de la economía argentina. Su colapso marcó el agotamiento de importantes reformas estructurales adoptadas a comienzos los años '90 y sentó las bases para una nueva dirección económica nacional iniciada posteriormente en 2003. Para un análisis más exhaustivo acerca de las consecuencias del fin de esta política para la economía de mercado en Argentina, véase Beccaria y Maurizio (2005).

Tabla 1: Protestas subnacionales – cortes de ruta 1993-2003

Provincia	1993 – 1998	1999 – 2003	Promedio total anual
			1993 – 2003
Buenos Aires	5,8	357,2	165,5
Jujuy	10	147,8	72,6
Salta	1	74	34,2
Santa Fe	3,3	67,4	32,5
Tucumán	2,7	58,2	27,9
Córdoba	4,3	50	25,1
Neuquén	3,8	44,4	22,3
Chaco	0,3	35,8	16,5
Mendoza	0,5	28,2	13,1
Río Negro	0,8	25,8	12,2
Catamarca	0,2	24	11
Misiones	0,7	17,8	8,5
Entre Ríos	0,5	14,6	6,9
San Juan	0,3	14,2	6,6
Corrientes	0,2	10	4,6
Santa Cruz	0,5	7,2	3,5
Chubut	0,8	6,6	3,5
Formosa	0	6,2	2,8
La Rioja	0,7	5,4	2,8
Santiago del Estero	0,3	5,4	2,6
Tierra del Fuego	0,8	4,2	2,4
San Luis	0	2,2	1
La Pampa	0	1,2	0,5



---

Fuente: PIMSA y Centro de Estudios Nueva Mayoría

---

Sin embargo, estas movilizaciones no se han distribuido uniformemente a lo largo del país. Tal como Auyero (2001, 34-5) aclara, es central subrayar el hecho de que “la beligerancia puede ocurrir con mayor frecuencia en algunas regiones y durante ciertos períodos de tiempo”, y en Argentina, “existe un creciente cuerpo de evidencia que apunta los patrones espaciales y temporales tanto del ajuste económico como de la protesta”. Por ejemplo, tal como se desprende de la Tabla 1, entre 1993 y 2003 el promedio anual de cortes de calles y rutas en provincias pequeñas del norte como Jujuy y Salta superaron al de Córdoba, Santa Fe y Mendoza, las provincias más urbanas y pobladas del país junto a Buenos Aires. A la vez, en 1993-1998, provincias con promedios similares como Chaco, Río Negro y Catamarca notoriamente multiplicaron sus cortes para 1999-2003; mientras que otras provincias con las mismas cantidades en 1993-1998, como Chubut, La Rioja, Santiago del Estero y Tierra del Fuego, apenas incrementaron su promedio anual para 1999-2003. ¿Qué, entonces, nos explica esta variación territorial y temporal de la beligerancia popular? ¿Por qué la protesta social surge con más frecuencia en algunas provincias y regiones del país? ¿Por qué provincias aparentemente similares han tenido distintos niveles de cortes de calles y rutas?

Dos literaturas sobre federalismo y política subnacional son plausibles de brindarnos respuestas al por qué de la variación provincial de la protesta social en Argentina. Primero, existe una línea de investigación que hace hincapié en la dimensión territorial de la reforma económica y en las asimetrías regionales de los costos políticos y sociales que las unidades subnacionales pueden afrontar al momento de implementar políticas económicas reformistas. Segundo, en los últimos años ha surgido otra literatura que estudia los desiguales procesos de transición y democratización a nivel subnacional, enfocándose en los distintos patrones de competencia política y desempeño electoral de las gobernaciones provinciales y en las estructuras de oportunidades políticas que dichos patrones proveen.

En primer lugar, trabajos sobre la economía política del federalismo han resaltado la importancia de estudiar las consecuencias territoriales de las reformas de mercado en países con instituciones políticas federales. En el caso de Argentina, la liberalización de la economía no fue un evento de un solo tiempo y espacio, por lo que tanto sus costos como beneficios no se distribuyeron equitativamente a lo largo del territorio nacional (Gerchunoff y Torre 1996; Dillinger y Webb 1999; Gibson y Calvo 2000; Webb 2003). Como bien afirma Wibbels (2005, 30) en su investigación sobre federalismo y reforma en Argentina, uno de los aspectos en donde estas políticas variaron territorialmente “es hasta qué punto sus costos y beneficios fueron absorbidos igualmente a lo largo de las regiones de la federación”. Acorde al autor, “mientras algunas regiones se beneficiaron de las reformas a expensas de otras, las ‘perdedoras’ fueron más propensas a movilizarse en contra de la reforma”. Por su parte, según el análisis de Gibson y Calvo (2000, 42-3), en Argentina “la segmentación de los costos de la reforma apuntó a limitar oposiciones organizadas a la reforma económica a regiones metropolitanas”, por lo que las consecuencias políticas “en términos de disturbios civiles y costos electorales se limitaron a áreas provinciales urbanas”. Para Remmer y Wibbels (2000, 428-9), determinados “arreglos institucionales condicionaron los intentos de ajuste económico en los ‘90”, ya que si bien algunas provincias se beneficiaron de las reformas, “otras se vieron estancadas en ciclos de violentas protestas”. En ese mismo sentido, Delamata (2002, 126) puntualizó que “la temporalidad y emplazamiento” de la reforma económica marcó “los tiempos de la protesta”; y de forma similar, Scribano (1999, 56) también menciona que, en líneas generales, las áreas geográficas de mayores cortes de calles y rutas “se corresponden a los lugares donde se efectuaron privatizaciones de empresas estatales”.

Asimismo, esta literatura también subraya los factores que permitieron, a ciertas provincias, evadir o contener el avance y los costos de la reforma. Como Gibson, Calvo y Falleti (1999, 42) encuentran, “la diferenciación económica regional” por medio del envío de generosas transferencias fiscales desde el gobierno federal “facilitó la protección de las regiones periféricas de los altos costos de la reestructuración económica”. Acorde a Nicolini *et al.* (2002, 52), al momento de implementar reformas el gobierno federal puso en marcha algunas “operaciones de rescate. . . soluciones caso por caso. Usando esos mecanismos y negociaciones el gobierno federal trató de obtener beneficios (en términos de ajuste provincial, reformas, etc.) a cambio de ayuda financiera”. A su vez, los autores aseveran que “si bien con algunas provincias pequeñas y pobres las autoridades centrales se mostraron benevolentes, con otras. . . el dinero federal involucrado fue bastante más reducido, siendo las provincias mismas las que soportaron la mayor parte del costo del ajuste” (Nicolini *et al.* 2002, 53).

En segundo lugar, desde la transición democrática en 1983, un creciente número de autores ha examinado la presencia de regímenes políticos provinciales y el desigual desempeño territorial de la democracia argentina. O'Donnell (1993), por ejemplo, argumentó que el asimétrico desarrollo de las instituciones democráticas latinoamericanas ha establecido enclaves territoriales dominados por patronazgo y nepotismo, donde los partidos políticos se comportan como maquinarias electorales produciendo una democracia con “ciudadanía de baja intensidad”. De modo similar, Gibson (2005, 103) ha destacado que la transición argentina ha sido opacada por una dispar “distribución territorial de las prácticas e instituciones de la democracia, la cual ha afectado la transparencia de los procedimientos electorales” en distintas jurisdicciones. En su reciente investigación sobre los efectos del federalismo fiscal en los niveles de democracia provincial, Gervasoni (2010, 316) afirma que una “vigorosa competencia electoral lleva a una mayor responsabilidad por parte de los gobiernos. . . subnacionales”, mientras que “amplias mayorías electorales para el candidato ganador típicamente reflejan escenarios desperejados” y poco competitivos. Remmer y Wibbels (2000, 429) también hallaron que la “estructura de la competencia política a nivel provincial varía considerablemente”, apoyando la idea de que “cada provincia tiene un sistema político propio donde se combinan reglas y tradiciones político-partidarias particulares” (Calvo y Escolar 2005, 99). Por ende, para esta perspectiva la naturaleza territorial de la transición subnacional produce patrones cambiantes de competencia electoral, y provee a los agentes políticos provinciales con distintas oportunidades e incentivos para afrontar bloqueos y cortes de calles y rutas.

En resumen, la segmentación geográfica de la liberalización económica, como así también el desigual proceso de democratización de los sistemas políticos provinciales, pueden contribuir al entendimiento de la variación espacial y temporal de la beligerancia popular en Argentina entre 1993 y 2003. Por un lado, la segmentación geográfica de la liberalización económica concentra inequitativamente sus costos políticos y sociales, aumentando la probabilidad de estallidos populares y disturbios civiles en determinadas regiones, al tiempo que otras se benefician de mayores recursos estatales y logran contener o disuadir los costos inmediatos de las reformas económicas. Por otro lado, las diferencias en el desempeño de la democracia a nivel subnacional producen patrones cambiantes de competencia electoral en los regímenes provinciales, lo que ofrece distintos incentivos y oportunidades políticas a los actores subnacionales para lidiar con el creciente conflicto social. En base a estas dos literaturas, a continuación se plantean las hipótesis que guiarán el resto del trabajo.

### **Hipótesis, Variables e Indicadores**

El objetivo primario de este estudio es examinar y poner a prueba aquellos factores plausibles de explicar las variaciones espaciales y temporales de la protesta social en 23<sup>7</sup> provincias argentinas durante la década de reformas de mercado, comprendida entre 1993 y 2003. Este período captura importantes eventos y desarrollos políticos acontecidos en el país: el comienzo de los estallidos provinciales contra las reformas neoliberales en Santiago del Estero en 1993, la generalización de olas de cortes de ruta en las provincias del interior a fines de los '90, las revueltas populares de diciembre de 2001, el auge y la sucesiva caída de importantes políticas económicas (por ejemplo, el Plan de Convertibilidad), entre otros.

El enfoque subnacional, por su parte, no sólo permite corregir el sesgo nacional de la literatura sobre protesta social y liberalización económica mencionado con anterioridad, sino que, además, evita la selección de casos sobre los valores positivos de la variable dependiente, permitiendo conjugar patrones cambiantes de movilización y no-movilización en el marco de una misma unidad política nacional. Se considera que éste tipo de análisis ayuda a formular inferencias causales válidas sobre los factores que pueden explicar la protesta social a nivel subnacional.

La variable dependiente, PROTESTA, es el número anual de cortes de calles y rutas acontecidos en una determinada provincia recolectados por el Programa de Investigación sobre el Movimiento de la Sociedad Argentina (PIMSA) y el Centro de Estudios Nueva Mayoría<sup>8</sup>, ambas basadas en reportes policiales y periódicos nacionales<sup>9</sup>. Hasta el momento, estas son dos de las

---

<sup>7</sup> Las mismas son: Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Santiago del Estero, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Tierra del Fuego and Tucumán. Queda excluida de la muestra la Ciudad de Buenos Aires por dos motivos: a) este distrito adquirió carácter autónomo sólo a partir de 1996, siendo una jurisdicción que anteriormente dependía enteramente del gobierno federal; b) al ser la ciudad capital del país y por su importancia política como centro administrativo de la nación, esta metrópoli ha sido claramente más tendiente a ser terreno de protestas de todo tipo y objeto, por lo que su inclusión en la muestra podría distorsionar el posterior análisis empírico. Una justificación similar del por qué de la exclusión de la Ciudad de Buenos Aires se señala en Nicolini *et al.* (2002, 43).

<sup>8</sup> PROTESTA es simplemente medida como la cantidad exacta de cortes de calles y rutas que acontecen en cada provincia durante cada día de un año, y no se utilizan *proxies* como funciones sobre el total de rutas cortadas, o estimaciones promedio que miden la protesta sobre el total de la población. Si bien activistas y grupos sociales que se involucran en protestas a menudo cortan más de una sola calle o ruta y, en numerosas ocasiones, bloquean los cruces e intersecciones de varias rutas en el marco de un solo día, acorde a los métodos de conteo Nueva Mayoría y PIMSA—éste último únicamente en la dimensión temporal de su recopilación—computan esto como un solo corte, y cada día en que manifestantes ocupan una calle o ruta es tomado como un corte adicional. En otras palabras, esto significa que si un grupo corta una ruta en la región sur de una provincia por una semana de forma ininterrumpida, PIMSA y Nueva Mayoría contarán esto como siete cortes. De modo similar, si el mismo u otro grupo corta otra ruta distinta en la región norte de la provincia durante la misma semana, esto también será contado como siete cortes nuevos adicionales. En breve, las protestas se codifican en base al número exacto de cortes que ocurren en un día en una determinada provincia, y—al menos según la información publicada por Nueva Mayoría—no se diferencian protestas por tipo de actor político, objeto de demanda o características geográficas de la provincia. Por otro lado, el indicador de Nueva Mayoría también ya fue utilizado en otros estudios para observar el impacto de la protesta social sobre la distribución de políticas públicas (por ejemplo, Lodola 2005; Weitz-Shapiro 2006; Giraudy 2007).

<sup>9</sup> Es importante destacar, empero, que estas dos fuentes no abarcan necesariamente los mismos períodos de tiempo. Como Nueva Mayoría empezó a recolectar datos sobre cortes sólo a partir de 1997, los datos requeridos para los años 1993-1996 fueron obtenidos de la base de datos de PIMSA, cuyas tempranas investigaciones permitieron la obtención de datos sobre protesta desde los disturbios de Santiago del Estero en 1993. Para mayor información sobre esta base de datos, remítase a [www.pimsa.secyt.gov.ar](http://www.pimsa.secyt.gov.ar)

únicas tres bases de datos que miden la protesta social anualmente y a lo largo de las provincias<sup>10</sup>. Es importante añadir que la elección del corte de ruta como indicador no solo se justifica en la importancia de este repertorio de protesta para el desarrollo del caso argentino, sino que, como argumenta Bruhn (2008, 44), el corte de calle es visto como una de las “categorías más agresivas [y] cada vez más popular para todos los grupos” que buscan movilizarse en las calles.

Según nuestra primera línea teórica esbozada el apartado anterior, la principal variable independiente del trabajo es la liberalización económica a nivel provincial. Para esta corriente, la segmentación geográfica de los programas de reforma económica hizo que determinadas provincias concentraran la mayor parte de sus costos sociales y políticos, siendo más propensas a ciclos de violentas protestas y derrotas electorales por parte de sus partidos gobernantes. No obstante, como se ha revisado, el efecto de la liberalización sobre los niveles de acción colectiva contenciosa es abordado de forma dual por la literatura especializada en América Latina: o hay desmovilización (tesis de la atomización) o movilización (tesis de la re-politización). Teniendo en cuenta la posibilidad de ambas direcciones causales y los múltiples y diversos hallazgos propios de las investigaciones enmarcadas en esos análisis, el planteo de una hipótesis sobre reforma y protesta subnacional debe contemplar ambos escenarios. Si lo propuesto por la teoría de atomización es cierto, entonces la liberalización económica debería tener un efecto negativo sobre los niveles de protesta subnacional. Si, por el contrario, lo predicho por la teoría de re-politización es lo que se cumple, entonces la liberalización económica debería tener un efecto positivo sobre los niveles de protesta subnacional. Así, aclarado esto, la primera hipótesis de este trabajo queda formulada de la siguiente manera:

*HIPÓTESIS 1: Cuanto mayor sea el grado de liberalización económica en una provincia, menores serán los niveles de protesta subnacional (tesis de la atomización). Por el contrario, en un escenario opuesto, cuanto mayor sea el grado de liberalización económica en una provincia, mayores serán los niveles de protesta subnacional (tesis de la re-politización).*

Dada la multiplicidad del concepto y la inexistencia un índice de liberalización económica subnacional que simplifique la medición, es preciso adoptar un *proxy* para examinar los efectos subnacionales de la liberalización sobre la protesta (Arce y Rice 2009, 95). LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA será medida, en este caso, por los ingresos de capital que entran al tesoro provincial. Este indicador permite ver el grado de “privatización” de la economía provincial, mostrando, principalmente entre otros componentes de ingreso, las entradas provenientes de privatizaciones y la venta de activos de propiedad estatal<sup>11</sup>. Está expresada en valores per cápita

<sup>10</sup> La tercera fuente de la que se tiene conocimiento es el Grupo de Estudios sobre Protesta Social y Acción Colectiva (GEPSAC), de la Universidad de Buenos Aires. Por simples razones de tiempo no se obtuvo el acceso a sus datos.

<sup>11</sup> Los ingresos de capital se componen de “privatizaciones: toda venta parcial o total de participaciones societarias del Estado en empresas públicas o mixtas” y “otros recursos de capital [como la] venta de bienes muebles o inmuebles [y] transferencias de capital” (Ministerio de Economía de la Nación, sin año de referencia, 3). En una definición más específica, el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Ministerio de Economía (2003, 79) define a los ingresos de capital como “los ingresos por la venta de activos, la disminución de existencias y las variaciones positivas de la depreciación y amortización, así como las transferencias recibidas con el objeto de financiar gastos de capital. Forman parte de este grupo la recuperación de préstamos y la venta de acciones y participaciones de capital de empresas e instituciones del sector público, del sector externo y de otras entidades y personas del sector privado, con fines de posibilitar el cumplimiento de determinadas políticas gubernamentales y no con el objeto de lograr rentabilidad por el uso de recursos excedentes”. En ausencia de un índice de liberalización subnacional y por la vasta multiplicidad conceptual, los ingresos de capital representan el indicador más apropiado para medir el grado de liberalización económica en las provincias argentinas.

para controlar por el tamaño de la provincia, y sus datos provienen de la Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias, dependiente del Ministerio de Economía.

Segundo, prosiguiendo con la misma literatura, una segunda variable relevante para poder explicar las variaciones espaciales y temporales de la protesta son las transferencias fiscales que el gobierno federal gira a las provincias. Estas rentas adicionales fueron enviadas a modo de compensaciones selectivas con el propósito de contener y disuadir los costos y riesgos inmediatos de las reformas en provincias sensiblemente vulnerables a sus efectos. En concreto, esta vulnerabilidad era altamente probable en provincias dependientes de la economía del sector público, donde las políticas reformistas amenazaban la estabilidad laboral de la mayoría de la población y ponían en peligro la fuente de recursos de importantes actores provinciales, como por ejemplo, sindicatos de empleados públicos, gobernadores e intendentes (Auyero 2001; Remmer y Wibbels 2000). El resultado fue que, en distritos donde los costos de la reforma en términos de violentas protestas y huelgas eran percibidos como elevados, “gran parte las transferencias federales recibidas [fueran] destinadas. . . a contratar trabajadores adicionales en el sector público” y a expandir desmedidamente el tamaño del gasto estatal, ya que los recursos del estado provincial “están asociados con grupos bien organizados que se movilizan en contra de su recorte” (Wibbels 2005, 180). De este modo, es de esperarse que cuanto mayores sean las transferencias fiscales que el gobierno nacional envía a una provincia, menores sean sus niveles de protesta subnacional. Recursos fiscales adicionales acrecientan la dotación de factores y otorgan una mayor discrecionalidad y capacidad distributiva a los agentes políticos provinciales para lidiar con el creciente conflicto social. Se procede, de este modo, a la segunda hipótesis del escrito:

*HIPÓTESIS 2: Cuánto mayores sean las transferencias fiscales giradas por el gobierno federal a una provincia, menores serán los niveles de protesta subnacional.*

La segunda variable independiente, TRANSFERENCIAS FEDERALES, se mide por el total de rentas fiscales que el gobierno nacional transfiere a una determinada provincia en un año, expresadas en valores per cápita. Sus datos también fueron extraídos de la Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Basándose en la contribución teórica de la literatura sobre democratización a escala subnacional, variables independientes adicionales deberían capturar los niveles de competencia electoral provincial. Tomando la clásica obra de Sartori (1992) sobre partidos y sistemas de partidos, dos son las dimensiones de competitividad que debería considerarse en las provincias: a) el margen de victoria en las elecciones a gobernador; y b) la frecuencia de alternancia en el gobierno. Por el lado del margen de victoria, obras recientes sobre protesta subnacional en América Latina y demás países en desarrollo (por ejemplo, Snyder 1999; Trejo 2004; Wilkinson 2004; Arce y Rice 2009) han corroborado que patrones cambiantes de competencia electoral pueden brindar distintos incentivos y oportunidades políticas a gobernadores y legisladores subnacionales para hacer frente a episodios de protesta y movilización callejera en tiempos de reforma estructural de la economía. Acorde a estos autores, en un contexto de intensa competencia los oficiales electos tienen mayores incentivos para ofrecer políticas públicas eficientes y un gobierno más transparente a sus electorados. Por ende, cuando un gobernador enfrenta serios desafíos electorales, estos son más propensos a diseñar, implementar y distribuir políticas programáticas que potencialmente pueden reducir la probabilidad de actividades beligerantes. En caso contrario, si un gobernador es electo por cómodas y abrumadoras mayorías de votos, este puede ser menos tendiente a responder a las necesidades de sus electores con bienes públicos y gobiernos transparentes, abriendo, en cambio, una ventana de oportunidades para acciones de protesta. De esta manera, la tercera hipótesis establece lo siguiente:



*HIPÓTESIS 3: Cuanto mayores sean los márgenes de victoria en las elecciones a gobernador provincial, mayores serán los niveles de protesta subnacional.*

El indicador para la tercera variable, VOTOS DEL GOBERNADOR, será simplemente el porcentaje de votos obtenido por el candidato ganador a elecciones a gobernador provincial. Los datos para este indicador fueron extraídos del Atlas Electoral de Andy Tow, el cual toma como fuente los resultados publicados por la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior<sup>12</sup>.

Por el lado de la segunda dimensión, la frecuencia de alternancia en el cargo, la expectativa teórica sobre la protesta subnacional es diferente. Según los resultados de su investigación comparada sobre protesta y movimientos sociales en estados de Brasil y México, Bruhn (2008, 7) descubre que la denominada “luna de miel” de los gobernadores e intendentes importa, ya que “en el primer año de un gobierno, las organizaciones tienen incentivos particularmente fuertes para protestar con el fin de establecer su orden de prioridades en la agenda de políticas”. Si lo propuesto por esta teoría es cierto, entonces una mayor alternancia en el poder ejecutivo provincial debería incrementar las probabilidades de protesta subnacional. Queda, así, formulada la cuarta hipótesis:

*HIPÓTESIS 4: Cuanto mayor sea la frecuencia de alternancia en el poder ejecutivo provincial, mayores serán los niveles de protesta subnacional.*

De forma similar a la codificación de Bruhn (2008), la cuarta variable, LUNA DE MIEL, es una variable dicotómica que indica el valor de 1 (uno) para el año en que un nuevo candidato accede al cargo de gobernador en una provincia, y 0 (cero) para los demás años restantes.

Se busca controlar por el impacto de las siguientes tres variables: población, desempleo y PBG per cápita. POBLACIÓN (LOG)<sup>13</sup> busca controlar la posibilidad de que provincias más grandes experimenten mayores niveles de protesta en comparación con provincias más pequeñas. DESEMPLEO<sup>14</sup> es un porcentaje que permite observar posibles patrones de pobreza y privación económica, los cuales deberían estar positivamente correlacionados con el nivel de protesta subnacional. Finalmente, PBG PER CÁPITA (LOG)<sup>15</sup> debería operar como una fuerza estabilizadora de mayor acumulación de riqueza que reduce las pérdidas económicas y decrece el conflicto social. Todos estos indicadores están expresados en sus valores a nivel provincial para el período en cuestión.

Adicionalmente, se incorporan dos variables de protesta para controlar por la potencial dependencia espacial y temporal de la actividad beligerante. Por ejemplo, Tarrow (1998), entre

<sup>12</sup> <http://www.towsa.com/andy>, y <http://www.mininterior.gov.ar/elecciones>, respectivamente.

<sup>13</sup> Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

<sup>14</sup> Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Cabe aclarar que el desempleo por en Argentina sólo es medido en centros urbanos de alta concentración poblacional, como capitales provinciales y grandes ciudades, haciendo de este porcentaje una estimación imprecisa y no representativa del total de la población provincial.

<sup>15</sup> A raíz de la falta de cálculo del PBI provincial, se acudió a las cifras del PBG en las bases de datos del Consejo Federal de Inversiones (CFI). Según la Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias, el PBG (Producto Bruto Geográfico) es igual a la “a la suma de los valores agregados brutos de todas las unidades institucionales residentes dedicadas a la producción, entendiéndose por residente a una unidad institucional que se encuentra en el territorio económico de una jurisdicción y mantiene un centro de interés económico en ese territorio, es decir, realiza o pretende realizar actividades económicas o transacciones a una escala significativa, indefinidamente o durante un período prolongado de tiempo, que normalmente se interpreta como un año” (<http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/index.php>). La diferencia más notable con el PBI es que, mientras este mide el ingreso por ventas de producto, el PBG mide los egresos.

otros, argumenta que la movilización sigue un patrón cíclico en el cual las protestas se esparcen rápidamente a través de distintas regiones geográficas, y posteriormente retroceden del mismo modo. Para controlar la dependencia espacial se incluye la variable PROTESTA PROVINCIAL, esto es, el nivel promedio de protesta subnacional a lo largo de todas las provincias argentinas en un año. Por su parte, Bruhn (2008) argumenta que la historia temporal de la protesta nos dice hasta qué punto altos niveles de conflicto social están encerrados cercanamente en el tiempo. Para controlar por la dependencia temporal se incluye  $PROTESTA_{t-1}$ , es decir, la variable dependiente retrasada un año.

## Análisis y Resultados Empíricos

Para someter a prueba a estas hipótesis, se estima un modelo binomial negativo no condicional por conteo de eventos en las veintitrés provincias argentinas entre 1993 y 2003. Cuando los datos son agrupados en unidades y a través del tiempo, varios supuestos del estimador por mínimos cuadrados son violados, haciendo que los procedimientos usuales para el testeo estadístico de las hipótesis no sean apropiados (Beck y Katz 1995; Long y Ervin 2000). Los modelos por conteo de eventos utilizan el estimador de máxima verosimilitud para evaluar la probabilidad de ocurrencia de determinado tipo de eventos, por ejemplo, una protesta. Como estos modelos están basados en valores enteros y no negativos de la variable dependiente, la distribución de eventos suele ser sesgada y discreta, produciendo errores que no se distribuyen normalmente (Long 1997). Las pruebas de dispersión y de bondad de ajuste indican que el binomial negativo es el método más apropiado para los datos de esta investigación<sup>16</sup>. Asimismo, se estima una versión no condicional con efectos fijos del binomial negativo con el fin de controlar por heterogeneidades no observadas (o inobservables) de los datos de las unidades de análisis. En otras palabras, es preciso controlar por todos aquellos factores idiosincráticos que hacen a una provincia en particular más o menos propensa a la protesta. A causa de la importancia de la no independencia de las observaciones en cada provincia a lo largo del tiempo, los modelos que se exhiben a continuación incluyen errores estándar robustos agrupados por provincia.

---

<sup>16</sup> Test del parámetro alpha significativo al  $p < 0,000$ , proveyendo fuerte evidencia de alta dispersión de los datos. La presencia de esta dispersión causa estimaciones ineficientes y errores estándar sesgados “hacia abajo” en otros modelos de regresión (en este caso, Poisson), haciendo del binomial negativo una alternativa apropiada e interesante (Cameron and Trivedi 1986, 31; Long 1997, 230; Hilbe 2007, 51).



Tabla 2: Determinantes de la protesta subnacional en Argentina 1993-2003

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA	0,008** (0,004)	0,008** (0,004)	0,008** (0,004)	0,009*** (0,004)
TRANSFERENCIAS FEDERALES		-9e05 (8e-05)	-1e05 (9e-05)	-8e05 (8e-05)
VOTOS DEL GOBERNADOR			0,038*** (0,015)	0,402*** (0,015)
LUNA DE MIEL				0,36** (0,176)
POBLACION (LOG)	37,705*** (8,909)	37,679*** (8,837)	39,316*** (9,304)	37,921*** (8,949)
DESEMPLEO	0,028 (0,033)	-0,028 (0,033)	-0,031 (0,33)	-0,020 (0,032)
PBG PER CAPITA (LOG)	-0,368 (1,817)	-0,438 (1,805)	-0,715 (1,755)	-0,767 (1,692)
PROTESTA PROVINCIAL	0,027*** (0,004)	0,027*** (0,004)	0,027*** (0,004)	0,028*** (0,004)
PROTESTA t-1	0,001* (6e-04)	0,001* (6e-04)	0,001** (7e-04)	0,001** (7e-04)
Constante	-227,699*** (50,280)	-227,251*** (49,961)	-237,861*** (52,866)	-219,352*** (48,105)
Observaciones	207	207	207	207
$\alpha$	0,696	0,696	0,665	0,685
Máxima verosimilitud (log)	-581,805	-581,708	-577,860	-580,252

Errores estándar robustos entre paréntesis: \*\*\*p<0,01; \*\*p<0,05; \*p<0,1.

La Tabla 2 presenta los hallazgos empíricos. El modelo 1 testea los efectos de la primera y principal variable independiente, LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA, sobre los niveles de protesta social. El modelo 2 incorpora los efectos de TRANSFERENCIAS FEDERALES. Por último, en los modelos 3 y 4 añaden las variables de competencia electoral: VOTOS DEL GOBERNADOR y LUNA DE MIEL.

Como ya se ha teorizado, la liberalización económica en Argentina estuvo marcada por un proceso de segmentación geográfica de sus programas de reforma. Mientras algunas provincias lograron sortear sus principales consecuencias políticas y sociales, otras absorbieron en mayor medida los costos de la transición económica. La distribución territorial de las políticas reformistas provocó desiguales patrones de protesta social a lo largo de las provincias argentinas. De esa manera, acorde a lo predicho por la tesis de re-politización de la protesta social, los resultados demuestran una relación positiva y estadísticamente significativa entre LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA y PROTESTA en todos los modelos (del 1 al 4), sugiriendo que cuanto mayor es el grado de reforma económica en la provincia—esto es, a mayores ingresos por operaciones de capital—mayores serán los niveles de protesta subnacional.

En relación a la variable de recursos fiscales, TRANSFERENCIAS FEDERALES, a pesar de su signo negativo no se evidencia un impacto estadísticamente significativo sobre los niveles de protesta subnacional (modelos 2 al 4). Si bien irrelevante en términos empíricos, el resultado puede indicar que la introducción de crecientes fondos federales a las arcas provinciales no necesariamente es el factor compensatorio que aminora el nivel de beligerancia popular. Esto requeriría definir con más claridad los posibles mecanismos causales que podrían mediar entre las instituciones del federalismo fiscal y la protesta social, con el objetivo identificar más factores que, en teoría, estarían en condiciones de contener y dispersar el conflicto social.

Respecto de las variables sobre competencia electoral provincial, VOTOS DEL GOBERNADOR y LUNA DE MIEL, ambas poseen un efecto positivo y estadísticamente significativo sobre la protesta subnacional. Por un lado, cuantiosas y cómodas mayorías electorales desalientan a los oficiales electos a ofrecer políticas públicas eficientes y gobiernos transparentes a sus electorados, dando forma a una estructura política de oportunidades propicia para la acción colectiva contenciosa. Por el otro lado, una frecuente alternancia del ejecutivo provincial incentiva a organizaciones y grupos sociales a movilizarse colectivamente con el propósito de canalizar su agenda de intereses al nuevo gobierno entrante.

Las variables de control POBLACIÓN y PROTESTA PROVINCIAL también muestran un impacto positivo y estadísticamente significativo sobre los niveles de protesta social en todos los modelos.  $PROTESTA_{t-1}$  también es significativa, aunque con un menor nivel de significancia estadística para los modelos 1 y 2 ( $p < 0,1$ ). Por otra parte, DESEMPLEO y PBG PER CÁPITA no revelan relaciones estadísticamente significativas en ninguno de los modelos presentados.

En suma, estos resultados demuestran que la segmentación geográfica de la liberalización económica, como los incentivos y oportunidades creados por distintos patrones de competencia electoral, son los factores propensos a moldear la variación espacial y temporal de la beligerancia popular. A la vez, estos descubrimientos podrían ayudarnos a entender por qué provincias aparentemente similares tienen niveles diferentes de conflicto social en un contexto más amplio de reformas de mercado y democratización.

## Conclusiones

Las literaturas que examinan el impacto de la liberalización económica sobre los niveles de protesta social en América Latina a menudo han basado sus estudios sobre grandes número de casos nacionales. Si bien estas corrientes han colaborado enormemente al estudio de los factores que potencialmente pueden desactivar o activar ciclos de beligerancia popular, sólo un puñado de trabajos ha explorado de forma empírica y sistemática los patrones subnacionales de la protesta en tiempo y espacio. Teniendo en cuenta que “la política subnacional importa” (Remmer y Wibbels 2000, 445), el estudio del caso argentino ha buscado realizar un aporte al abordaje de la protesta social en países latinoamericanos con instituciones políticas federales. Así como el federalismo es un arreglo institucional que fomenta asimetrías regionales de poder en una serie de fenómenos políticos como la reforma económica (Gibson y Calvo 2000) o los retornos electorales del partido gobernante (Snyder y Samuels 2001), el federalismo también es un arreglo permeable a generar asimetrías regionales en los ciclos de beligerancia popular.

En Argentina, tanto la segmentación geográfica de la reforma económica como la democratización a nivel subnacional fueron procesos territoriales importantes al momento de explicar las variaciones espaciales y temporales de la protesta. De forma consistente con el análisis de casos nacionales latinoamericanos (por ejemplo Arce y Bellinger 2007; Silva 2009), los resultados empíricos del presente artículo muestran que el desempeño territorial de la liberalización económica subnacional tiene un efecto positivo sobre los niveles de protesta social, ya que las regiones geográficas en donde mayor es el grado de reforma son más propensas a concentrar la mayor parte de sus costos políticos y sociales, abriendo una ventana de oportunidades para la movilización popular de actores colectivos. Por su parte, aún a otras investigaciones sobre la relación entre partidos políticos y protesta social (por ejemplo, Goldstone 2003; Wilkinson 2004), los resultados también muestran que la dinámica de la competencia electoral provincial incide sobre las variaciones subnacionales de la protesta social. Abrumadoras mayorías electorales desalientan al candidato ganador a ofrecer políticas públicas eficientes y gobiernos transparentes a sus electorados, brindando incentivos y oportunidades a las acciones de protesta. A su vez, una mayor frecuencia de alternancia en el ejecutivo provincial otorga incentivos a las organizaciones y grupos sociales para movilizarse colectivamente, con el propósito de canalizar su agenda de intereses al nuevo gobernador entrante. Estos hallazgos confirman que, aún en un período marcado por una profunda desconfianza y desprestigio las instituciones representativas argentinas, los partidos políticos claramente afectan el nivel de beligerancia popular. Paradójicamente, la política de las instituciones representativas, los partidos políticos, termina cultivando una poderosa influencia sobre el ejercicio de la política no-institucional, es decir, la protesta social.

En términos metodológicos, el enfoque subnacional ha permitido corregir los problemas derivados del sesgo nacional presente en la literatura convencional, dando la posibilidad de examinar aquellas condiciones y factores no abarcados en las investigaciones predominantes sobre las consecuencias políticas de la liberalización económica. No obstante, futuras investigaciones deberán, asimismo, hacer énfasis en otros de los problemas ya mencionados, en especial, la multiplicidad de dimensiones conceptuales y la necesidad de explicar la presencia y variación entre patrones territoriales de movilización como de desmovilización. En el análisis aquí presentado, la variable de liberalización económica no se ha operacionalizado de forma multidimensional. Trabajos venideros deberán, por un lado, analizar demás dimensiones de los procesos de liberalización a nivel subnacional, como por ejemplo, el desempeño fiscal de los gobiernos provinciales. El desempeño fiscal de las finanzas públicas es uno de los “pasos más importantes y más tempranos” de la liberalización, fundamental para la estabilidad económica (Remmer y Wibbels 2000, 420). Por otro lado, estos trabajos también deberán identificar cuáles

son los recursos que los agentes políticos disponen para intentar contener el conflicto popular, permitiendo obtener un análisis más preciso de los factores que inciden conjuntamente tanto en la movilización como en la no-movilización de la protesta social en el marco de una misma unidad política nacional.

## Bibliografía

ARCE, Moisés. 2008. "The Repoliticization of Collective Action After Neoliberalism in Peru", *Latin American Politics and Society* 50 (3): 37-62.

ARCE, Moisés y Paul BELLINGER Jr. 2007. "Low-Intensity Democracy Revisited: The Effects of Economic Liberalization on Political Activity in Latin America", *World Politics* 60 (1): 97-121.

ARCE, Moisés y Roberta RICE. 2009. "Societal Protest in Post-Stabilization Bolivia", *Latin American Research Review* 44 (1): 88-101.

AUYERO, Javier. 2001. "Glocal Riots", *International Sociology* 16 (1): 33-53.

———. 2002. "Los cambios en el repertorio de la protesta social en la Argentina", *Desarrollo Económico* 166 (42): 187-210.

BECCARIA, Luis y Roxana MAURIZIO. *Mercado de Trabajo y Equidad*. Buenos Aires, Prometeo/Universidad Nacional General Sarmiento.

BECK, Nathaniel y Jonathan KATZ. 1995. "What to Do (and Not to Do) with Time-Series Cross-Section Data", *American Political Science Review* 89 (3): 634-47.

BELLINGER Jr, Paul y Moisés ARCE. 2010. "Protest and Democracy in Latin America's Market Era", *Political Research Quarterly* (en prensa).

BORÓN, Atilio. 2000. *Legados históricos, problemas estructurales y desafíos estratégicos de la izquierda en Argentina*. México, Universidad Nacional Autónoma de México.

CALVO, Ernesto y Marcelo ESCOLAR. 2005. *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires, Prometeo/PENT.

CAMERON, Colin y Pravin TRIVEDI. 1986. "Econometric Models Based on Count Data: Comparisons and Applications of Some Estimators and Tests", *Journal of Applied Econometrics* 1: 29-54.

BRUHN, Katleen. 2008. *Urban Protest in Mexico and Brazil*. New York, Cambridge University Press.

CLEARY, Matthew. 2000. "Democracy and Indigenous Rebellion in Latin America", *Comparative Political Studies* 33 (9): 1123-1153.

DELAMATA, Gabriela. 2002. "De los estallidos populares a la generalización de las protestas en Argentina", *Nueva Sociedad* 182: 121-8.

DILLINGER, William y Steven WEBB. 1999. "Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina y Brazil", World Bank Policy Research, Working Paper WPS 2121. Washington DC, World Bank.

DINERSTEIN, Ana. 2001. "Roadblocks in Argentina", *Capital & Class* 74: 1-7.

ESCAITH, Hubery e Igor PAUNOVIC. 2004. *Reformas estructurales en América Latina y el Caribe en el período 1970-2000: índices y notas metodológicas*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

ETCHEMENDY, Sebastián. 2001. "Construir coaliciones reformistas. La política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica", *Desarrollo Económico* 160 (40): 675-706.

FAVARO, Orietta, Graciela IUORNO y Horacio CAO. 2004. "Política y protesta social en las provincias argentinas", en *Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la Historia Reciente de América Latina*, Horacio Cao (ed.), 93-141. Buenos Aires, CLACSO.

GEDDES, Barbara. 2003. *Paradigms and Sand Castles: Theory Building and Research Design in Comparative Politics*. Michigan, The University of Michigan Press.

GERCHUNOFF, Pablo y Juan Carlos TORRE. 1996. "La política de liberalización económica en la administración de Menem", *Desarrollo Económico* 26 (143): 733-68.

GERVASONI, Carlos. 2010. "A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces", *World Politics* 62 (2): 302-40.

GIBSON, Edward. 2005. "Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries", *World Politics* 58 (1): 101-32.

GIBSON, Edward y Ernesto CALVO. 2000. "Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina", *Studies in Comparative International Development* 35 (3): 32-55.

GIBSON, Edward, Ernesto CALVO y Tulia FALLETTI. 1999. "Federalismo redistributivo: sobrerrepresentación territorial y transferencia de ingresos en el hemisferio occidental", *Política y Gobierno* 5 (1): 15-44.

GIRAUDY, Agustina. 2007. "The Distributive Politics of Emergency Employment Programs in Argentina (1993-2002)", *Latin American Research Review* 42 (2): 33-55.

GOLDSTONE, Jack. 2003. "Introduction: Bridging Institutionalized and Noninstitutionalized Politics", en *States, Parties, and Social Movements*, Jack Goldstone (ed.), 1-24. New York, Cambridge University Press.

HALL, Peter y Kathleen THELEN. 2008. "Institutional change in varieties of capitalism", *Socio-Economic Review* 7 (1): 7-34.

HILBE, Joseph. 2007. *Negative Binomial Regression*. New York: Cambridge University Press.

JONES, Mark, Juan SANGUINETTI y Mariano TOMMASI. 1999. "Politics, Institutions, and Public-Sector Spending in the Argentine Provinces" en *Fiscal institutions and fiscal performance*, James Porterba y Jürgen von Hagen (eds.), 103-34. Chicago, University of Chicago Press.

JONES, Mark y Wonjae HWANG. 2005. "Provincial Party Bosses: Keystone of the Argentine Congress" en *Argentine Democracy: The politics of institutional weakness*, Steven Levitsky y María Victoria Murillo (eds.), 115-38. Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press.



KURTZ, Marcus. 2004. "The Dilemmas of Democracy in the Open Economy: Lessons from Latin America", *World Politics* 56 (2): 262-302.

LEITNER, Helga, Jamie PECK y Eric SHEPPARD. 2007. *Contesting Neoliberalism*. New York, The Guilford Press.

LODOLA, Germán. 2002. "Social Protests under Industrial Restructuring: Argentina in the Nineties". Trabajo presentado en el "2002 Congress of the Canadian Association for Latin America and Caribbean Studies, Latin America: Between Representation and Realities." Montreal, October 24-26.

———. 2005. "Protesta popular y redes clientelares en la Argentina: El reparto federal del Plan Trabajar (1996-2001)", *Desarrollo Económico* 176 (44): 515-35.

LONG, Scott. 1997. *Regression Models for Categorical and Limited Dependent Variables*. Thousand Oaks, Sage Publications.

LONG, Scott y Laurie ERVIN. 2000. "Using Heteroskedasticity Consistent Standard Errors in Linear Regression Model", *The American Statistician* 54 (3): 217-24.

MCADAM, Doug, Sidney TARROW y Charles TILLY. 2001. *Dynamics of Contention*. New York, Cambridge University Press.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS DE LA NACIÓN. "Argentina: Síntesis de la Metodología de las Estadísticas Oficiales", Grupo de Monitoreo Macroeconómico. En: <http://gmm.mecon.gov.ar/pdf/metod-arg.pdf>

———. 2003. "Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional". En: [http://www.unsa.edu.ar/dga/normativa/presu\\_clasificador.pdf](http://www.unsa.edu.ar/dga/normativa/presu_clasificador.pdf)

MORLEY, Samuel, Roberto MACHADO y Stefano PETTINATO. 1999. *Indexes of Structural Reform in Latin America*. Santiago de Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean.

MURILLO, María Victoria y Lucas RONCONI. 2004. "Teachers' Strikes in Argentina: Partisan Alignments and Public-Sector Labor Relations", *Studies in Comparative International Development* 39 (1): 77-98.

NICOLINI, Juan Pablo, Josefina POSADAS, Juan SANGUINETTI, Pablo SANGUINETTI y Mariano TOMMASI. 2002. "Decentralization, Fiscal Discipline in Sub-National Governments And the Bailout Problem: The Case of Argentina". Inter-American Development Bank, Latin American Research Network, Working Paper #R-467.

O'DONNELL, Guillermo. 1993. "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries", *World Development* 21 (8): 1355-69.

OXHORN, Philip. 2009. "Beyond Neoliberalism? Latin America's New Crossroads", en *Beyond Neoliberalism in Latin America? Societies and Politics at the Crossroads*, John Burdick, Philip Oxhorn y Kenneth Roberts (eds.), 217-34. New York, Palgrave Macmillan.

OXHORN, Philip y Graciela DUCATENZEILER. 1998. *What Kind of Markets? Latin America in the Age of Neoliberalism*. Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press.

POLANY, Karl. 1994. *La Gran Transformación*. New York, Farrar & Rinehart Inc.

REMMER, Karen, and Erik WIBBELS. 2000. "The Subnational Politics of Economic Adjustment. Provincial Politics and Fiscal Performance in Argentina", *Comparative Political Studies* 33 (4): 419-51.

ROBERTS, Kenneth. 2008. "The Mobilization of Opposition to Economic Liberalization", *Annual Review of Political Science* 11: 327-49.

RODDEN, Jonathan y Erik WIBBELS. 2002. "Beyond the Fiction of Federalism: Macroeconomic Management in Multi-Tiered Systems", *World Politics* 54 (4): 494-531.

SARTORI, Giovanni. 1992. *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid, Alianza.

SCHAMIS, Hector. 2002. "Argentina: Crisis and Democratic Consolidation", *Journal of Democracy* 13 (2): 81-94.

SCRIBANO, Adrián. 1999. "Argentina Cortada: Cortes de ruta y visibilidad social en el contexto del ajuste", en *Lucha popular, democracia, neoliberalismo: Protesta popular en América Latina en los años del ajuste*, Margarita López-Maya (ed.), 45-71. Caracas, Nueva Visión.

Silva, Eduardo. 2009.: *Challenging Neoliberalism in Latin America*. Cambridge, Cambridge University PRESS.

SNYDER, Richard. 1999. "After the State Withdraws: Neoliberalism and Subnational Authoritarian Regimes in Mexico", en *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, Wayne Cornelius, Todd Eisenstadt y Jane Hindley, 295-341. La Jolla, Center for the US-Mexican Studies, University of California, San Diego.

———. 2001. "Scaling Down: The Subnational Comparative Method", *Studies in Comparative International Development* 36 (1): 93-110.

SNYDER, Richard y David SAMUELS. 2001. "Devaluing the Vote in Latin America", *Journal of Democracy* 12 (1): 146-59.

SVAMPA, Maristella y Sebastián PEREYRA. 2003. *Entre la ruta y el barrio*. Buenos Aires, Editorial Biblos.

TARROW, Sidney. 1998. *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. Cambridge, Cambridge University Press.

TREJO, Guillermo. 2004. "The Political Foundations of Ethnic Mobilization and Territorial Conflict in Mexico, 1975-2000" en *Federalism and Territorial Cleavages*, Ugo Amoretti y Nancy Bermeo (eds.), 355-68. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

WALTON, John y Charles RAGIN. 1990. "Global and National Sources of Political Protest: Third World Responses to the Debt Crisis", *American Sociological Review* 55 (6): 876-90.

WALTON, John & David SEDDON. 1994. *Free Markets and Food Riots: The Politics of Global Adjustment*. Oxford, Blackwell.

WEBB, Steven. 2003. "Hardening the Provincial Budget Constraint", en *Fiscal decentralization and the challenge of the hard budget constraints*, Johnattan Rodden, Gunnar Eskeland y Jennie Litvack (eds.), 189-212. Massachusetts, MIT Press.



WEITZ-Shapiro, Rebecca. 2006. "Partisanship and Protest: The Politics of Workfare Distribution in Argentina", *Latin American Research Review* 41 (3): 123-147.

WEYLAND, Kurt. 2004. "Neoliberalism and Democracy in Latin America: A Mixed Record", *Latin American Politics & Society* 46 (1): 135-57.

WILKINSON, Steven. 2004. *Votes and Violence: Electoral Competition and Ethnic Riots in India*. Cambridge, Cambridge University Press.

WIBBELS, Erik. 2000. "Federalism and the Politics of Macroeconomic Policy and Performance", *American Journal of Political Science* 44 (4): 687-702.

———. 2005. *Federalism and the Market: Intergovernmental Conflict and Economic Reform in the Developing World*. New York, Cambridge University Press.

WOLFF, Jonas. 2005. "Ambivalent Consequences of Social Exclusion for Real-Existing Democracy in Latin America: the example of Argentine crisis", *Journal of International Relations and Development* 8 (1): 58-87.

———. 2007. "(De-)Mobilising the Marginalised: A Comparison of the Argentine Piqueteros and Ecuador's Indigenous Movement", *Journal of Latin American Studies* 39: 1-29.

# La Influencia de los *think tank* en el horizonte profesional del Politólogo

The influence of think tanks in the professional political scientist's horizon

María Lucía Viscuso\*

## Resumen

Los dinámicos procesos políticos e institucionales que atravesó Argentina en el último siglo, transformaron profundamente a la sociedad civil, impulsándola a generar espacios de reflexión sobre las relaciones de poder en las que está imbuida. Ello ha condicionado el desarrollo de la Ciencia Política como una disciplina académica y profesional, y a su vez, ha impulsado el surgimiento de centros de investigaciones privados. Muchos de estos centros, se convirtieron en actores políticos relevantes y han sido re categorizados en las últimas décadas bajo el concepto de Think Tanks. Por su parte, el despliegue de la Ciencia Política en la sociedad aún es precario, siendo arduo delimitar los espacios laborales específicos que le corresponden a un politólogo.

Este trabajo pretende reflexionar sobre la vinculación entre ambos actores, inquirendo respecto a cómo influyen actualmente los Think Tanks en el horizonte profesional del politólogo. Para ello, buscaremos los puntos de contacto e influencia entre ambos, y analizaremos qué grado de relevancia poseen dichas instituciones a la hora de buscar un lugar para el desempeño profesional del politólogo.

## Summary

The dynamic political and institutional processes that Argentina went through in the last century, profoundly transformed civil society, urging her to create spaces for reflection on power relations in which it is imbued. This has conditioned the development of political science as an academic and professional discipline, and in turn, has prompted the emergence of private research centers. Many of these centers became important political actors and have been re categorized in recent decades under the concept of Think Tanks. Meanwhile, the deployment of political science in society is still precarious, with hard labor define specific spaces that correspond to a political scientist.

This paper aims to reflect about the relationship between the two actors, inquiring about how to influence think tanks currently on the horizon professional political scientist. To do this, look for the points of contact and influence between the two, and analyze how much these institutions have relevance when looking for a place for professional political scientist.

---

\* Universidad de Buenos Aires (UBA). Contacto: [luciaviscuso@hotmail.com](mailto:luciaviscuso@hotmail.com)

**Palabras clave.** Think Tanks –Ciencia Política– Institutos de Investigación– Academia – Profesionalización

**Keywords:** Think-Tanks–Political Science– Research centers–Academy–Professionalization

## Introducción

Mucho se ha discutido acerca del rol que cumplen las organizaciones no gubernamentales en la sociedad, tanto como mediadoras de demandas, contenedoras de intereses o llevando a cabo tareas que no asume el Estado. Los cambios de régimen político y las variaciones de orientación ideológica por parte de los gobernantes, han sido en Argentina, un factor sumamente influyente a la hora de entender la aparición de nuevos espacios para canalizar intereses.

Los sectores académicos e intelectuales no han quedado aislados de estos procesos de transformación. Tampoco han sido pasivos a los influjos exógenos, sino que han influenciado y cumplido diversos roles en el escenario político. En este trabajo, nos limitaremos a reflexionar respecto al rol de dos fenómenos sumidos en estos procesos de transformación. Por un lado, el desarrollo de la Ciencia Política como una disciplina académica y profesional. Esta disciplina germinó a la luz de problemáticas concretas e intereses políticos específicos, sin embargo la falta de consensos mantiene truncada su profesionalización. A su vez, analizaremos el desarrollo de centros de investigación de temáticas políticas. Nos circunscribiremos a los que pueden ser conceptualizados bajo la categoría de 'Think Tanks'. Seguiremos para ello, la línea de Uña, Cogliandro y Labaqui (2004), que los caracteriza como “aquellos institutos de investigación, organizaciones no gubernamentales y organizaciones privadas, todas ellas sin fines de lucro, orientadas a la investigación y/o promoción de temas públicos con el fin de influir sobre el proceso de las políticas públicas”. Por lo tanto, usaremos los dos conceptos indistintamente.

El concepto de profesión lo entenderemos a partir de seis puntos que pretenden ser una síntesis y superación de lo expuesto por diversas corrientes respecto a la cuestión: “1. Las profesiones tratan de operaciones intelectuales asociadas a las grandes responsabilidades individuales; 2. el material de base de su actividad es extraído de la ciencia y de su saber teórico; 3. sus saberes teóricos comportan aplicaciones prácticas y útiles; 4. sus saberes son transmisibles por la enseñanza formalizada; 5. las profesiones tienden a la auto-organización en asociaciones; y 6. sus miembros tienen una motivación altruista” (Panaia, 2008). A su vez, coincidimos con Weber (1969) en que las profesiones reconocidas como tales, son las que han logrado monopolizar un segmento del mercado de trabajo, han conseguido reconocer su competencia y legitimar sus privilegios sociales.

Buscaremos hallar la vinculación entre ambos actores, inquirendo respecto a ¿Cómo influyen actualmente los Think Tanks en el horizonte profesional del politólogo? Coincidimos con Bulcourf y Vázquez (2004: 292) cuando sostienen que es necesario “destacar que la Ciencia Política es y ha sido hasta ahora una disciplina principalmente académica, orientada hacia la construcción de conocimientos sobre la política. Esto ha hecho que su ámbito principal hayan sido los centros universitarios y académicos”.

Nuestros objetivos generales serán conocer la relevancia que tiene la producción académica en el país, entender la relación entre la coyuntura socio política y el desarrollo científico, e indagar respecto a las posibilidades laborales de aquellos que se avocan a la investigación en las Ciencias Sociales. Nuestros objetivos específicos buscarán conocer el contexto del nacimiento y evolución de los institutos de investigación privados en Argentina y su vinculación a la Ciencia Política, explorar la estructura y funcionamiento de los Think Tanks y reflexionar en torno al rol profesional del politólogo.

A partir de una metodología exploratoria y descriptiva intentaremos develar los actores, las estructuras y el contexto social, político e institucional que permitieron el desarrollo y cruce de nuestras variables: el desarrollo de centros de investigación privados y la profesionalización de la Ciencia Política. Utilizaremos por un lado, fuentes secundarias mayormente de tipo cualitativas, y por otro lado, utilizaremos fuentes primarias que permitan relevar tanto de manera cuantitativa como cualitativa, las percepciones, experiencias y perspectivas, que creemos que pueden iluminar nuestra investigación en varios aspectos. Nuestro marco temporal se inicia aproximadamente en 1960, y se extenderá hasta el momento actual.

En el presente trabajo abordaremos primero, las diferentes respuestas a las fluctuaciones políticas, que han sufrido tanto los institutos de investigación política como la disciplina de la Ciencia Política, y la relación que se ha generado entre ambas. En segunda instancia, nos centraremos en los Think Tanks y el rol político y académico que cumplen. En el tercer apartado, reflexionaremos en torno a la profesionalización de la Ciencia Política, las dificultades de la inserción laboral y el rol que cumplen al respecto los Think Tanks. Luego, exploraremos la situación de los estudiantes de Ciencia Política frente a este nuevo panorama y sus perspectivas. Por último, expondremos nuestras conclusiones.

## **1. Vaivenes políticos: ¿esterilidad académica?**

La constante inestabilidad política argentina logró que las universidades fueran recurrentemente intervenidas, y que se hiciera difícil para muchos profesionales investigar en ellas. La actividad intelectual, en especial la vinculada a la política, sufrió fuertes limitaciones. Sin embargo, la ausencia de espacios tradicionales para desarrollar tareas de investigación política, motivó a la búsqueda de nuevos espacios.

Hacia la mitad del siglo pasado, se dio una tendencia hacia la creación de centros de investigación que tuvo un auge en la década de los '60, y continuó en los '70. Sin embargo, la modalidad institucional de estos centros de investigación y pensamiento cambiaría en los '80. El primero fue el Instituto de Sociología creado en 1958 por Gino Germani. Por su parte, el CONICET había sido creado en 1956 como parte de una política para apoyar la investigación científica, y durante los '60 surgieron experiencias de Think Tanks estatales, como el CONADE durante el Gobierno de Illia.

En referencia a los centros privados el pionero fue el Instituto Di Tella en 1958, creado por iniciativa del grupo industrial Di Tella y como resultado de la visión de Guido Di Tella, quien compartía la idea de Germani de armar pequeños espacios de investigación por fuera de las universidades. El modelo del centro se basó en la experiencia del norteamericano Massachusetts Institute of Technology (MIT). Entre sus principales financiadores, además del grupo del padre de Guido, Torcuato Di Tella, estuvieron las fundaciones Ford y Rockefeller. De allí partieron muchas experiencias de tipo Think Tanks, entre las que se cuentan las siguientes: Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales (CICSO), Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

(CLACSO), Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), Centro de Estudios de Población (CENEP), Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración (CISEA), Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (CEMA), Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL), Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), Fundación de Investigaciones para el Desarrollo (FIDE), entre otras (Valenzuela, 2002).

Los institutos privados centralizaron gran parte de la producción científica en Ciencias Sociales, especialmente luego del golpe militar de 1966 que corroyó los cimientos de un proyecto científico en construcción. Estas usinas, le dieron lugar a una importante cantidad de científicos sociales, muchos orientados hacia estudios de Ciencia Política, como Guillermo O'Donnell, Oscar Oszlak, Atilio Borón, Edgardo Catterberg, Jorge Roulet, Dante Caputo, Marcelo Cavarozzi, José Nun y Liliana De Riz. También un importante grupo de sociólogos se orientó a investigaciones de Ciencia Política, como Carlos Portantiero, Miguel Murmis, Darío Cantón, José Nun, Torcuato Di Tella, Alberto Ciria, Juan Carlos Torre, y más tarde Alcira Argumedo, Horacio González y Ricardo Sidicaro. Asimismo lo hicieron algunos abogados como Carlos Fayt o Juan Carlos Rubinstein.

A pesar del elevado número de intelectuales dedicados a la Ciencia Política, esto no ayudó a generar consensos respecto a la disciplina, sino que se desarrollaron de manera dispar y disgregada distintas visiones en torno a la misma, tanto en aspectos teóricos, metodológicos como organizativos. Los centros de investigación internacionales también tuvieron un rol importante, como la sede FLACSO Argentina que se creó en 1974, desarrollando una Maestría en Ciencia Política. Sin embargo otros, como el CLACSO, tuvieron una viabilidad y relevancia parcial, generado por la censura, la falta de apoyo oficial y la desvinculación de los programas de las Universidades (Bulcourn y D'Alessandro, 2002).

La dictadura militar que se inició en Argentina en 1976, se dispuso a destruir el campo intelectual, afectando notablemente a académicos y científicos, que fueron amenazados, torturados, exiliados y asesinados. A su vez, muchas carreras cerraron o sufrieron fuertes recortes en sus contenidos. Es el caso por ejemplo, de la carrera de Ciencia Política en la Universidad Nacional de Rosario que torna su orientación notablemente jurídicista. Nuevamente los centros de investigación privados vuelven a ocupar un lugar fundamental, permitiendo de manera furtiva debatir e investigar.

El retorno de la institucionalidad perdida, a partir de 1983, evidenció el atraso y la falta de capacidad de ciertas estructuras del Estado, así como de parte de los principales actores políticos para dar respuesta a las demandas sociales y asegurar a toda la población la posibilidad de ejercer plenamente su ciudadanía. La vida democrática dio la oportunidad a los partidos políticos de una paulatina reorganización. A su vez, comenzaron a desarrollarse una serie de organizaciones dedicadas al estudio e investigación de temas públicos, muchas de ellas fundadas sobre la base de organizaciones privadas, empresas y diferentes asociaciones. Estas organizaciones, involucradas de distinta manera en el proceso de formulación de políticas públicas y la gestión pública, no tardaron en mostrar un comportamiento dinámico y reactivo frente a los cambios políticos y sociales de la década del ochenta y principios de los noventa. A su vez, el clima de libertad permitió el desarrollo de la actividad científica y politológica continuada hasta nuestros días.

Desde 1983 el panorama se enriquecería, porque muchos investigadores pasarían a la función pública o comenzarían a realizar trabajos de asesoría con el Estado. El pasaje de especialistas de *Thinks Tanks* al Estado era una característica clave del modelo norteamericano. Esto sucedió tanto en el Gobierno de Raúl Alfonsín como en el de Carlos Menem y Fernando de la Rúa (Valenzuela, 2002). De esta forma, estas organizaciones comenzaron a cumplir un rol protagónico en el diseño de políticas públicas y en la implementación de nuevos procesos de

gestión en la administración pública, supliendo falencias de un Estado con estructuras y procesos atrasados, proponiendo distintos tipos de reformas en áreas tan diversas como la administración de los recursos públicos, la seguridad social, la organización de los recursos humanos, la provisión de los servicios de salud, la gestión de los sistemas de seguridad pública y justicia, entre otras, así como planes económicos para los distintos gobiernos.

Las ideas neoliberales que penetraron tanto en las instituciones políticas como en el conjunto de la sociedad civil durante la década del '90, proponían una reducción del aparato estatal al mínimo, acusándolo de ser la causa del retraso en el desarrollo argentino. Estas corrientes teóricas fueron impulsadas por organismos internacionales, que requerían aplicar medidas privatistas y modernizadoras del Estado como requisito para mantener el flujo de préstamos que permitía una coyuntura financiera que incentivaba las inversiones extranjeras en el país y permitía mantener la paridad cambiaria. Este nuevo paradigma, a su vez, marcó profundamente la mentalidad y hábitos de la sociedad común. Era extendida la creencia en lo perjudicial, turbio y corrupto que era el sector público, y lo eficiente y transparente, que caracterizaba la gestión privada.

La pérdida de espacios de representación y mediación, llevó a la aparición de una nueva oleada de numerosas organizaciones de la sociedad civil que buscaron cubrir justamente, los espacios y funciones que el Estado deja vacantes. Dichas organizaciones, alentadas por el modelo neoliberal, y a diferencia de los partidos políticos, rápidamente se hacen poseedoras de una fuerte legitimidad. A diferencia del “sinistro” aparato público, el ámbito de la sociedad civil aparece como un espacio neutral, desinteresado, libre de malas intenciones y opuesto a la política. Esto se evidenció especialmente tras la crisis de 2001, en la que se extendió notablemente el descreimiento respecto a los partidos políticos como espacios de representación social y de vinculación entre la ciudadanía y el gobierno, quedando expresado en la paradigmática proposición “¡Que se vayan todos!”.

## 2. Think Tanks: entre la ambigüedad y el consenso

Las definiciones acerca de los Think Tanks son múltiples, pero unívocas. La mayoría de los autores coinciden en caracterizarlas como organizaciones de investigación, análisis e implementación de políticas públicas, productoras de materiales que permiten a las sociedades estar más informadas a la hora de tomar decisiones. La expresión en inglés Think Tank se traduce como "tanque de ideas", aunque se la conoce más como "usina de ideas".

Es en Estados Unidos donde más influencia ejercen los Think Tanks, a tal punto que se les llama “gobiernos de reserva”. Sin embargo, llama la atención que un ranking elaborado por académicos de la Universidad de Pennsylvania colocó a Argentina en el quinto lugar del mundo, y primero en Latinoamérica y el Caribe en cuanto a cantidad de Think Tanks<sup>1</sup>. Sobre cerca de 5.500 en todo el mundo y 538 en Latinoamérica, el país cuenta con 122 de estas usinas de ideas. A su vez, la Argentina es reconocida también por la calidad de sus Think Tanks, ya que de los primeros 25 latinoamericanos, nueve son argentinos (Garcé y Uña, 2007). El relativo éxito de estas instituciones en Argentina, nos llena de curiosidad y nos llama a la reflexión, dado que es un concepto que todavía no se ha instalado en la sociedad argentina, y ni siquiera resuena fuerte en los ámbitos académicos. Esto nos transporta a preguntarnos respecto a su modo de funcionamiento, sus recursos e influencia.

---

<sup>1</sup> La Nación (27 de Enero de 2008). *Destacan el trabajo de los think tanks nacionales*. Recuperado el 25 de Octubre de 2010, de La Nación: [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=982266](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=982266)



Dada la simplista percepción que sostiene que la investigación y el desarrollo científico se encuentran abstraídos de los traqueteos políticos, no se ha considerado a los Think Tanks como auténticos actores políticos. Esto ha conllevado a escasas investigaciones que profundicen el rol activo que han tenido impulsando políticas, generando y articulando sustentos teóricos y conceptuales que acompañen la praxis de determinados gobiernos. Por ello es importante distinguir los diferentes tipos de Think Tanks, no sólo en cuanto a las funciones que realizan y a su estructura interna, sino principalmente advertir cuál ha sido el motivo de su creación, ya que el objetivo primigenio será el que oriente su posterior actuar.

Existen varias maneras de clasificar los Think Tanks, traemos a colación la distinción realizada por Thompson (1994) que distingue entre cuatro categorías de Think Tanks: los centros académicos privados, los centros universitarios, los centros de estudio y gestión y los advocacy groups. Los “Centros de Investigación Privados” son instituciones de investigación fundados con capital privado dedicadas a la realización de estudios principalmente de carácter académico. Los “Centros Universitarios” son instituciones de educación superior que sirven a la vez de espacio para el debate de ideas y la formación de dirigentes políticos y económicos, en ciertas ocasiones mediante la creación de centros y o grupos de estudios específicos. Los “Centros de Estudio y Gestión” son fundaciones que intervienen activamente en el proceso de las políticas públicas y responden o están relacionadas con un líder o partido político. En último lugar, los “Advocacy Groups” son organizaciones que centran sus actividades en la promoción de derechos específicos, el control de las acciones del Estado y en la canalización de la demanda cívica. En el gráfico 1, observamos la clasificación de algunas Think Tanks argentinas a partir de la investigación de Uña et al. (2004) (ver gráfico N°1).

Gráfico 1: Clasificación de los Think Tanks

Tipos de Think Tanks	Casos en Argentina
<b>Centros de Investigación Privados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo Empresario Mendocino</li> <li>• Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericana - FIEL</li> <li>• Fundación del Tucumán</li> <li>• Fundación Libertad</li> <li>• Fundación Pent</li> <li>• Grupo Innova</li> <li>• Instituto de Estudios Económicos sobre la Realidad Latinoamericana -IERAL</li> <li>• Centro de Estudios Nueva Mayoría</li> </ul>
<b>Centros Universitarios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centro de Estudios Económicos de la Regulación de la UADE –CEER-</li> <li>• Centro de Competitividad (IAE)</li> <li>• Centro Gobierno, Empresa, Sociedad y Economía (IAE)</li> <li>• Escuela de Gobierno (UTDT)</li> <li>• Escuela de Negocios (UTDT)</li> <li>• Grupo Plan Fénix</li> <li>• Instituto de Altos Estudios Empresariales - IAE</li> <li>• Instituto de Ciencias de la Administración de la Universidad Católica de Córdoba-</li> <li>• ICDA</li> <li>• Universidad del CEMA –UCEMA-</li> <li>• Universidad Torcuato Di Tella –UTDTA</li> </ul>
<b>Centros de Estudio y Gestión</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asociación Civil de Estudios Populares -ACEP</li> <li>• Centro de Estudios Políticos Económicos y Sociales - CEPES</li> <li>• Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas –CIEPP-</li> <li>• Fundación Creer y Crecer</li> <li>• Fundación Libertador</li> <li>• Fundar</li> <li>• Grupo Sophia</li> <li>• Grupo Unidos del Sud</li> </ul>
<b>Advocacy Groups</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento(CIPPEC)</li> <li>• Poder Ciudadano.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Uña et al. (2004) y tipologías creadas por Thompson (1994)

Los partidos políticos crean sus Think Tanks por diferentes razones. Fundamentalmente, concentrar a expertos dedicados a pensar la política, les permite perfeccionar propuestas, y armar plataformas partidarias para implementar transformaciones sociales e incidir en la política. Es importante tener en cuenta que en muchos casos, los objetivos de estos institutos trascienden a los académicos. La posesión de Think Tanks por parte de los partidos les permite también, canalizar donaciones y fondos para sustentar campañas políticas que no podrían movilizar de otra manera. A su vez, también le puede ayudar a algún actor político particular ganar prestigio y ascender en relevancia dentro del propio partido, a través de su participación en el Instituto. En tanto, también pueden servir para el caso contrario, para ubicar a políticos que se han quedado desplazados de la labor pública. Por lo tanto, la creación de Think Tanks por parte de partidos políticos, no debe necesariamente entenderse como un indicador de la importancia que estos actores le dan a la investigación. Algunas Think Tanks que nacieron con esta motivación han sido: FUCADE (Coordinadora-UCR), Karacachoff (Storani), Arturo Illia (UCR), Del Sur (Carlos Auyero), FUDEPA (Carlos Grosso), FUNDECO (Antonio Cafiero), Argentina Siglo XXI (Rodolfo Terragno), Andina (José Bordón), Integración de la Argentina (Raúl Granillo Ocampo), CECE (Jesús Rodríguez), Ricardo Rojas (Casella), Centro de Estudios para la República (Fernando de la Rúa) o FADE (José Luis Machinea) (Uña et al., 2004).

Los partidos políticos han sido tradicionalmente los actores fundamentales a la hora de vincular a los ciudadanos con los procesos de gobierno. Sin embargo la crisis que experimentaron los partidos, caracterizada por un vaciamiento ideológico y la deslegitimación por parte de la sociedad, ha corroído la visión clásica, descalificando a los partidos para generar cuadros técnicos sólidos y sustentables. Los Think Tanks se han quedado con parte de ese rol, ya que varias de las funciones que llevan a cabo, antes eran propias de los partidos. No sólo en las usinas que pertenecen a los partidos, sino también las independientes a ellos.

Dentro de sus actividades los Think Tanks realizan charlas y debates en torno a problemáticas políticas, impulsan transformaciones y mejoras de políticas públicas, participan en los medios de comunicación, distribuyen producción escrita o vía Web, incluso algunas invitan a la ciudadanía a formar parte y aportar desde diferentes roles. Los Think Tanks generan más atracción que los partidos tradicionales, ya que se muestran objetivos, apartidarios, independientes, sin fines de lucro, y frecuentemente son apoyados por empresas, medios de comunicación e instituciones académicas. A diferencia de los partidos, la credibilidad de los Think Tanks no depende de votos sino de la creencia en la confiabilidad de su conocimiento. Por lo tanto los Think Tanks y los partidos políticos pueden mantener una relación de complementación o de competencia. Podríamos afirmar que los Think Tanks dependientes de los partidos permiten complementar al partido, y abrir un espacio de participación para otro tipo de adherentes.

A pesar de que los Think Tanks no tienen fines lucrativos, requieren indefectiblemente recursos para financiar sus actividades. La etapa de génesis de los Think Tanks es la más sencilla, en comparación con lo dificultoso que les resulta sostenerse en el tiempo. Mantenerse, expandirse, publicitarse y tener influencia en el escenario político y social requiere no sólo capital monetario sino apoyos institucionales que las doten de prestigio, lugar en los medios, personal capacitado en llevar a cabo sus objetivos y para permitir el desarrollo de la organización. Para ello realizan tareas que denominan “fundraising” buscando diversos medios para sustentarse. La principal fuente de cooperación suele ser de instituciones internacionales que otorgan premios, subvenciones o auspician las actividades (Uña et al., 2004). Las instituciones donantes prefieren aportar económicamente a los Think Tanks que a los partidos políticos. Algunos autores sostienen que los Think Tanks argentinas más conocidas, son sucursales de Think Tanks extranjeras, que las financian a cambio de la difusión de ideas neoliberales (Forni y Leite, 2006). Por otro lado, también es importante el apoyo ofrecido por las empresas y otras organizaciones privadas, a través del que éstas expresan su visión de los problemas públicos fomentando el involucramiento de los Think

Tanks en las políticas públicas. Estos apoyos generan que los Centros de Investigación, evidencien en general similitudes con las organizaciones del sector privado, especialmente en aquello referido a la organización y función, tanto de sus órganos de conducción como de sus estructuras de trabajo. Así, pueden apreciarse directorios similares a los de las empresas privadas, estructuras de trabajo más dinámicas y productos orientados al empresariado, los decisores y al público en general (Uña et al., 2004).

El personal que se desempeña al interior de los Think Tanks es muy diferente al que se desarrolla en otros espacios más formales. Cabe destacar, que concentran una gran cantidad de expertos en temáticas políticas. Dado la dificultad de remunerar su labor y formación, muchos de estos profesionales se desempeñan a la par en la función pública, generando redes de conocimiento y de mutua influencia. Éstos son una fuente de información, conocimientos y posibilidades de vinculación con otros actores, generando de esta forma mayor prestigio para la institución. A su vez, algo que caracteriza a los Think Tanks es contar con un número importante de trabajadores ad-honorem, en relación con los trabajadores rentados. Esta es otra consecuencia de la dificultad de encontrar financiación, pero a su vez expone el prestigio que cuentan los Think Tanks que muchos optan por trabajar sin cobrar a cambio de insertarse en redes de contactos, adquirir experiencia en la investigación, profundizar problemáticas políticas, aplicar conocimientos de Ciencia Política, sin arriesgarse al compromiso que exige un espacio partidario. Desempeñarse en este tipo de organizaciones conlleva un acceso más fácil que ingresar a organismos públicos, que requieren otro tipo de contactos y competencias. Al desempeñarse de manera voluntaria, los requisitos para ingresar son bajos y las búsquedas son publicitadas por diversos sitios de Internet.

### 3. Coyuntura y Estigmas del Politólogo

La Ciencia Política es una disciplina relativamente novedosa en Argentina en comparación con otras de la misma rama como la Sociología. Existen diversas concepciones respecto a cuándo comenzó a desarrollarse en nuestro país. Los desarrollos actuales respecto a esta temática (Bulcournf, 2007), ubican un hito de la evolución de la Ciencia Política en los primeros años del siglo XX, a partir de la creación de la Revista Argentina de Ciencias Políticas en 1910. A pesar de tener un marcado sello formalista y legalista, existía un corte temático que orientaba a los autores a reflexionar respecto a temáticas políticas.

Sin embargo, la aparición de la Ciencia Política como profesión es bastante posterior. La carrera de grado de Ciencia Política nace en la Universidad de Cuyo en 1952, manteniendo una impronta legalista. Sin embargo, es en la década de los '60 donde aparecen los primeros investigadores que exigen ser llamados politólogos (Bulcournf, 2007), instalando una firme visión respecto a que la Ciencia Política es un campo de estudio autónomo, con temáticas y métodos específicos, y competencias diferenciales respecto a abogados, sociólogos o economistas. Por lo tanto, entenderemos al politólogo no sólo a partir de la carrera académico que haya transitado, sino a partir de los cortes conceptuales, perspectivas teóricas y metodologías utilizadas por los científicos sociales para atender a la realidad política y construir conocimiento.

Importa recalcar que en español la palabra “política” designa y abarca a tres conceptos contrapuestos en idioma inglés: politics, policy y polity por otro. El primero, refiere estudios y reflexiones sobre el poder y todas sus implicancias en su ejercicio institucional, es decir, concibe a la política como poder. El concepto “policy”, hace referencia a la política sobre la sociedad, a la política como programa de acción, es decir que piensa a la política como políticas públicas. En

tercer lugar, el término “polity” circunscribe una comunidad con actores y procesos en funcionamiento que se afectan entre sí y afectan a los demás, comprendiendo un entramado institucional de innumerables niveles con funciones y personal específico. Estos niveles y actores hacen surgir procesos políticos, que no necesariamente son políticas públicas, que afectan a los demás actores generando cambios y permanencias de algo que se construye y reconstruye continuamente (Tello Benitez, 2007).

A diferencia de lo que sucede en Estados Unidos, donde se distingue con claridad al científico político del actor político, en Argentina no es posible separar en la práctica estos tres aspectos, ya que lo técnico y lo político coexisten. Esto genera una influencia recíproca tanto entre estudios teóricos, actores, instituciones y políticas públicas, haciendo imprescindible analizar las relaciones entre ellos.

La profesionalización de la Ciencia Política se ha desarrollado de manera intermitente y es incompleta aún, dificultando la existencia de espacios para desempeñar sus atributos. No quiere decir que los espacios para politólogos no existen, sino por el contrario que no se los ve como necesarios. Magali Larson (1977) al referirse a la autonomía de una profesión, destacaba la posibilidad de desarrollarse sin estar controlada por otras entidades, para ello consideraba fundamental la libertad para definir el modelo de la profesión y de las funciones propias, las pautas de selección y los criterios de eficiencia técnica y control disciplinario.

Es interesante el concepto de “estrategia profesional” (Larson, 1977). Éste refiere al proceso histórico mediante el que determinadas áreas profesionales establecen un monopolio sobre un segmento específico del mercado de trabajo y consiguen que el público reconozca su dominio. El resultado al que conlleva esta estrategia es el “aislamiento social”: el monopolio legal de determinadas personas sobre ciertas prácticas y el reconocimiento de un saber legítimo adquirido sin el cual el ejercicio profesional no sería posible, generando un aislamiento cultural respecto a quienes carecen de esos saberes. En la Ciencia Política, no existe una escuela que concentre a todos los politólogos, y aún están en pugna visiones opuestas respecto al rol, competencias y atributos propios del politólogo. Esta falta de consenso dificulta ampliamente el fortalecimiento de la comunidad de colegas, y la toma de decisiones conjuntas hacia un mayor grado de profesionalización.

Los lugares de inserción del politólogo han sido muy variados, tanto por las divergentes capacidades y atributos que éste posee, como por contrapartida, por la dificultad de distinguir espacios específicos para ejercer su profesión. Las actividades que pueden realizar estos profesionales pueden dividirse en tres: la docencia, la investigación, y la asesoría y toma de decisiones (Bulcourn y Vázquez, 2004). Pudiendo, a su vez, desempeñar dichas actividades en espacios muy diferentes, como universidades, instituciones educativas de otros niveles, centros de investigación, el Estado en sus diferentes dimensiones (nacional, estadual o local), partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, empresas y organismos internacionales, entre otros.

Otro elemento que marca las características del desarrollo de la Ciencia Política es el desconocimiento que aún existe en la sociedad respecto a los saberes específicos del politólogo. Suele asociarse a la Ciencia Política con la actividad partidaria, siendo imaginada como la ciencia para ganar elecciones. Estas dos erróneas creencias generan que la disciplina sea mirada con cierto recelo (Leiras, Abal Medina y D'Alessandro, 2005).

Otro de los obstáculos que existen para la profesionalización de la disciplina es que muchos de los espacios donde se desempeña un politólogo no son lucrativos. Muchas disciplinas, están relacionadas en algún aspecto con los procesos de producción o finanzas, por lo que el desempeño en pos de ellos será rentable. Otras en cambio, como las vinculadas con la salud, son reconocidas como servicios necesarios, permitiendo a los profesionales del área un desarrollo

profesional y económico. En cambio, los politólogos asumen una tarea reflexiva y crítica en torno a los procesos de poder dentro y fuera del marco estatal, siendo complejo que se reconozca como imprescindible y profesional la labor de pensar (Leiras, Abal Medina y D'Alessandro, 2005). Escaseando los lugares que permiten ser un profesional de las ideas, los Think Tanks aparecen como una opción conveniente cuando se dificulta insertarse en algún área de investigación pública.

Limitándonos a los intereses de este trabajo, sostenemos que no es algo nuevo que los politólogos se inserten en institutos privados, pero es necesario analizar por qué está variable se sigue mintiendo estable y en ascenso, si las condiciones que originaron dicho coyuntura se han modificado. Como afirmamos al inicio, la Ciencia Política busca construir conocimiento científico respecto a la política, por lo tanto, los centros universitarios y académicos son un ámbito fundamental. Es poca la inversión pública hacia la investigación, lo cual hace difícil que los puestos universitarios puedan constituirse en única fuente de ingresos. Esto provoca la inserción de los interesados en espacios privados dentro y fuera de los límites nacionales. Los centros de investigación privados cuentan con recursos para obtener fondos, sus marcos regulatorios son escasos y principalmente son establecidos por las reglas de las comunidades científicas y sus asociaciones.

Algunas de las razones mencionadas, han sido la explicación del nacimiento de varios Think Tanks, como es el caso de CIPPEC fundada en el 2000 buscando darle espacio a profesionales de las ciencias sociales con vocación pública que se veían impedidos de ingresar en el sector público, concibiendo a su institución como una instancia intermedia entre lo privado y lo público, mediadora entre la investigación política y su respectiva praxis (Zaiat, 2009).

Una última característica de los Think Tanks refiere a que estos centros de investigación intentan servir de puente entre la comunidad académica y la administración pública, desarrollando una investigación operativa a medio camino entre el trabajo de fondo y a largo plazo de la universidad, y la gestión del día a día de los poderes públicos. Algunos autores han señalado que los Think Tanks son “*research brokers*”, es decir, ponen en contacto los resultados de la investigación con las necesidades de las políticas públicas. O dicho de otro modo, se han convertido en los mediadores del mercado de las ideas políticas.

#### **4. Las nuevas generaciones de y su vinculación con la Ciencia Política**

En las últimas décadas, en las que se ha fortalecido la globalización junto al desarrollo del modelo capitalista, presenciamos un fuerte proceso de flexibilización laboral que ha transformado las relaciones sociales, provocando efectos cada vez más profundos. Tanto el Estado, las empresas, como los individuos se vieron forzados a recurrir a nuevas estrategias para hacer frente a múltiples transformaciones que socavaron los modos tradicionales de concebir el empleo.

Una de las respuestas emergentes en relación a este contexto de inestabilidad laboral y considerando la expansión y efectos de las comunicaciones instantáneas, aparece lo que los investigadores norteamericanos llaman: “la generación e”. Consideran que este nuevo patrón de jóvenes exalta las ventajas que brinda Internet y prefiere los desafíos de tener su propia empresa y asumir riesgos. Son emprendedores, lúcidos, visionarios y valientes, y se adaptan a las nuevas modalidades de trabajo: cuentapropistas, free lance, temporales, subcontratos, etc. Todas mediadas por las redes sociales y las nuevas tecnologías (Crainer & Dearlove, 2001).



A los empleadores, incluyendo a los Think Tanks, estas modalidades flexibles les otorgan diversos beneficios, tales como bajos costos de contratación, posibilidad de elección de personal con mayor potencial y selección de los mismos sin necesidad de burocracia legal, incluso ahorrando dinero a la hora de seleccionar empleados. Les permite el descarte de personal a discreción, de acuerdo a intereses de la empresa, sin necesidad de indemnizaciones o resarcimientos. Todo esto integra el conjunto de medidas que buscan acrecentar la eficiencia, bajar los costos y estimular a la formación privada de capital. “La flexibilización apunta a la reducción del costo de la mano de obra, a favorecer una contratación más precaria y a reducir los gastos empresarios en aportes sociales” (García Delgado, 1994: 91). A su vez, estos programas generan una buena imagen del empleador. La empresa es vista con renombre y trayectoria en el mercado ya que abre sus puertas a estudiantes poco experimentados, para capacitarlos para su futura profesión. Marta Panaia (2008) agrega que estas nuevas prácticas de management tienden a socavar itinerarios profesionales, dado que seleccionan algunas cualidades personales de los trabajadores para promocionarlos, y dado que éstas que no coinciden son sus estudios universitarios, producen nuevas nomenclaturas para identificarlos.

La carrera de Ciencia Política en la Universidad de Buenos Aires cuenta con 3240 estudiantes, siendo la que más alumnos posee en el país. En primer lugar, a través de cuestionarios realizados a estudiantes de dicha carrera, intentamos explorar la concepción que tienen los alumnos respecto a la Ciencia Política, y su preferencia respecto a áreas disciplinares, prácticas profesionales, ámbitos institucionales para dicho desempeño, su vinculación actual con la Ciencia Política fuera de la Universidad y sus criterios para la elección de una práctica profesional.

El universo de estudio se compuso estudiantes de la carrera de Ciencia Política en la Universidad de Buenos Aires, que se encuentren residiendo en el país al momento de la ejecución del relevamiento. Se realizó un muestreo no probabilístico de tipo incidental. El tamaño de la muestra fue de 70 estudiantes, representando al 2,3% de los alumnos de dicha carrera, según los datos del padrón presentado por la Facultad de Ciencias Sociales de dicha Universidad por motivo de las elecciones de centro de estudiantes en 2010. La técnica de relevamiento utilizada se basó en cuestionarios cerrados enviados por correo electrónico (Ver cuestionario utilizado en anexo). Se efectuaron hasta dos reintentos para obtener respuestas de los encuestados. El período de relevamiento fue desde el 1º de octubre hasta el 1º de diciembre de 2010. Los estudiantes que compusieron la muestra mantenían un promedio de 23,8 años de edad, se encontraban cursando la carrera a partir del tercer año de la misma, siendo en un 60 por ciento estudiantes de sexo femenino y un 40 por ciento de sexo masculino.

En segunda instancia se llevaron a cabo entrevistas personales focalizadas, estructuradas sobre dos ejes: razones por las que el estudiante se desempeña en un espacio de investigación, y los aportes que considera que en esta institución puede aportar un politólogo. La población se compuso de los estudiantes participantes de la recolección detallada anteriormente, y la muestra fue intencional, intentando contactar a todos los estudiantes vinculados a un espacio de investigación privada, un 12 por ciento. Seleccionamos para el presente fragmentos de las exposiciones que eran de interés acorde a nuestros objetivos, y en los que sus respectivos espacios de desarrollo profesional de adecuaban a las categorías de Think Tanks antes presentadas.

En relación a las áreas disciplinares preferidas por los estudiantes de Ciencia Política, observamos el predominio del interés respecto al estudio del “Estado, la Administración y las Políticas Públicas” componiendo el 25 por ciento del mismo, seguido en un 19 por ciento por la predilección respecto a las “Instituciones y los Procesos Políticos”. En tercer y cuarto lugar, se ubica el interés por la “Teoría Política” y la “Opinión Pública, Comunicación Política y Comportamiento Electoral”, correspondiendo a un 16 y 15 por ciento respectivamente. Por último, encontramos la preferencia respecto a la “Política Comparada” y a la “Metodología y Enseñanza en Ciencia Política” con un 7 por ciento cada una, seguida por el interés por las “Relaciones Internacionales” con un 6 por ciento, y por último otras áreas en un 5 por ciento (Ver gráfico N° 2).

A partir de la distinción realizada por Bulcourf y Vázquez (2004) respecto a las prácticas profesionales en las que puede desempeñarse un politólogo en sus áreas de interés, inquiremos a los estudiantes respecto a su preferencia, develando que la mayoría, un 55 por ciento, se interesa por la asesoría y la toma de decisiones. Un 36 por ciento preferiría avocarse a las actividades de investigación y docencia, correspondiendo un 27 por ciento de favoritismo hacia la primera, y un 9 por ciento hacia la segunda (Ver gráfico N°3).

**Gráfico N° 2:**

**Áreas disciplinares preferidas por estudiantes de Ciencia Política**

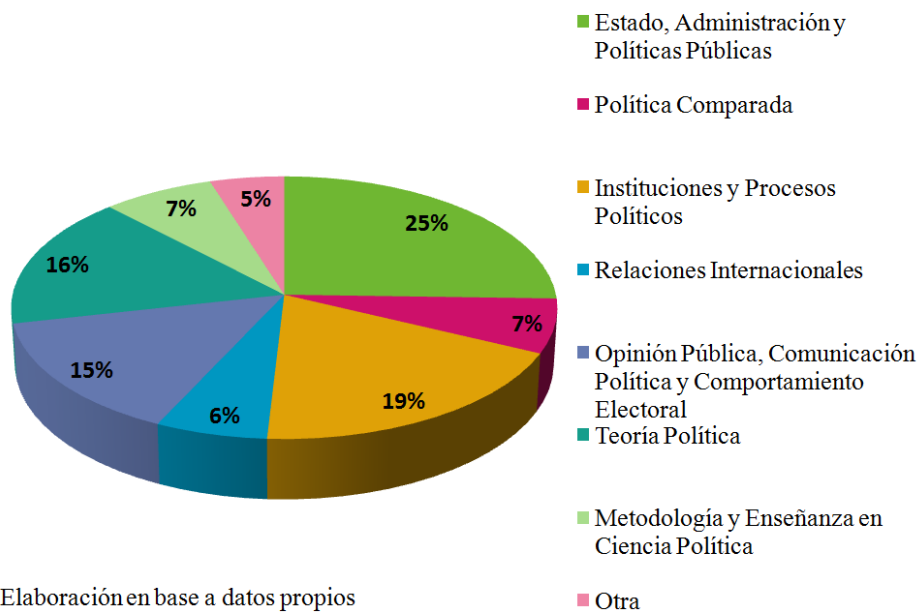
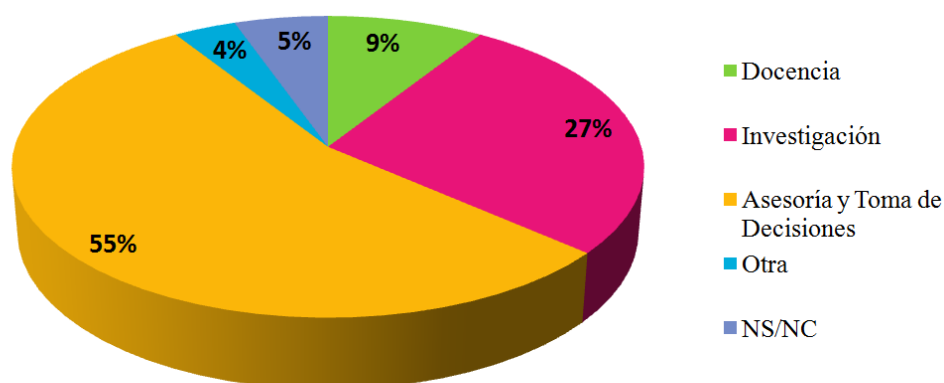


Gráfico N°3:

**Prácticas profesionales preferidas por estudiantes de Ciencia Política (UBA)**



Elaboración en base a datos propios a partir de las categorías propuestas por Bulcourf y Vázquez (2004)

Entre las razones por las que los estudiantes de Ciencia Política eligen desempeñarse en espacios de investigación encontramos el deseo de formarse en esta práctica, especificarse en un tema concreto o vincularse con la realidad desde un modo académico. Uno de los estudiantes relevados, se desempeña en el Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas (IPyPP), pudiendo considerarlo un “Centro de Estudio y Gestión”, a partir de la categorización de Thompson (1994), ya que responde a un espacio político partidario concreto: el Movimiento Proyecto Sur. El estudiante, respecto a sus motivaciones para desempeñarse en ese espacio comenta:

“El IPyP me parece un buen espacio para trabajar porque reúne dos condiciones que me parecen fundamentales para poder desarrollar prácticamente la Ciencia Política: primero, es un ámbito pensado para que profesionales de distintas disciplinas sociales participen y aporten con el objetivo de pensar políticas públicas que en el futuro puedan constituir un plan de gobierno que pueda desarrollarse -en el caso de que se llegue a ser Gobierno- en la Ciudad; segundo, es un ámbito claramente identificado -e identificable- políticamente por lo que todo el trabajo que se desarrolla allí está basado en un marco teórico específico y parte de un eje programático y político específico que contextualiza y le da sustento a las investigaciones que desarrollamos (...). La idea es abarcar las problemáticas sociales desde un punto de vista interdisciplinario para que se puedan abarcar las distintas facetas de los distintos problemas. Desde mi lugar de politólogo, lo que intento aportar es un análisis más institucional, tratando de comprender desde una perspectiva quizás más superestructural qué tipo de instituciones son necesarias para que las políticas que pretendemos desarrollar se puedan llevar a cabo.”

Por su parte, recogemos el testimonio de una estudiante que se desempeña en el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) pudiéndolo considerar un Advocacy Group (Thompson, 1994), ya que trabaja en el campo específico de los procesos de transformación de los sistemas judiciales y de los sistemas penales ligados a la transición democrática, promoviendo desde una perspectiva científica la defensa de los derechos fundamentales de las personas. La estudiante responde respecto a las razones por las que elige ese espacio y en relación a los aportes específicos que considera que puede sumar un estudiante de Ciencia Política o un politólogo:

“Personalmente me interesa la investigación, y en el instituto he tenido la oportunidad de involucrarme en distintos proyectos de investigación, primero desarme y ahora un proyecto de tres años sobre trata de personas en Argentina y Paraguay. A mi entero modo de ver el politólogo aporta una mirada distinta. En el caso de INECIP, que se ha caracterizado siempre por ser un Instituto de derecho, el politólogo aporta muchas herramientas de investigación propiamente dicha. Pero más allá del caso puntual del INECIP, considero que el politólogo, insisto, aporta una mirada distinta, haciendo foco en las relaciones de poder que subyacen en los distintos niveles sociales y estatales.”

Otra estudiante que se desempeña en una Advocacy Group, en este caso el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Desarrollo (CIPPEC), destacada en 2008 como una de las mejores Think Tanks de América Latina según un estudio realizado por la Universidad de Filadelfia (La Nación, 2008), nos dice:

“Ser voluntaria en CIPPEC me da la oportunidad de vincularme con temáticas sociales de mi interés, en mi caso el área de desarrollo social, comenzar a especializarme mientras hago la carrera, aprender cómo funciona desde adentro un Centro de Investigación y contactarme con gente que tiene experiencia en el tema. Creo que desde la Ciencia Política, tenemos una visión global, lo que nos ayuda a entender todos los factores que afectan a un determinado tema, manejamos muchos conceptos teóricos y a su vez siempre buscamos ver cuáles son los intereses y redes de poder que sustentan la realidad.”

Al respecto, una estudiante que investiga en la Asociación Civil Mariano Moreno, agrega:

“Es un espacio en el cual todos sus integrantes se dedican a la Ciencia Política, disciplina que estudio. Además, mi temática de especialización es la Democracia Participativa y esta ONG se dedica exclusivamente al estudio del tema mencionado. El politólogo puede aportar la diagramación organizativa de un proyecto de investigación, sus metodologías pertinentes y las técnicas para llevarlas a cabo. Porque el grado de conocimiento adquirido durante la carrera de grado facilita el acceso a diferentes fuentes de investigación y contactos. Puede realizar asesoría técnica y académica a la vez, entre otros.”

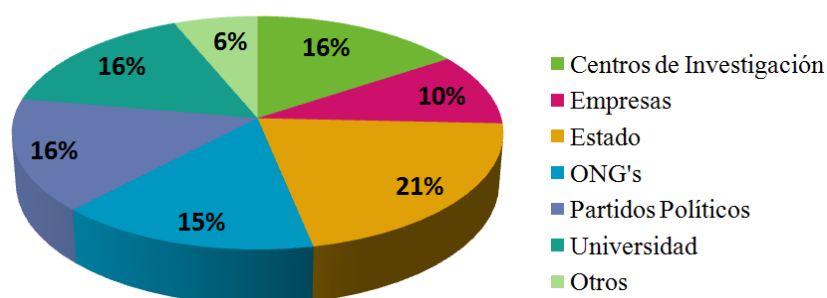
Respecto a los ámbitos institucionales para el ejercicio de profesional, llama la atención que los estudiantes de Ciencia Política prefieren en primer lugar el desempeño en el Estado, en un 21 por ciento, y en último lugar el ámbito empresarial, con 10 por ciento. En tanto, que entre estos dos se ubican en segundo lugar la Universidad, los Centros de Investigación y los partidos políticos, con 16 por ciento cada uno; y las organizaciones no gubernamentales con un 15 por ciento (ver gráfico N° 4).

Un aspecto que consideramos importante relevar es la vinculación de los estudiantes con actividades que ellos mismos consideren vinculados a la Ciencia Política. Ello nos develó 64 por ciento sí participa de algún espacio, y que 36 por ciento no. Desagregando las actividades en las que participan los primeros, encontramos que un 29 por ciento lo se vincula con la Ciencia Política en relación a un trabajo rentado, y un 28 por ciento lo hace en condición de militante político. Un 16 por ciento se relaciona a partir de un voluntariado, un 15 por ciento mediante la afiliación o adherencia, implicando ello un compromiso menor que el que refiere a un militante, un 5 por ciento realiza pasantías, y un 5 por ciento realiza otras actividades distintas a las anteriores (ver gráfico N°5).

A los fines de nuestro análisis, es relevante resaltar que un 25 por ciento de los estudiantes que participan en algún espacio que consideran vinculado con la disciplina lo hacen con la modalidad de voluntariado o pasantía. Como referíamos con anterioridad, esto nos muestra lo difundidas que están estas formas de participación, y como la dificultad para insertarse en espacios rentados obligan a muchos estudiantes avanzados a recurrir a estas actividades durante un tiempo indeterminado, para luego poder recibir una paga o pasar a una planta estable o rentada.

**Gráfico N° 4:**

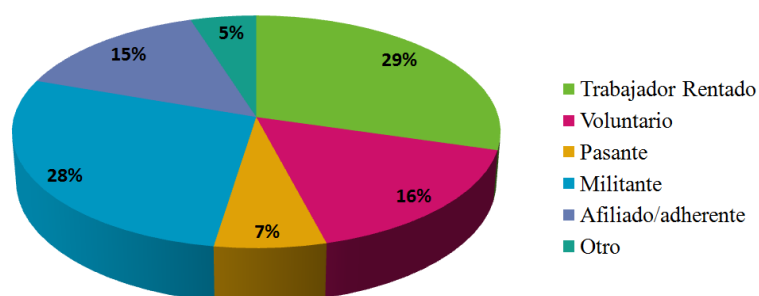
**Ámbitos institucionales para el ejercicio profesional  
preferidos por estudiantes de Ciencia Política**



Elaboración en base a datos propios

Gráfico N°5:

## Desempeño de los estudiantes en espacios vinculados a la Ciencia Política

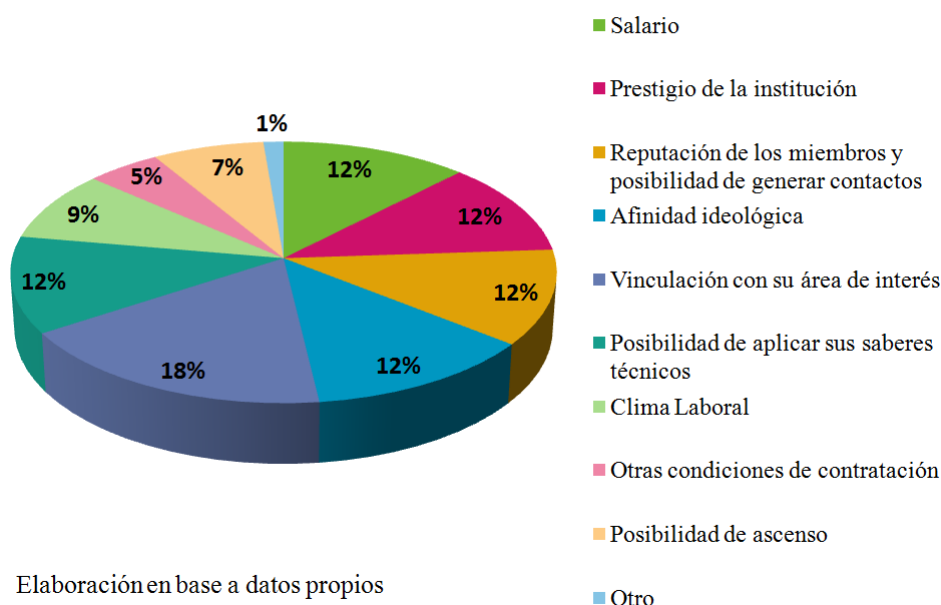


Elaboración en base a datos propios

En tanto que para elegir un trabajo rentado los criterios que eligen los estudiantes encuestados son, en primer lugar, con el 18 por ciento, la vinculación con su área de interés; en segundo lugar con 12 por ciento cada criterio se ubican tanto el salario, el prestigio de la institución a desempeñarse, la reputación de los miembros, la afinidad ideológica y la posibilidad de generar contactos. Luego, el clima laboral con 9 por ciento, la posibilidad de ascenso con 7 por ciento, otras condiciones de contratación con 5 por ciento y un resto del uno por ciento corresponden a otros criterios (Ver Gráfico N° 6).

Gráfico N°6:

## Criterios de preferencia para la elección de un ámbito para el desempeño profesional



Elaboración en base a datos propios



## Conclusión

Los ajetreados vaivenes que ha experimentado la vida política argentina han limitado el desarrollo de la actividad académica y científica, pero a su vez le han dado la oportunidad de crear nuevos espacios para canalizar dichas inquietudes de nuevas maneras. El importante desarrollo de Think Tanks en Argentina nos muestra la existencia de un grupo numeroso de intelectuales preocupados e interesados en mejorar la calidad de la política argentina, que han podido soslayar los frenos impuestos por los gobiernos dictatoriales, y a su vez han sabido absorber un caudal ideológico y procedimental importado de otros países.

Los Think Tanks juegan y han jugado un lugar importante en el desarrollo de la Ciencia Política Argentina, ya que le han permitido un espacio de producción sistemática de conocimientos a los principales científicos políticos del país. Desde la década de 1960, donde grupos de intelectuales exigen ser llamados politólogos, podemos rastrear que los principales aportes a la Ciencia Política salen de institutos de investigación privados. Obras como las llevadas a cabo por: Guillermo O'Donnell, Oscar Oszlak, Marcelo Cavarozzi o Atilio Borón quizás no serían posibles sin la presencia de estos espacios informales. Con el transcurso del tiempo, observamos la multiplicación de Think Tanks respondiendo a diversos intereses políticos, abarcando una amplia gama de actividades y acercándose cada vez más al ciudadano, incluso compitiendo con funciones históricamente características de los partidos políticos.

En el arduo camino hacia la profesionalización de la Ciencia Política y hacia el reconocimiento por la comunidad hacia una disciplina con competencias específicas, los Think Tanks han sido un elemento coadjutor. Han permitido al politólogo un lugar de inserción donde se valora la formación en Ciencia Política, les permiten investigar con un importante grado de autonomía, y aportar hacia la mejora del sector público.

A partir de los datos relevados en la Universidad de Buenos Aires, observamos que son una minoría los estudiantes interesados en desarrollar una carrera académica. Esto nos lleva a preguntarnos respecto a los motivos del desinterés respecto a la investigación: ¿es la desinformación sobre sus vías de desarrollo?, ¿es la incertidumbre en relación su rédito económico?, ¿son los planes de estudio de las carreras que no están orientados a fomentar el interés en esta actividad? Proponemos explorar estas cuestiones en futuras investigaciones puesto que los estudiantes que se han podido insertar en una institución a investigar expresaron alta conformidad con la práctica, sintiendo que desde la disciplina podían aportar mucho a la vez que enriquecían su formación. A su vez, creemos fundamental fortalecer metodologías que permitan estudiar el desarrollo longitudinal de trayectorias profesionales para dar respuestas a las preguntas claves que hoy impiden la consolidación de la Ciencia Política.

Actualmente los Think Tanks y otros institutos de investigación, le dan a muchos jóvenes estudiantes la oportunidad de vincularse con un espacio de formación en Ciencia Política e iniciar un camino en la vida académica. Sin embargo, no hay que exaltar esta situación, que conlleva a lapsos indeterminados de trabajo voluntario y pasantías que en muchos casos explotan y se aprovechan de la buena voluntad de los estudiantes. Es necesario impulsar programas de articulación y extensión académica desde las Universidades que permitan obtener herramientas metodológicas y dar oportunidades de investigar a todos los que así lo deseen, incorporando becas e incentivos para los que necesitan un sustento económico y no pueden ser crónicamente *ad honorem*.

Hay que fortalecer el estudio de los Think Tanks, no sólo como organizaciones civiles sino que es menester tenerlas en cuenta como actores con poder e importante influencia en el escenario político. Debemos evitar caer en la ingenuidad de considerarles neutrales, dado que aunque no pugnen formalmente por cargos políticos, tienen una ideología que las sustenta. Por ello es importante estudiar las redes de contacto personales e institucionales en las que están inmersas, e inquirir respecto a las formas de financiación de cada entidad.

En cuanto al reconocimiento que se da a la tarea del politólogo, es importante no conformarse con victorias parciales, sino seguir trabajando por una profesionalización íntegra de la disciplina. Si se pretenden que la comunidad conozca, valore e integre a los cientistas políticos, es necesario previamente, que lo propia comunidad politológica deje de lado las rencillas y comience a consensuar respecto a qué es lo quiere ser y cómo lograrlo ¿Hemos madurado suficiente para dar ese paso?

## Anexo

### 1) Formulario de cuestionario utilizado

**Institución:**

**Edad:**

**Sexo:**

### 1. ¿Finalizó la carrera de Ciencia Política?

Sí

No

### 2. Seleccione con una cruz sus tres áreas disciplinares de mayor preferencia

Estado, Administración y Políticas Públicas

Política Comparada

Instituciones y Procesos Políticos

Relaciones Internacionales

Opinión Pública, Comunicación Política y Comportamiento Electoral

Teoría Política

	Metodología y Enseñanza en Ciencia Política
	Otra
<b>3. Seleccione con una cruz la <u>práctica</u> profesional de su preferencia (Sólo una)</b>	
	Docencia
	Investigación
	Asesoría y Toma de Decisiones
	Otra
	NS/NC
<b>4. Ordene los siguientes <u>ámbitos institucionales</u> según su preferencia para el ejercicio profesional (1= mayor preferencia; 7= menor preferencia)</b>	
	Centros de Investigación
	Empresas
	Estado
	Organizaciones No Gubernamentales
	Partidos Políticos
	Universidad
	Otros
<b>5. ¿Se desempeña en algún espacio que considera vinculado con la Ciencia Política?</b>	
	Si
	No
	NS/NC
<b>6. En caso afirmativo, ¿cuáles son los términos de su vinculación con el espacio en el cual se desempeña? (marcar varios si corresponde)</b>	
	Trabajador Rentado

	Voluntario
	Pasante
	Militante
	Afiliado/ Adherente
	Otro
<b>7. Ordene los siguientes criterios según su preferencia para la elección de un ámbito para el desempeño profesional. (1= mayor preferencia; 10= menor preferencia)</b>	
	Salario
	Prestigio de la institución
	Reputación de los miembros y posibilidad de generar contactos
	Afinidad ideológica
	Vinculación con su área de interés
	Posibilidad de aplicar sus saberes técnicos
	Clima Laboral
	Otras condiciones de contratación
	Posibilidad de ascenso
	Otro

## Bibliografía

BULCOURF, P. y M. D'Alessandro (2002). "La ciencia política en la Argentina. Desde sus comienzos hasta los años 80". En *Revista de Ciencias Sociales*, Nro. 13, noviembre, Buenos Aires.

BULCOURF, P. y J. C. VAZQUEZ (2004) "La ciencia política como profesión". En *POSTData*, Nro. 10, diciembre, Buenos Aires.

BULCOURF, P. (2007). "Las nieves del tiempo platearon mi sien: reflexiones sobre la historia de la ciencia política en la Argentina". En revista *Sociedad Global*. Vol. 1 Nro. 1, diciembre, Buenos Aires.

FORNI, P. y L. LEITE. (2006). "El desarrollo y legitimación de las organizaciones del tercer

sector en la Argentina: hacia la definición de un isomorfismo periférico”. En *Sociologías*, Nro. 16, 2006, Rio Grande do Sul.

GARCÉ, A. y G. UÑA. (2007). *Think Tanks y Políticas Públicas en Sudamérica Dinámicas globales y realidades regionales*. Buenos Aires: Prometeo.

GARCÍA DELGADO, D. (1994). *Estado y Sociedad*. Buenos Aires: Norma.

LARSON, M.S. (1977). *The Rise of Professionalism: a Sociological Analysis*. Berkeley: University of California Press

LEIRAS, M., J. M. ABAL MEDINA y M. D’ALESSANDRO (2005). “La ciencia política en la Argentina: el camino de la institucionalización dentro y fuera de las aulas universitarias”. En *Revista de Ciencia Política*, Vol. 25, Nro.1, Santiago de Chile.

PANAIA, M. (2008). *Una revisión de la sociología de las profesiones desde la teoría crítica del trabajo en la Argentina*. Santiago de Chile: CEPAL- Colección Documentos de Proyectos.

STUART, C. y D. DEARLOVE (2001). *La Generación- e*. Madrid: Editorial Pearson.

TELLO BENEITEZ, M. (2007). *Guía de Think Tanks en España*. Madrid: Fundación Ciudadanía y Valores.

THOMPSON, A. (1994). “*Think tanks*” en la Argentina. *Conocimiento, instituciones y política*. Buenos Aires: CEDES.

UÑA, G., COGLIANDRO, G, y LABAQUI, J. (2004). *Políticas públicas y toma de decisiones: Los think tanks en Argentina*. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer.

VALENZUELA, Diego (2002). Radiografía de los tanques de ideas. Los que piensan la Argentina. Recuperado el 10 de Octubre de 2009, de *Ciudad Política*: [http://www.ciudadpolitica.com/modules/newbb/viewtopic.php?post\\_id=24](http://www.ciudadpolitica.com/modules/newbb/viewtopic.php?post_id=24)

WEBER, M. (1969). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Barcelona: Península.

ZAIAT, A. (18 de Abril de 2009). *Think tank*. Recuperado el 18 de abril de 2009, de Página 12: <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-123447-2009-04-18.html>

## ¿La democracia es antagonismo? Tensiones entre el consenso y el conflicto en la teoría política

Is democracy antagonism? Tensions between consensus and conflict in political theory

*María Melina Guardamagna\**

### Resumen

La tensión entre consenso y conflicto, tan vigente en nuestros días, se inserta en el clásico debate en torno al liberalismo y la democracia. Autores como Carl Schmitt, Hanna Arendt, y más contemporáneamente, Chantal Mouffe, Ernesto Laclau y César Cansino, dan cuenta de ello. Sentido en el cual, el presente artículo se propone retomar los aportes y discusiones teóricas entre estos pensadores para, finalmente, sostener que si bien el antagonismo es uno de los componentes que mejor califica a la democracia, no es posible anular el componente consensual de la misma. La democracia, más allá de caracterizarse por el conflicto, requiere determinados consensos entre los actores sociales y políticos que permitan sostener criterios básicos de gobernabilidad e inclusión sin los cuales es imposible pensar en un régimen político de este tipo.

### Summary

The tension between consensus and conflict, as relevant today, is inserted into the classic debate on liberalism and democracy. Authors like Carl Schmitt, Hannah Arendt, and more contemporarily, Chantal Mouffe, Ernesto Laclau and Cesar Cansino, realize it. In that sense this article seeks to take up the contributions and theoretical discussions between these thinkers to finally hold that while the antagonism is one of the components that best qualifies to democracy, it is not possible to cancel the consensual component. Democracy beyond characterized by conflict, requires certain consensus between the social and political actors that would sustain the basic criteria of governance and inclusion without which it is impossible to think of a political system of this type.

**Palabras clave:** democracia – antagonismo – consenso – conflicto – teoría.

**Key words:** democracy – antagonism – consensus – conflict – theory.

---

\* Investigadora del Centro de Innovación Institucional (CEII) UNCuyo, dirigido por el Lic. Walter Cueto. Doctoranda de la UNSAM y Becaria CONICET, dirigida por el Dr. Arturo Fernández. Contacto: [meliguardamagna@hotmail.com](mailto:meliguardamagna@hotmail.com)



“Una democracia que funciona correctamente exige un enfrentamiento entre posiciones políticas democráticas legítimas. De esto debe tratar la confrontación entre izquierda y derecha” (Mouffe, 2007: 37), donde los antagonismos, que no son erradicables, se transforman en confrontación agonista en el sistema democrático. Esta es, de acuerdo a Mouffe, la condición de existencia de la democracia moderna: “el reconocimiento y legitimidad del conflicto” (2007: 36), que los teóricos liberales son incapaces de reconocer.

En el extremo opuesto a esta teoría de la democracia, la concepción procedimental desarrollada por autores como Jurgen Habermas y John Rawls, y en el plano de la arena política alentada por el neoliberalismo ha exacerbado la dimensión consensual como si fuera un componente prioritario y central -casi excluyente- en la discusión, distorsionando aún más el concepto de democracia y el componente conflictual de la política.

Desde nuestra posición, en cambio, el antagonismo es sin duda uno de los componentes que mejor califica a la democracia, pero la democracia también tiene un componente consensual. En este sentido sostenemos que la democracia, más allá de caracterizarse por el conflicto, requiere determinados consensos entre los actores sociales y políticos que permitan sostener criterios básicos de gobernabilidad e inclusión sin los cuales es imposible pensar en un régimen político de este tipo. Es por ello que no podemos pensar la democracia sólo como antagonismo, anulando el componente consensual de la misma.

La democracia supone altos niveles de conflictividad y, al mismo tiempo, requiere consensos que garanticen un orden mínimo necesario para el sostenimiento del régimen político. Ambos son componentes de una democracia radical y adversarial, y aunque el consenso no supone una instancia inmutable, el conflicto es el componente central y permanente a través del cual se genera el cambio. Esta visión supone una democracia definida por sus contenidos, pero sin dejar de lado los términos procedimentales de la misma.

El planteo teórico que Carl Schmitt propone, aunque problemático, es un buen punto de partida para poner en perspectiva la tensión entre democracia y liberalismo. De acuerdo a Schmitt la democracia es “una forma política que corresponde al principio de la identidad” (1934: 259) entre gobernantes y gobernados, donde la igualdad, hacia dentro de una unidad política, se piensa como homogeneidad – concepto que proviene de Rousseau y que, llevado a una dimensión intensiva, Laclau y Mouffe llamarán equivalencia.

La idea de homogeneidad, contraria al interés individual, supone la disolución de voluntades particulares en pro de una voluntad general, que al no darse naturalmente, se logra de forma artificial a través de la representación; la cual más allá de romper el vínculo entre los gobernantes y el pueblo, no puede ser totalmente negada: “ningún Estado democrático puede renunciar por completo a toda representación. Aquí encuentra la democracia su primer límite natural” (Schmitt, 1934: 321).

Es decir que, la democracia pura – en términos schmittianos – niega la división de poderes y, por lo tanto, la naturaleza contradictoria de la democracia liberal, en la cual se neutraliza lo político. El liberalismo, a diferencia de la igualdad, no tiene entidad política, es ético-económico respecto a la democracia que es un puro concepto político. “La igualdad y la libertad son dos principios distintos, con frecuencia contrapuestos en sus supuestos, su contenido y sus efectos. Sólo la igualdad puede valer con razón para la política interior como principio democrático” (Schmitt, 1934: 261). Esto es así porque la política es la construcción de espacios de homogeneidad que lleva como correlato la heterogeneidad, en definitiva es la igualdad democrática, que en tanto igualdad sustancial “recibe

*significación y sentido mediante el correlato de una posible desigualdad*” (Schmitt, 1934: 263). Lo político se constituye a partir de la discriminación amigo/enemigo, es la formación de un “nosotros” en contraposición a un “ellos” que permite la formación de identidades colectivas, es el lugar del conflicto y el antagonismo; visión que retomará Chantal Mouffe en su crítica al liberalismo.

Desde esta perspectiva ideal de la democracia, *“donde todos están conformes, la decisión ha de producirse espontáneamente, sin discusión y sin esenciales contraposiciones de intereses, porque todos quieren lo mismo”* (Schmitt, 1934: 273). La democracia es definida por sus contenidos, por su sustancia, desconociendo el carácter procedimental de la misma, responde a una voluntad de contenidos sustanciales que excluye la pluralidad al interior de la sociedad. Pluralidad que, de acuerdo a Schmitt, encarna la distinción amigo/enemigo, antagonismo que debe resolverse, inclusive a través de su destrucción, para dar lugar al orden. Es este momento – el del antagonismo – el que permite que lo político se haga más visible, la democracia revela su sustantividad y adquiere sentido.

Se genera, en este sentido, una incompatibilidad entre republicanismo y democracia, donde el primero supone conflicto y pluralidad en tanto componentes de la esfera pública, mientras constituyen una amenaza para la democracia. El conflicto se ubica en la frontera entre una unidad política y otra, pero no hacia el interior de las mismas, donde la identificación entre gobernantes y gobernados permite un consenso práctico en torno al bienestar general.

De esta forma, el concepto de democracia schmittiano no excluye el conflicto pero le quita relevancia y productividad política. La idea de bienestar general no admite la pluralidad de opiniones ni el disenso que ponen en duda la unidad política. Si una sociedad es democrática, entonces debe ser homogénea porque todos en ella son iguales y buscan el mismo bienestar; la pluralidad, en todo caso, marca el límite de dicha unidad.

Tal vez, uno de los puntos más problemáticos de pensar la democracia en un continuo de homogeneidad, es el peligro latente del totalitarismo; Hanna Arendt, desde su teoría de la acción y el conflicto, supo advertirlo. En los regímenes totalitarios donde la espontaneidad, la pluralidad y la identidad son aniquiladas se contradice la esencial condición humana de la pluralidad, es decir, el actuar y hablar juntos, condición de todas las formas de organización política. *“La pluralidad humana, condición básica de la acción y del discurso, tiene el doble carácter de igualdad y distinción”* (1998: 200), esto es así porque los hombres pueden entenderse porque son iguales, pero necesitan hacerlo porque son naturalmente distintos. *“La igualdad que lleva consigo la esfera pública es forzosamente una igualdad de desiguales que necesitan ser igualados en ciertos aspectos y para fines específicos”* (1998: 236). Por lo tanto, el intento de suprimir esta pluralidad es equivalente a la abolición de la propia esfera pública, y es esto lo que Arendt teme a partir del concepto de democracia que Schmitt propone; idea que niega las innumerables y conflictivas voluntades e intenciones que conforman la trama de las relaciones humanas hacia el interior de la unidad política.

En el marco de la pluralidad humana, condición de existencia y de libertad de los hombres, el *“actuar de común acuerdo”* (Arendt, 1998: 264), es decir, el llegar a consensos constituye la fuerza que los mantiene unidos, que los hace soberanos. La soberanía sólo puede realizarse cuando muchos se mantienen unidos, y esto es posible mediante un acuerdo, que no anula las diferencias. En este sentido, el liberalismo busca construir consensos por medio de los derechos del hombre, lo que no es necesariamente – desde el pensamiento arendtiano – sinónimo de aniquilar lo político, como sostiene Schmitt.

Chantal Mouffe toma de Hannah Arendt la visión de lo político como pluralidad, sin embargo sostiene que la autora falla en pensar que desde la pluralidad se puede lograr el consenso. De acuerdo a Mouffe *“lo político”* es la dimensión de antagonismo constitutiva de las sociedades humanas, mientras *“la política”* se compone del conjunto de prácticas e instituciones a través de las cuales se crea un determinado orden en un contexto de conflictividad (2007: 16), donde no hay lugar para el “común acuerdo”.

Desde allí, Mouffe realiza una crítica al pensamiento liberal y a los “teóricos pospolíticos” defensores de una forma consensual de democracia que supera la dicotomía izquierda/derecha negando lo político. *“Concebir el objetivo de la política democrática en términos de consenso y reconciliación no sólo es conceptualmente erróneo, sino que también implica riesgos políticos. La aspiración a un mundo en el cual se haya superado la discriminación nosotros/ellos, se basa en premisas erróneas, y aquellos que comparten la visión están destinados a perder de vista la verdadera tarea que enfrenta la política democrática”* (Mouffe, 2007: 10).

En este sentido el concepto de “lo político” en Schmitt está más vigente que nunca: *“el énfasis de Schmitt en la posibilidad siempre presente de la distinción amigo/enemigo y en la naturaleza conflictual de la política, constituye el punto de partida necesario para concebir los objetivos de la política democrática”* (Mouffe, 2007: 21), algo que, a diferencia de lo que sostienen los liberales, no tiene que ver con alcanzar un consenso racional sin ninguna exclusión.

La posibilidad de lograr acuerdos racionales – desde la perspectiva liberal – supone que a través de las instituciones democráticas es posible encontrar respuestas racionales a los problemas sociales. Se trata de una formación hegemónica que surgió en el período de posguerra y que se encuentra actualmente en crisis como consecuencia de la proliferación de nuevos antagonismos y el surgimiento de nuevos derechos. *“Lo que está en cuestión a través de la crítica neoliberal es la articulación entre liberalismo y democracia. La democratización del liberalismo, que fue el resultado de múltiples luchas, concluyó por tener un impacto profundo en la forma en que la misma idea de libertad era concebida...Es así que la pobreza, la falta de educación y la gran disparidad en las condiciones de vida son hoy consideradas como atentatorias de la libertad. Y es ésta la transformación que el neoliberalismo quiere cuestionar, con la intención de volver a la concepción tradicional de libertad* (Laclau Ernesto y Mouffe Chantal, 2004: 216, 217). El propósito, desde el modelo neoliberal, es vaciar de toda sustancia al ideal de la democracia para volver a la defensa de la libertad individual contra la interferencia del Estado en detrimento de la participación política ciudadana y el reconocimiento de derechos, para lo cual es necesario negar en primer lugar el carácter hegemónico de la política.

Muy por el contrario, Ernesto Laclau y Chantal Mouffe sostienen que la democracia es siempre el resultante de una lucha hegemónica, es la forma en que se articulan los antagonismos en una relación agonal entre adversarios que luchan de acuerdo a un conjunto compartido de reglas y valores ético-políticos de la libertad e igualdad, por lo que sus posturas son legítimamente reconocidas en una sociedad. A través de esta idea, que Mouffe denomina *“consenso conflictual”* (2007: 58), los autores toman distancia de la conceptualización amigo/enemigo que en Schmitt no da lugar a la pluralidad dentro de una comunidad política democrática. *“El punto decisivo es mostrar cómo el antagonismo puede ser transformado de tal manera que posibilite una forma de oposición nosotros/ellos que sea compatible con la democracia pluralista”* (Mouffe, 2007: 26).

Se trata de una relación donde *“se reconoce la legitimidad de las demandas del oponente”*. Es por ello que, *“en un proyecto hegemónico, uno va a luchar para que lo que uno defiende se imponga, pero va a hacerlo a través de una serie de procedimientos, de una serie de instituciones y mecanismos democráticos que son aceptadas por los adversarios. Se trata de un consenso conflictual en el que hay un espacio simbólico común: el reconocimiento*

*de las instituciones democráticas, los procedimientos, las reglas del juego... Pero hay desacuerdos respecto de la manera en que uno se va a plantear la forma de organizar las relaciones sociales” (Mouffe, 2008: 33).*

El reconocimiento del adversario requiere que haya un espacio de negociación y esto es, tal vez, lo más difícil de llevar a la práctica en este esquema teórico. La forma de hacerlo es a través de la articulación entre las instituciones y la multiplicidad de demandas sociales, lo cual supone la existencia de un orden que no es neutral, sino que es hegemónico al igual que lo es el consenso. *“Las prácticas articuladoras a través de las cuales se establece un determinado orden y se fija el sentido de las instituciones sociales son prácticas hegemónicas” (Mouffe, 2007: 25).*

En este planteo teórico se entiende la crítica que Laclau y Mouffe realizan a la idea de consenso, directamente asociada al modelo neoliberal, al achicamiento y creciente tecnicismo del Estado, al desconocimiento del carácter contingente de la democracia y, consecuentemente al vaciamiento de contenido de los grandes debates políticos en la sociedad a favor de quienes gozan del status quo. Es decir, se trataría de un concepto definido por y para la ideología neoliberal, que desde los teóricos del liberalismo, como afirma Mouffe, constituye el *“principal objetivo de la democracia”* (2007: 40). Sin duda se trata de una crítica consistente que busca evitar que se sacrifique el debate democrático y se regrese a posturas arbitrarias y autoritarias que, en palabras de Mouffe, buscan reemplazar la política adversarial de izquierda y derecha: *“la especificidad de la democracia moderna radica en el reconocimiento y legitimación del conflicto y en la negativa a suprimirlo mediante la imposición de un orden autoritario”* (2007: 37).

Sin embargo, ¿no sería parcial excluir un concepto tan amplio como el de consenso e inclusive sostener su carácter antidemocrático por la manipulación ideológica que hace el neoliberalismo del mismo?; porque así, estaríamos restringiendo el uso del concepto al paradigma neoliberal, y a su pretendida discursividad hegemónica. Por ello, aunque coincidimos con los autores en el rechazo terminante de un consenso adjetivado por el neoliberalismo, a través del cual se busca alcanzar soluciones racionales imparciales, creemos que el concepto en sí sigue siendo un componente que ayuda a entender el conflicto y cómo se desarrolla dinámicamente dentro de una democracia. Algo que también Mouffe alcanza a reconocer al advertir que el consenso, aunque se encuentre siempre acompañado del disenso, es necesario en las instituciones constitutivas de la democracia. Es por ello que entendemos que en democracia el consenso debería ser pensado como el resultado de un proceso de confrontación entre actores colectivos, alentado por el Estado, para lo cual los gobiernos deben impulsar una institucionalidad que facilite la circulación de los conflictos y del debate público que preceden la decisión política.

Desde la postura de Laclau y Mouffe, sin embargo, la democracia es la lucha entre un proyecto hegemónico prevaleciente – el neoliberal – y otro que, desde la izquierda, busca alcanzar la hegemonía, donde *“el agonismo establece una relación nosotros/ellos en la que las partes en conflicto, admitiendo que no existe una solución racional, reconocen la legitimidad de sus oponentes”* (Mouffe, 2007: 27).

En este sentido, el objetivo de la democracia es *“la creación de una esfera pública de lucha agonista donde puedan confrontarse diferentes proyectos hegemónicos”* (Mouffe, 2007: 11), se trata de la transformación del antagonismo (relaciones entre enemigos) en agonismo (relaciones entre adversarios). Para ello se requiere en la lucha contra el neoliberalismo la formación de una estrategia hegemónica de izquierda a partir de la aceptación de la pluralidad e indeterminación de lo social. *“Una alternativa de izquierda sólo puede consistir en la construcción de un sistema de equivalencias distintas, que establezca la división social sobre una base diferente... La tarea de la izquierda no puede por tanto consistir en renegar de la ideología liberal democrática sino al contrario, en profundizarla y expandirla en la dirección de una democracia radicalizada y plural”* (Laclau Ernesto y Mouffe Chantal, 2004: 221, 222).

El problema en definitiva no son los ideales que proclama la democracia liberal, sino que estos no han sido efectivamente puestos en práctica; para lograrlo se requiere el establecimiento de una nueva hegemonía que supone una transformación radical de las relaciones de poder.

Esta interpretación de la democracia radical compatible con el mantenimiento de las instituciones de la “democracia formal”, niega la supuesta superación de la dicotomía izquierda/derecha y la neutralidad del Estado sostenida por el pensamiento liberal. A través de la revitalización de esta diferencia, los autores marcan los límites de la división social y dan entidad y legitimidad a los antagonismos que caracterizan a las sociedades plurales en democracia.

Sin embargo, existen otras posturas que, sin negar el carácter conflictivo de la democracia, consideran que la división izquierda/derecha supone una visión simplificada desde la cual es imposible comprender la realidad. En este sentido, Cansino cuestiona a Mouffe por continuar interpretando al mundo en términos de hegemonías prevalecientes, *“aunque constituye una opción para el socialismo de autoafirmarse en oposición al neoliberalismo, es una herencia marxista insostenible en la modernidad”* (2008: 197). Lo que caracteriza la realidad actual es la complejidad social que no puede resumirse en la dicotomía izquierda/derecha.

Al igual que Mouffe, Cansino considera un peligro pensar al ideal de la democracia como la realización de un consenso racional, pero no como afirma la autora por ser un objetivo de la hegemonía neoliberal sino simplemente porque no es cierto. *“Seguir pensando en términos de hegemonías omniabarcantes constituye una violencia teórica que no hace justicia a la complejidad social, donde la radical diferencia de los individuos que la conforman impide postular pensamientos únicos o utopías incluyentes, y mucho menos de izquierda o derecha”* (2008: 197). En este sentido, lo verdaderamente radical de la democracia actual es la vuelta a la ciudadanía. *“A estas alturas, cuando la dicotomía izquierda/derecha ha perdido toda capacidad heurística, lo único que realmente cuenta es participar políticamente desde la radical diferencia de los individuos en sociedad, donde pensar distinto no convierte a los individuos en enemigos sino simplemente en diferentes”* (Cansino, 2008: 200).

### ***Algunas consideraciones finales***

Tal como advertimos al principio de este trabajo, la democracia, más allá de caracterizarse por el conflicto, requiere determinados consensos entre los actores sociales y políticos que permitan sostener criterios básicos de gobernabilidad e inclusión sin los cuales es imposible pensar en un régimen político de este tipo. Ambos son componentes de una democracia radical y adversarial, y aunque el consenso no supone una instancia inmutable, el conflicto es el componente central y permanente a través del cual se genera el cambio.

Desde esta perspectiva el consenso debería ser pensado como el resultado de un proceso de confrontación entre actores colectivos, alentado por el Estado, para lo cual los gobiernos deben impulsar una institucionalidad que facilite la circulación de los conflictos y del debate público que preceden la decisión política.

Sin negar la existencia de regímenes liberal-democráticos, la democracia, desde esta perspectiva, es mucho más que un modelo institucional, se trata de un *“dispositivo simbólico que presupone la existencia de un espacio público político donde confluye una sociedad civil que ha ganado el derecho a tener derechos. Se trata de una teoría de integración política a través del conflicto más que del consenso”* (Cansino, 2008: 173). Es decir que, una sociedad verdaderamente democrática no sacrifica sus diversos puntos de vista en la búsqueda de un consenso imaginario, sino que *“a través de sus conflictos*



*irreconciliables, y sin perder su antagonismo, son capaces de fundar un espacio simbólico que, al mismo tiempo, los integra*” (Cansino, 2008: 176). En definitiva, es la solución a los conflictos o el tratamiento eficaz de los mismos lo que da forma y fortalece a ese capital simbólico.

Es por ello que entendemos que la política en democracia se construye en un proceso de naturaleza conflictiva en el cual hay momentos en los que la lucha, el disenso, dan paso a acuerdos, a instancias que ayudan a generar puntos de encuentro o, por lo menos, aceptar que alguien finalmente logra imponer su visión y eso transitoriamente genera un orden. Coincidimos con Cansino en que *“ninguna teoría democrática mínimamente coherente puede reivindicar hoy la idea de consenso para caracterizar la política democrática, pues lo que hay en todas partes es conflicto”* (2008: 199). En todo caso, el consenso constituye el componente mínimo de orden en el sistema político, es decir que estaría dando paso a algún nivel de institucionalidad sin la cual es imposible pensar algún tipo de régimen político.

### **Bibliografía:**

ARENDT, Hannah (1967). *“Sobre la revolución”*. Madrid. Editorial Revista de Occidente.

ARENDT, Hannah (1998). *“La condición humana”*. España. Paidós.

CANSINO, César (2008). *“La muerte de la Ciencia Política”*. Buenos Aires. Sudamericana.

LACLAU, Ernesto y Mouffe, Chantal (2004). *“Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia”*. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.

MOUFFE, Chantal (2007). *“En torno a lo político”*. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.

MOUFFE, Chantal (2008). *“El consenso conflictual: Un camino para transformar las relaciones de poder y crear una nueva hegemonía”*. Trabajo elaborado a partir de la exposición de la autora en el Hotel Claridge de Buenos Aires, el 29 de septiembre de 2008, en el ciclo “La encrucijada de los gobiernos progresistas en América Latina-Entre el conflicto y el consenso”.

SCHMITT, Carl (1934). *“Teoría de la Constitución”*. Madrid. Editorial Revista de Derecho Privado. Reimpresión



# **¿Fuimos todos?: Análisis discursivo del relato sobre la historia reciente argentina. El caso de Nicolás Márquez y Juan Bautista Yofre**

Were we all?: Discursive analysis about the Argentinean recent history's tale. The case of Nicholas Marquez and Juan Bautista Yofre

*Federico Piedras\* y Cristian Pereira\*\**

## **Resumen**

Desde el 2003, en la Argentina, la cuestión de la memoria y el pasado reciente tienen un lugar importante en los espacios de opinión pública y son sujetos de diversos debates. Estas discusiones que se generan en el seno de la vida democrática no están exentas de polémica, hecho que define al campo de la memoria como un terreno en disputa. Nuestro trabajo estará orientado a rastrear a nivel discursivo estas polémicas, centrándose en la construcción de la historia reciente que los grupos implicados en ese pasado realizan. Particularmente trabajaremos con las publicaciones que, con respetable éxito editorial, proponen lo que denominan “una versión completa de los hechos”. Se intentará problematizar no sólo la reconstrucción discursiva del pasado, sino también las implicancias que esas relecturas tienen en la política actual y, por último, la relación conflictiva entre esas visiones y la democracia.

## **Summary**

Since 2003, in Argentina, the question of memory and the recent past have an important place in public spaces and are subject of various debates. These discussions generated within democratic life are not free of controversy, what defines the field of memory as a contested terrain. Our work will be guided to track these controversial discursive level, focusing on the construction of recent history that the groups involved in the past performed. Particularly will work with publications, with respectable publishing success, propose what they call "a complete version of the facts." We will try to problematize not only the discursive reconstruction of the past but also the implications that these reinterpretations have in the current politics and, finally, the relationship between these conflicting visions and democracy.

---

\* Universidad de Buenos Aires (UBA). Contacto: [fede.piedras@gmail.com](mailto:fede.piedras@gmail.com)

\*\* Institut d’Hautes études de l’Amérique Latine (IHEAL), Université Paris III Nouvelle Sorbonne. Contacto: [crisperk@gmail.com](mailto:crisperk@gmail.com)

**Palabras claves:** Memoria – derechos humanos – Historia – Marquez – Yofre

**Keywords:** Memory – human rights – History – Marquez – Yofre

## Actos sin choripán

*Desde el año 2006, una serie de actos espontáneos se vienen llevando a cabo en la Capital Federal, en Plaza San Martín, con el propósito de conmemorar a los muertos por la subversión e instituir el día 5 de octubre como “Día nacional del muerto por la subversión”.*

*Promediando las diez mil personas por acto (sin choripán, ni “punteros”, ni micros, ni propaganda, ni la guitarra pueril del algún “trovador”, ni auxilio político de ninguna naturaleza), la política en extremo revanchista del régimen ha creado un efecto no deseado: que miles de personas salgan a la calle a manifestar una visión y una versión diferentes de los hechos acaecidos en los recientes años 70. (Márquez 2007: 363-364)*

Si bien podemos encontrar siempre un discurso legitimador del status quo vigente o que justifique órdenes pasados, el aparato discursivo planteado por Márquez nos revela un fenómeno que ha cobrado cierta fuerza en algunos sectores de la sociedad durante los últimos años. La forma de interpretar el pasado que propone Márquez no es del todo original. La prueba de la existencia de esta visión de la historia reciente argentina podemos buscarla en trabajos como *Guerra revolucionaria en Argentina (1959-1978)*, de Díaz Besonne (1986) o *La otra campana del Nunca Más*, de Miguel Etchecolatz. Los textos de Márquez son tributarios del *Documento final de la Junta Militar sobre la guerra contra la subversión y el terrorismo* publicado por el gobierno de facto cuando el paso hacia la democracia era inminente. El contenido, entonces, no es una novedad. Lo que sí viene a mostrar la irrupción de este discurso es la presencia de fisuras, de ciertas grietas en la instalación de un régimen de memoria<sup>1</sup> que se ha cimentado en Argentina desde los primeros años de la transición democrática. Ese régimen, que podríamos llamar humanista o humanitario<sup>2</sup>, se materializa con fuerza desde la publicación del informe de la CONADEP, *Nunca Más*, y el juicio a las Juntas. Desde la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia en 2003, ese régimen de memoria ha presentado modificaciones, contestaciones; se han abierto diferentes debates. La publicación de libros como los de Márquez, Ceferino Reato o Juan Bautista Yofre<sup>3</sup> muestra que la historia aún funciona como campo de batalla y que la política cumple un rol mediador entre la historia y la memoria. No haremos aquí una descripción

<sup>1</sup> Nos parece útil retomar la idea de Emilio Crenzel, quien define un régimen de memoria como un concepto que permite “retratar aquellas ‘memorias emblemáticas’ que se tornan hegemónicas en la escena pública al instaurar, a través de prácticas y discursos diversos, los marcos de selección de lo memorable y las claves interpretativas y los estilos narrativos para evocarlo y transmitirlo. Los regímenes de memoria son el resultado de relaciones de poder y, a la vez, contribuyen a su reproducción” (Crenzel, 2008: 24).

<sup>2</sup> Cfr. Otero, Rocío (2010), “La repolitización de la historia de los sesenta y setenta: una nueva etapa en la representación del pasado reciente”, en Centro Cultural de la memoria Haroldo Conti: *La sociedad argentina hoy frente a los años '70*. Eudeba: Buenos Aires.

<sup>3</sup> Para corroborar el peso del debate que instalan estas obras y conocer su éxito editorial, ver la siguiente referencia aparecida en la revista cultural Ñ: 4 de julio de 2009 [http://edant.revistaenie.clarin.com/notas/2009/07/04/\\_-01951973.htm](http://edant.revistaenie.clarin.com/notas/2009/07/04/_-01951973.htm).

detallada del nuevo proceso abierto en el 2003 en torno a los derechos humanos y la memoria de la década del '70. Intentaremos evaluar los mecanismos presentes en una interpretación que confronta con el régimen de memoria actual. Para ello trabajaremos desde ciertos ejes como la búsqueda de objetividad y de la verdad histórica por parte de estos autores.

Para poder situarnos en el florecimiento de este discurso, debemos generar ciertas observaciones que permitan ubicarnos y comprender el contexto en el cual se manifiestan este tipo de lecturas en torno al pasado. En primer lugar, debemos fijar qué entendemos por régimen de memoria humanitario. Para dar cuenta de esta memoria emblemática es necesario remarcar que, si bien esta interpretación del pasado reciente toma forma concreta durante el gobierno de Raúl Alfonsín, desde antes de la dictadura los resortes que activaron la idea de los “dos demonios” ya estaban más que presentes. Como lo muestra el trabajo de Marina Franco<sup>4</sup>, existen varios ejemplos durante los años previos a la dictadura que nos muestran como se configuró la visión maniquea de una extrema izquierda descarrilada e irracional, que necesitaba alguna forma de control y represión, y su contrapartida, la derecha violenta y prepotente que intentaba generar orden y sólo generaba sensación de anarquía. Citaremos el informe realizado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 1979 acerca de la situación de los desaparecidos para corroborar la propuesta de Marina Franco:

El origen del fenómeno de los desaparecidos, la forma en que se produjeron las desapariciones y el impresionante número de víctimas alcanzadas están íntimamente ligados al proceso histórico vivido por la Argentina en los últimos años, en especial a la lucha organizada en contra de la subversión. La violencia ejercida por los grupos terroristas encontró una similar y aún más enérgica respuesta por parte de los aparatos de seguridad del Estado que ocasionó graves abusos al intentarse suprimir la subversión prescindiendo de toda consideración moral y legal<sup>5</sup>

Esta interpretación, que no difiere mucho (como veremos más adelante) de la registrada en el prologo original del *Nunca Más*, deja de lado el papel de la sociedad argentina de la época, ubicándola como presa y rehén de una violencia externa que no ayudó a cultivar. En esa introducción, la lectura de la historia reciente que se lleva a cabo durante los primeros años alfonsinistas carecía de contextualización de la violencia política previa al golpe de estado de 1976. En este sentido, la tragedia del terrorismo de Estado irrumpió de manera abrupta en la sociedad argentina, sociedad víctima del accionar violento de grupos extremos. Esa misma despolitización de la sociedad argentina que es característica del régimen humanitario (y aquí deberíamos recordar que así como un buen número de ciudadanos participó en la contestación y la lucha armada, buena parte también vio sin disgusto la llegada de los militares en 1976), funciona también para las víctimas de la represión. En este sentido, se produce otro proceso de doble espesura: la despolitización de los militantes que fueron apresados, torturados, desaparecidos y, al mismo tiempo la creación de la figura de víctima pura, simple portadora de derechos humanos y sin un pasado político que la caracterizara. Así como la teoría de los dos demonios tiene su fundamentación en los años previos a la dictadura, la formación del discurso de victimización también tiene su origen en la misma dictadura militar. Los familiares de detenidos debían obviar la condición de guerrillero o militante de la persona que buscaban, a riesgo de comprometer aún más su situación, en aquel momento incierta. El “algo habrán hecho” no sólo justifica la represión, sino que opera sobre la nulidad de su condición de sujetos

---

<sup>4</sup> “La ‘teoría de los dos demonios’: consideraciones en torno a un imaginario histórico y a las memorias de la violencia en la sociedad argentina actual”, texto aportado por la propia autora, 2008

<sup>5</sup> CIDH, Informe sobre la situación de los desaparecidos, cap. III “El problema de los desaparecidos” en Vezetti, Hugo; *Sobre la violencia revolucionaria. Memorias y olvidos*. Buenos Aires, Siglo XXI, 2009.

históricos concretos, dotados de capacidad de acción y reflexión. Las trayectorias de militancia y lucha quedaron así sepultadas por un largo tiempo, incluso durante el Juicio a las Juntas Militares, ya que la estrategia de la defensa de los militares acusados pretendía descalificar a los testigos a través de la acusación por haber participado en una organización política militar.

Como ejemplo del claro rechazo a la violencia, encontramos la cristalización de la interpretación de la que venimos dando cuenta en el tan comentado prefacio del informe *Nunca Más*. Tal como lo vimos con el informe de la CIDH, en el prólogo escrito por Ernesto Sábato, la sociedad de aquellos años aparece como espectadora del conflicto de los extremos políticos. Recordamos esa afirmación:

Durante la década del '70 la Argentina fue convulsionada por un terror que provenía tanto de la extrema derecha como de la extrema izquierda, fenómeno que ha ocurrido en muchos otros países [...] a los delitos de los terroristas, las Fuerzas Armadas respondieron con un terrorismo infinitamente peor que el combatido, porque desde el 24 de marzo de 1976 contaron con un poderío y la impunidad del Estado absoluto, secuestrando, torturando y asesinando a miles de seres humanos<sup>6</sup>.

Los marcos de análisis utilizados para la confección del informe *Nunca Más* contribuyeron en buena parte a la instalación del régimen de memoria. El trabajo de la CONADEP “privilegiaba la reconstrucción fáctica de las violaciones y la presentación de los desaparecidos a partir de sus datos identitarios básicos y sus valores morales [...] Estos marcos omitían el análisis de las responsabilidades de la sociedad política y civil antes y después del golpe, y evitaban historizar las causas de la violencia política” (Crenzel 2008: 102).

Este régimen comienza a resquebrajarse a partir de mediados de la década del noventa, con hechos claves como la confesión de Silingo sobre los vuelos de la muerte, la reapertura de los juicios en razón de los crímenes sin prescripción (apropiación ilegal de niños), el pedido de perdón por los crímenes cometidos durante la dictadura por el General Balza en 1995, la militancia llevada a cabo durante esos años por HIJOS a través de la condena social de los escraches, la aparición de textos como *La Voluntad* o películas como *Cazadores de utopías*, en donde se revisaba el pasado militante de una generación diezmada. Pero si todos estos acontecimientos pueden ser tomados como una puesta en cuestión del régimen de memoria establecido en los primeros años de transición, es posible determinar que desde el 2003 a esta parte se produce un verdadero cambio de discurso respecto al pasado argentino reciente. A partir de la llegada de Kirchner al poder, se abre un verdadero rebrote de la cuestión y en múltiples sentidos vemos como la memoria del pasado reciente forma parte de diversos debates en el seno de la opinión pública. Es imposible no encontrar una ligazón entre las políticas del gobierno anterior y el actual respecto a los derechos humanos y esta efervescencia del debate sobre los años setenta. Desde su asunción, Kirchner establece una estrecha relación con los organismos de defensa de los derechos humanos, principalmente con Abuelas y Madres de Plaza de Mayo. En 2005, el Congreso, a instancias del Ejecutivo, declara la nulidad de las leyes de amnistía, las conocidas leyes de obediencia debida y de punto final promulgadas durante el gobierno de Raúl Alfonsín (aquí sumamos los indultos otorgados durante el gobierno de Menem, que también fueron anulados en 2006 en el primer gobierno kirchnerista). A partir de la nulidad, las causas judiciales se reabrieron y eso permitió que, al día de la fecha, más de 200 dirigentes de la última dictadura militar hayan sido condenados y más de 800 policías y militares que participaron en la junta sean perseguidos por la justicia argentina. El 24 de marzo se declara feriado nacional. Además, también un 24 de marzo pero de 2004, el presidente Kirchner en persona recupera los predios de

---

<sup>6</sup> Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (2006): *Nunca Más*. Eudeba: Buenos Aires.

la ESMA y se sientan las bases para crear un museo de la memoria y un centro cultural que tiene los mismos fines. Paralelamente, en el 2006 se publica una nueva edición del Nunca Más, con un prefacio escrito por la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación, que refleja la excepcionalidad del periodo abierto por Kirchner y la relación entre dictadura y las políticas neoliberales. Otra de las medidas más significativas del gobierno de Néstor Kirchner fue la creación del Parque de la Memoria, al recuperar unos terrenos cercanos a la ESMA y que se encuentran en la costa del Río de La Plata. Allí se instaló el monumento a los desaparecidos y una serie de instalaciones artísticas que recuerdan la ausencia de esos hombres y mujeres que fueron víctimas de la represión ilegal. En la intervención principal (paredes de hormigón que forman una especie de herida que desemboca en el Río de la Plata) se recuerdan, uno por uno, los nombres de las personas que fueron desaparecidas durante la dictadura. La ubicación del parque, en la unión de la tierra con el río, es fuertemente simbólica. Por último, es muy importante destacar dentro de estas medidas la creación de numerosos archivos en los que se puede consultar documentación clasificada de la época, como el Archivo Nacional de la Memoria o la transformación de la Dirección de Inteligencia de la policía de la Provincia de Buenos Aires en un centro de archivos con una acervo importante de archivos que fueron utilizados en los juicios contra los represores.

Paralelamente, a nivel discursivo, tanto el gobierno de Néstor Kirchner como el de Cristina Fernández de Kirchner se han nombrado tributarios de las ideas de la generación militante de la década del '70. En el discurso kirchnerista encontramos, en incontables ocasiones, un lazo que pretende unir luchas de la militancia de los '70 con las políticas que se estructuran, desde el Estado, en el presente. Existe, en ese sentido, una reivindicación de las luchas de aquella generación militante, donde se recuperan algunos de sus ideales de transformación del país. En ese espejo intentan mirarse los Kirchner y solventar sus decisiones políticas, haciendo hincapié en un modelo de desarrollo de país que difiere enormemente, según sus declaraciones, de la época de las reformas neoliberales. De esta manera, el kirchnerismo se sitúa como una antítesis de una década, la de los noventa, que se destaca por poseer características diametralmente opuestas al imaginario colectivo y revolucionario de la década del '70: individualismo, economía de mercado desregulada en detrimento de un vaciamiento de la función del Estado, que desembocó en la crisis institucional de 2001. En ese contexto, los Kirchner intentaron e intentan mostrarse como garantes de los ideales de una generación víctima de la represión. A partir de eso, a la unión entre los ideales de aquella generación ausente y las decisiones políticas de la actualidad se le opone la relación entre las políticas llevadas a cabo por la dictadura y la continuidad de las mismas durante el periodo democrático, especialmente en la década del '90. Con todo, podemos ver que los dos gobiernos kirchneristas, principalmente el de Néstor Kirchner, se han preocupado por fundar una nueva época en torno a la política de derechos humanos y han generado un relato sobre el pasado reciente argentino que se pretende dominante.

Es en este contexto de cambio en el que textos como los de Marquez y Yofre hacen su aparición.

### **“Analfabetismo”**

De esta manera, entonces, basta con convencerse de que la historia reciente argentina es una historia profundamente politizada. ¿Acaso existe una que no lo sea? Sin duda que no; incluso mencionar o recabar datos sobre el antiguo Egipto, Babilonia o los Comechingones implicará, en todo momento —o al menos en alguno— una decisión política. Sin embargo, sobre lo reciente se impone, una y otra vez como una especie de mantra, un territorio en disputa. Ya no es entonces



sólo la pelea por los datos, por el tiempo, sino que hay toda una actividad *autóctona*<sup>7</sup> que se instala en el debate: los centros clandestinos de detención pasan a ser museos o centros culturales, se *recupera* la historia al igual que aparecen los nietos, los testigos, se reabren las causas, se enjuicia a los responsables, se los condena y se los encierra. En contraposición, se sostiene que el drama mayor del “setentismo” “no consiste en que los años 70 formen parte de un pasado infructuoso de la Argentina, sino que dicho ‘pasado’ forme parte del ‘presente’ más inmediato; el problema no es tanto que el mentado período sea hoy contado de un modo deficiente, sino que abiertamente mentiroso; el inconveniente no es que dichas políticas provengan de un partido político, demagogo en campaña, ex terrorista o historietista de coyuntura, sino que el ardid ha sido ‘estatizado’. Vale decir, el engaño se ha legalizado e institucionalizado. Estamos padeciendo y asistiendo a **la mentira oficial**”<sup>8</sup> (Márquez 2007: 9).

Si para Nicolás Márquez ese pasado que se hace presente hay que desenmascararlo, Juan Bautista Yofre propone algo similar. Sus libros, que son básicamente una compilación de archivos de inteligencia con reflexiones interpretativas casi inexistentes (como si el dato hablara por sí solo, como si al ser presentado de esa manera, se logra una objetividad absoluta), intentan quitar el velo a algo que estaba ahí, ya dado, escrito en esos textos desclasificados, que él recupera y hace públicos. Justamente, en el ejercicio de escritura de Yofre no es importante aquello que dice, sino lo que no dice o lo que sugiere encubiertamente. Desde los títulos de dos de sus libros, *Nadie Fue* y *Fuimos todos*, las responsabilidades en épocas turbulentas quedan desiertas. Según Yofre, ese gran fracaso que fue la última dictadura militar es culpa de todos los argentinos que deseamos con fervor la llegada de los militares en 1976. De allí se desprende que *Nadie fue*, relato de los años previos al golpe militar, utilice una frase que intenta ser irónica y que termina siendo poco feliz<sup>9</sup>.

El presente, entonces, se convierte en ese campo de batalla producto de las contradicciones inevitables de la historia, o de las historias.

Pero el relato por lo sucedido no se convierte exclusivamente en una lucha que determine quién escribirá la historia. Probablemente, la Historia nunca sea escrita. Y si lo es, es aún más probable que ese relato se pierda en la imaginación de un pueblo. En todo caso, el propósito de entablar una discusión por la memoria<sup>10</sup> genera una articulación de signos que desborda a esas personas, al propio pueblo. Ya no queda nada incólume; la inmanencia de los objetos soslaya la posibilidad de lo neutro. Los objetos y los datos se resignifican en función de los relatos que se suceden sobre los hechos, y en el caso de los setenta, todo queda situado en un espacio de condena o exoneración: según Márquez, el marxismo, en los sesenta, era simplemente un movimiento que “comenzaba a organizar y arbitrar los medios para invadir América Latina” (2007: 37), el Mayo francés es un “episodio revoltoso” (2007: 41), Paco Urendo un “terrorista”

<sup>7</sup> Es decir, por el origen y el territorio, por una actividad que se inscribe en los cuerpos y en el andar de esos cuerpos.

<sup>8</sup> Tanto las palabras entrecomilladas como las negritas son del original. Si contáramos con tiempo, pero en especial con ganas, podríamos rastrear los orígenes de una sintaxis del horror. Por lo pronto, podemos sostener, con pocas probabilidades a equivocarnos, que alcanza con leer cualquier nota de los diarios argentinos *Clarín* o *La Nación* –tanto en su versión papel como en la digital– o sus foros abiertos a los lectores para hallar un posible origen a esa investigación.

<sup>9</sup> “Todavía no tenía título. ‘Jorge -le dije-, casi todos pedían el golpe y como fracasó, porque el Proceso militar fue un gran fracaso, nadie se hace cargo’. Su respuesta fue: ‘nadie fue’. Ya tenía el título!” (Yofre 2008: 8)

<sup>10</sup> Utilizaremos una definición minimal de lo que entendemos por memoria y sus funciones básicas: “La memoria, entendida como las representaciones del pasado tal como se forjan en el presente, estructura las identidades sociales, inscribiéndolas en una continuidad histórica y otorgándoles un sentido, es decir, una significación y una dirección” (Traverzo 2007: 69)



(2007: 51), Alicia Pierini “ex terrorista” (2007: 41), Juan Gelman “terrorista poeta” (2007: 52), Eduardo Jozami “uno de los más fervientes promotores de la promiscuidad sexual, la oferta de sexo, el travestismo, y toda forma de heterodoxia erótica impulsada a través del polémico Código de Convivencia” (2007: 55), mientras que lo que se conoce como década infame fue “un período esplendoroso” (2007: 15) en el que predominaron “el arte y el buen gusto”, “no había desempleo, casi no existía el *analfabetismo*<sup>11</sup> [sic], miles de europeos que escapaban del totalitarismo y la miseria eran recibidos a diario con los brazos abiertos” (2007: 13), y lo único que estigmatizó la década del treinta fue “el fraude electoral” (2007: 14)<sup>12</sup>; la presidencia de Onganía, por su parte, fue “una gestión austera y de orden” (2007: 40); la Triple A fue “una banda peronista conformada por matones y militantes peronistas”, “que representaba al peronismo en su esencia más pura y estaba destinada a combatir ilegalmente a los elementos más radicalizados de la izquierda subversiva” (2007: 99); lo que sucedió el 24 de marzo no fue un golpe de estado sino un “cambio de mando” “nacional y popular” (2007: 151-163), y la presidencia de Videla “fue un híbrido con sesgo autoritario, pero insólitamente sin vocación de poder ni perpetuidad” que tuvo como objetivos “erradicar la anarquía institucional, restablecer la tranquilidad, combatir al terrorismo, recuperar la economía, conservar las estructuras estatales [...] y la cultura tradicional” (2007: 203-204).

### Legitimación del poder

En el ensayo “La política de la identificación: ‘Holocausto’ y el drama en Alemania Occidental”, Huyssen se pregunta:

¿Hasta qué punto es la insistencia de la izquierda alemana en comparar Auschwitz con Vietnam diferente de la afirmación de la derecha según la cual Auschwitz es compensado por Dresde e Hiroshima? Es cierto que los motivos en los que se fundan las comparaciones son distintos, y las intenciones políticas, diametralmente opuestas. Pero la izquierda y la derecha comparten una concepción totalizadora y universalmente que pasa por alto la especificidad del sufrimiento del hombre en la historia, subsumiéndolo en una crítica universal del capitalismo o bien en el concepto de una inmutable ‘condición humana’. El riesgo de todas estas ‘universalizaciones’ reside en que sirven finalmente para legitimar el poder, perdiendo toda la agudeza crítica que puedan haber tenido” (Huyssen 2006: 171).

Nos interesa recuperar la última parte de la cita para trasladarla al caso de Márquez. A lo largo de *La mentira oficial...*, más que demonizar o transportar el accionar de las guerrillas al ámbito del terrorismo, lo que se busca es justamente una legitimación del poder que actuó en cada momento como estructura ordenadora de los factores disruptivos. Para esto, además de

<sup>11</sup> El subrayado nos pertenece y lo hacemos para remarcar que la palabra se encuentra escrita de ese modo en el original.

<sup>12</sup> Este mismo análisis lo lleva a simplificar, páginas más adelante, la “irrupción de Perón, como protagonista absoluto de la escena” política argentina: “antes de 1930, la Argentina poseía crecimiento económico y estabilidad institucional. Luego del derrocamiento de Yrigoyen, la estabilidad institucional se comienza a resquebrajar, pero proseguían intactas y pujantes la prosperidad económica y la movilidad social ascendente. A partir de la irrupción de Perón, como protagonista absoluto de la escena (1946), el país no gozó ni de estabilidad institucional ni de prosperidad económica. Según el pensador Mariano Grondona, las constantes irrupciones de gestiones cívico-militares obedecen a que en el sistema partidario de las democracias occidentales estables ‘*alternan dos partidos profundamente diferentes. Uno populista, de distribución y permisividad. Otro conservador, de orden y acumulación. [...] los partidos que aquí predominan son (UCR y PJ), ambos, populistas. Nuestro sistema de partidos no es solamente bipartidario; es, además, bipopulista [...] suena la hora conservadora entonces, es necesariamente una hora militar*’” [las cursivas son del original, y la cita que hace de Grondona pertenece a la edición de *El cronista Comercial* del 3 de octubre de 1979] (Márquez 2007: 29).

recurrir a razonamientos falaces, incorpora todo el material de archivo que le es funcional a lo que busca decir, eso que ya tiene resuelto antes de empezar a investigar, y lo presenta como epigramas objetivos de la realidad. Lo que logra mediante esa operación es encarnar a los procesos históricos como acontecimientos o sucesos, en los cuales el individuo es víctima o victimario, pero nunca sujeto de la historia<sup>13</sup>. En otras palabras, el mecanismo de Márquez consiste en suprimir la historia, o, mejor dicho, la investigación histórica, para demostrar, a partir del dato (puro, objetivo) que siempre existió un Estado que en todo momento lo único que hizo fue ordenar lo que, por acción u omisión, él mismo permitía que se desordenara. En ese sentido, nos apoyaremos en la idea que presenta Juan Yofre en su libro *Volver a Matar*, en el que se relata los acontecimientos relacionados a la Cámara Federal Penal, creada en 1971 por el gobierno de Alejandro Lanusse. Para Yofre, esa fue “la última posibilidad que tuvimos los argentino de combatir el fenómeno subversivo con la ley en la mano” (Yofre 2009: 7). Como bien marca Esteban Campos, esa chance de controlar legalmente el fenómeno subversivo se desarrollaba bajo condiciones de facto, con las garantías constitucionales prohibidas. Para Yofre o Márquez no importa si eso sucedía en contextos más o menos democráticos o directamente en gobiernos dictatoriales; lo que importa es demostrar la legitimidad del poder. Por eso Yofre habla de la última posibilidad de enfrentar a la guerrilla con armas legales y hace referencia a la amnistía a los cuadros guerrilleros declarada por el gobierno de Cámpora en 1973. De esta manera, queda de plano justificado el accionar de las Fuerzas Armadas desde 1976 (aunque es necesario aclarar que el decreto de aniquilación de la guerrilla data de 1975). ¿Los militares no tuvieron otra alternativa que tirar cuerpos vivos al río? ¿No existía otra solución a la represión ilegal, a la tortura, al horror? La explicación de Yofre es irrisoria: “El gobierno de María Estela Martínez de Perón intentó recrear un organismo similar (...) Era tarde. Se había perdido la confianza en la Justicia y el Parlamento. Nadie quería aceptar, porque los anteriores miembros y funcionarios habían sido sometidos a una severa persecución” (Yofre 2009: 9).

En el caso de Márquez, su explicación se encarrila por la misma vía que la de Yofre: “Bussi es un hombre enérgico, recio, de afirmaciones punzantes. Para muchos, un hacedor, un transformador, un ejecutivista [sic] y un conductor nato. Para otros, arbitrario, imperativo. Quizás ambas características sean ciertas, pero si nos atenemos al contexto de guerra y miseria que imperaba en Tucumán, no había mucho lugar para espíritus vacilantes o edulcorados”, dice Márquez en *El Vietnam argentino. La guerrilla marxista en Tucumán* respecto a la designación de Bussi como Gobernador de esa provincia argentina durante el Proceso de Reorganización Nacional, que tenía como uno de sus objetivos principales combatir al Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) (Márquez 2008: 222).

---

<sup>13</sup> Señala Barthes que el suceso “procede de una clasificación de lo inclasificable, es el desecho inorganizado de las noticias informes; su esencia es negativa, sólo empieza a existir allí donde el mundo deja de ser nombrado, sometido a un catálogo conocido”, y luego agrega: “es una información total, o, más exactamente, inmanente; contiene en sí todo su saber: no es preciso saber nada del mundo para consumir un suceso; no remite formalmente a nada fuera de sí mismo; desde luego, su contenido no es ajeno al mundo”, pero se trata de un mundo “cuyo conocimiento siempre es sólo intelectual, analítico, elaborado en segundo grado por el habla del suceso, no por el que lo consume; en un suceso se da todo a nivel de la lectura; sus circunstancias, sus causas, su pasado, su desenlace; sin duración y sin contexto, constituye un ser inmediato, total, que no remite, al menos formalmente, a nada implícito” (Barthes 2003: 259-261).

Por su parte, Link explica que el acontecimiento “es del orden de lo imprevisto. Hay acontecimiento político cuando irrumpe lo real, lo indeducible, lo que rasga las máscaras y desacomoda los semblantes. Lo real, se nos dice, es esa irrupción de lo innombrable, y por eso mismo nos arrastra. Ante una irrupción semejante, hay proliferación de identificaciones imaginarias (¿cómo nombrar eso que no tiene nombre y que, por eso mismo, nos resulta siniestro?). Pronunciamos figuras de discurso, intercambiamos figuritas de lo Imaginario [...] En la fantasmagoría que habitamos están esas figuras, y la irrupción de lo impensado, lo imposible, lo imprevisto, lo siniestro, las agita y las mezcla en una danza dionisiaca” (Link 2009: 80).

*El Vietnam argentino* cuenta la historia del ERP y, más precisamente, hace hincapié en el momento en que llevan su accionar político-militar a la provincia de Tucumán. En otras palabras, “Márquez comienza historiando los orígenes del ERP, sus dirigentes e ideología, para después pasar a analizar su concepción militar y el porqué de la elección de Tucumán como epicentro de su foco rural. También analiza la relación entre esta organización guerrillera y Montoneros, sus debates y diferencias, hasta que, hacia el final del gobierno constitucional, terminan confluyendo en el mismo tipo de acción armada. Destaca la impopularidad de la guerrilla –lo que también sucedió con Guevara en Bolivia– por no percibir la situación histórica, cultural y social de las poblaciones pobres y marginadas a las cuales pretendía liberar. Subestimar factores como la religión y el sentido patriótico y nacional es uno de los errores de apreciación de la guerrilla trotskista argentina, compartido por sus antecesores guevaristas” señala Rosendo Fraga en el prólogo del libro (Márquez 2008: 9). Las palabras de Fraga interceden de lleno en el contexto social en el cual se edita el libro. No sólo avala lo que se dirá allí dentro, sino que las potencia en el momento mismo en que estructura una reseña consagratoria de la obra de Márquez. Así, lo que en todo momento se subraya, tanto en *El Vietnam...* como en *La mentira...*, es el hecho de revelar una verdad. La que silencia el Estado, la que obtura el “setentismo” gobernante, a la que no tiene llegada la población. Para esto se elige un camino previo por el cual transitar y a partir de ahí comienzan a desplegarse historias, noticias de la época, documentos desclasificados (en el caso de Yofre, documentos de inteligencia que convierte privados luego de su paso como jefe de la SIDE durante el menemismo), reportajes, testimonios. Todos apuntan al mismo lado: demostrar que hubo una guerra, que se combatió a un enemigo, pero, en especial, que todo lo ocurrido en esa época, en la actualidad se encuentra tergiversado en función de una política de Estado que se viene llevando a cabo desde el 2003. En ese camino, sin embargo, también hay otras revelaciones, pero que son exógenas a los fines que apunta el libro.

## Testimonios y mitos

En *Lo que queda de Auschwitz*, Agamben delimita todo un campo para reconstruir lo indecible a partir de los relatos aportados por distintos sobrevivientes de los campos de concentración nazi. Señala, entre otras cosas, que “el testigo testimonia de ordinario a favor de la verdad y de la justicia, que son los que prestan a sus palabras consistencia y plenitud. Pero en este caso el testimonio vale en lo esencial por lo que falta en él; contiene, en su centro mismo, algo que es intestimoniable, que destruye la superioridad de los supervivientes. Los ‘verdaderos’ testigos, los ‘testigos integrales’ son los que no han testimoniado ni hubieran podido hacerlo. Son los que ‘han tocado fondo’ [...], los hundidos. Los que lograron salvarse, como seudotestigos, hablan en su lugar, por delegación: testimonian de un testimonio que falta. Pero hablar de delegación no tiene aquí sentido alguno: los hundidos no tienen nada que decir ni instrucciones ni memorias que transmitir. No tienen ‘historia’ ni ‘rostro’ y, mucho menos, ‘pensamiento’ [...] Quien asume la carga de testimoniar por ellos sabe que tiene que dar testimonio de la imposibilidad de testimoniar. Y eso altera de manera definitiva el valor del testimonio, obliga a buscar su sentido en una zona imprevista” (Agamben 2005: 34). En el camino hacia la verdad, tanto Márquez como Yofre recuperan los testimonios de distintos militantes que integraban o estuvieron muy cerca de ERP o Montoneros así como de otras fuerzas políticas de izquierda cercanas a esos grupos<sup>14</sup>. Esos testimonios establecen alianzas que no repercuten tanto en un proceso de crítica política hacia el accionar de los grupos armados de izquierda, sino que se entrecruzan para ornamentar ese otro que justamente se reconoce por su irresolución, su

<sup>14</sup> Hablan Gorriarán Merlo, Pablo Pozzi, Cacho Ledesma, Eduardo Luis Duhalde, Perón, Bussi, Roberto Perdía, algunos anónimos, Luis Mattini, entre otros.

indeterminación en el espacio físico concreto y sobre el cual todo vale para encontrarlo y eliminarlo: el terrorista. Ese sujeto político que pretendió “hacer de nuestra tierra otra Cuba” (Yofre 2009: 9) afirmación que no toma en cuanto en absoluto las décadas violentas, la represión, la proscripción, el poco respeto a las decisiones populares por parte de las Fuerzas Armadas. El peligro era foráneo, extranjero, infiltrado y sostenido por la red comunista internacional.

Quizá uno de los términos más complejos de definir, el “terrorista” puede pensarse como el cuerpo inexistente sobre el cual se emplaza la necesidad de encontrarlo, eliminarlo y hacerlo resurgir en otro no-hombre (Cfr. Agamben 2005: 41-89). El terrorista no es sólo el enemigo, sino que además es el miedo que se genera sobre un determinado sector social a partir de la indefinición e incorporación de ese sujeto en un hombre determinado. Terroristas, en la concepción que encarnan *El Vietnam argentino* y *La mentira oficial*, fueron tanto los grupos subversivos así como también las Madres y Abuelas de Plaza de Mayo. El terrorista es lo indisciplinado pero que, paradójicamente, sirve para disciplinar, desde el poder del Estado, a toda una sociedad<sup>15</sup>. En este sentido, muchas veces, la construcción del terrorista se asemeja a la del mito.

Se sabe que el mito “no niega las cosas, su función, por el contrario, es hablar de ellas; simplemente las purifica, las vuelve inocentes, las funda como naturaleza y eternidad, les confiere una claridad que no es la de la explicación, sino la de la comprobación”<sup>16</sup>. El mito se constituye por la pérdida de la cualidad histórica de las cosas, y a partir del mito, las cosas pierden el recuerdo de su construcción. El mito elimina lo real, es un habla despolitizada (Barthes 2003: 238). En otras palabras, “el mito priva totalmente de historia al objeto del que habla” (Barthes 2003: 247). En Márquez, la idea del mito es un enunciado casi tan constante como el “la verdad”. Uno está completamente relacionado con el otro en el preciso momento en que el “setentismo”, siempre según Márquez, más que escribir una historia, lo que hizo fue articular un plan sistemático de mitología alrededor de la historia argentina en general y la década del setenta en particular<sup>17</sup>.

En este sentido, entonces, las revelaciones de Márquez y de Yofre se entablan tanto en problemas metodológicos (que sería lo menos grave, desde luego), así como también en un intento de revitalizar y convalidar el proceder del poder estatal para combatir los movimientos armados latinoamericanos y a cualquier tipo de manifestación disidente con las ideas que en aquellos años se pregonaban desde el Estado. No es el intento de profundizar un debate sobre la memoria, sino la idea de instalarse como acaso algo mucho más complejo de realizar que la Historia: la verdad. Tal como aparece en los textos de Yofre, en donde sugiere que su trabajo “ha sido escrito *sine ira et cum studio* porque a mi entender es lo que corresponde, lo que nos merecemos. En estos tiempos de revisión del pasado tan bastardeado, [intento] describir un capítulo oscuro de la historia nacional con la triste frialdad de los papeles escritos que estaba ahí, a la alcance de la mano, a la espera de conocerse” (Yofre, 2007: prólogo). Interpelando a un público que *merece* la verdad, Yofre busca en esos papeles la objetividad que otorgan los datos y

<sup>15</sup> Cfr. Calveiro, Pilar (2008): *Poder y desaparición. Los campos de concentración en Argentina*. Colihue, Buenos Aires.

<sup>16</sup> Y agrega Barthes: “si compruebo la imperialidad francesa sin explicarla, estoy a un paso de encontrarla natural, que cae por su peso; me quedo tranquilo. Al pasar de la historia a la naturaleza, el mito efectúa una economía: consigue abolir la complejidad de los actos humanos” (2003: 239).

<sup>17</sup> Los desaparecidos no fueron treinta mil así como tampoco inocentes, el reclamo por el juicio justo es un *bluff*, hubo una guerra, no hubo genocidio ni crímenes de lesa humanidad ni campos de concentración ni terrorismo de Estado, y Carlotto es una “nona que desvaría”, “La noche de los lápices” debería llamarse “La noche de las bombas molotov”, y Martínez de Hoz fue uno de los mejores economistas que tuvo la Argentina (Márquez 2007: 211-275).

los hechos, como si no existiera lectura posterior, interpretación alguna. Hay, de esta manera, una imposibilidad de construir lo inteligible de nuestro tiempo, es decir, una ausencia total de crítica, que, como dijimos al comienzo, se desarrolla dentro de un contexto en el cual, por primera vez, los poderes del Estado argentino se encuentran investigando los crímenes que en otra época, bajo otras administraciones y otro sistema de gobierno, ellos mismos cometieron.

## Bibliografía

AGAMBEN, Giorgio (2005): *Lo que queda de Auschwitz: el archivo y el testigo. Homo Sacer III*. Pre-Textos: Valencia.

BARTHES, Roland (2003): *Ensayos críticos*. Seix Barral: Buenos Aires.

\_\_\_\_\_ (2003): *Mitologías*. Siglo XXI: Buenos Aires.

CALVEIRO, Pilar (2008): *Poder y desaparición. Los campos de concentración en Argentina*. Colihue: Buenos Aires.

\_\_\_\_\_ (2008): *Política o violencia. Una aproximación a la guerrilla de los años 70*. Norma (Verticales de bolsillo): Buenos Aires.

CAMPOS, Esteban *¿Es posible una “memoria completa”? Acerca de olvidos y reacciones conservadoras en la narrativa histórica de los ‘60/’70 (2006-2009)*

CRENZEL, Emilio (2008): *La historia política del Nunca Más*. Siglo XXI: Buenos Aires.

FERRARI, Germán (2009): *Símbolos y Fantasmas. Las víctimas de la guerrilla: de la amnistía a la “justicia para todos”*, Sudamericana: Buenos Aires.

INFORME DE LA COMISIÓN NACIONAL SOBRE LA DESAPARICIÓN DE PERSONAS (2006): *Nunca Más*. Eudeba: Buenos Aires.

HUYSEN, Andreas (2006): *Después de la gran división. Modernismo, cultura de masas, posmodernismo*. Adriana Hidalgo: Buenos Aires.

LINK, Daniel (2009): *Fantasmas. Imaginación y sociedad*. Eterna Cadencia: Buenos Aires.

MÁRQUEZ, Nicolás (2004): *La otra parte de la verdad*. Nicolás Márquez: Buenos Aires.

\_\_\_\_\_ (2007): *La mentira oficial. El setentismo como política de Estado*. Nicolás Márquez: Buenos Aires.

\_\_\_\_\_ (2008): *El Vietnam argentino. La guerrilla marxista en Tucumán*. Nicolás Márquez: Buenos Aires.

SALVI, Valentina (2010) “Entre el olvido y la victimización: transformaciones en la narrativa sobre la “reconciliación nacional” en Centro Cultural Haroldo Conti: *La sociedad argentina hoy frente a los años ‘70*, Eudeba: Buenos Aires.

TRAVERZO, Enzo (2007): “Historia y memoria”, en Franco, Marina – Levín, Florencia: *Historia reciente. Perspectivas y desafíos para un campo en construcción*, Paidós: Buenos Aires.

YOFRE, Juan Bautista (2007): *Fuimos todos. Cronología de un fracaso 1976-1983*, Sudamericana: Buenos Aires.



\_\_\_\_\_(2008): *Nadie fue. Crónica, documentos y testimonios de los últimos, meses, días y horas de Isabel Perón en el poder*, Sudamericana: Buenos Aires.

\_\_\_\_\_(2009): *Volver a matar. Los archivos ocultos de la Cámara del Terror 1971-1973*, Sudamericana: Buenos Aires.



# Reforma Policial en Brasil: El Rol del Sector Privado en las Políticas Públicas sobre Seguridad

Police Reform in Brazil: The role of the private sector in security public policies

*Gustavo Javier Gómez\**

## Resumen

El presente trabajo busca indagar y profundizar en las iniciativas que guiaron el proceso de reforma policial en Brasil durante los años 90; particularmente, en la novedosa expresión que ese proceso tuvo en el Estado de San Pablo –una de las regiones de América latina más candentes en materia de inseguridad– con la conformación de una especie de coalición de diversos sectores, entre ellos el privado, que frente a la magnitud de los fenómenos relacionados con la violencia y el delito, decidieron hacer su aporte para una posible resolución.

## Summary

This paper seeks to explore and deepen in the initiatives that guided the process of police reform in Brazil during the 90s, particularly in the new expression that this process was in the state of Sao Paulo, one of the Latin America's hottest regions in terms of insecurity, with the formation of a kind of coalition of various sectors, including the private, that given the magnitude of the phenomena related to violence and crime, decided to make their contribution to a possible resolution.

**Palabras clave:** Reforma policial– San Pablo– Sector Privado– Inseguridad

**Keywords:** Police reform–Sao Paulo–Private Sector–Insecurity

## Introducción

En las últimas dos décadas, el problema de la seguridad urbana se tornó prioritario en las agendas de gobierno de los países de América latina. En primer lugar, porque a partir de los años 80 (con una dramática profundización durante los años 90) los índices de criminalidad aumentaron de manera notable; en segundo término, porque la gestión de la seguridad pública requería de fuerzas policiales capaces de afrontar el desafío, pero aquellas habían sido utilizadas por las distintas dictaduras locales para sostener el *status quo* de sus

---

\* Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA). Contacto: [gustavojaviergomez@gmail.com](mailto:gustavojaviergomez@gmail.com)

regímenes, persiguiendo y controlando opositores, más que para la tarea de velar por la seguridad interna.

Un tercer elemento que instaló fuertemente la necesidad de atender la situación de la seguridad pública fueron los medios de comunicación, que suelen desatar constantes presiones sobre los poderes públicos al cubrir, a veces de manera extrema y rozando el amarillismo, los distintos eventos relacionados con el tema; dando lugar así a un fenómeno por el cuál la agenda de “temas importantes” de la sociedad desde el punto de vista mediático (lo que Tamayo Saéz define como *agenda sistémica*) termina definiendo, con una fuerza inusitada, las características de la *agenda política*.<sup>1</sup>

Históricamente, la responsabilidad por la resolución de las problemáticas relacionadas con la seguridad ha recaído sobre el Estado. Y si bien el papel del Estado en la organización de las sociedades es un tema que ha suscitado polémicas insalvables, no es menos cierto que las demandas por mejores estándares de seguridad y justicia siguen cayendo bajo su órbita. El Estado, ya sea que se lo considere un reaseguro del *status quo* de los sectores dominantes o una arena donde se disputan los distintos intereses sectoriales –tal como explica Viguera (2000)<sup>2</sup>-, a la hora de refrendar temas vinculados a la seguridad, es un actor protagónico; más allá de que este protagonismo no sea siempre asumido de la misma manera por el poder político.<sup>3</sup>

El presente trabajo es, básicamente, un estudio de caso. Nos interesa indagar y profundizar en las iniciativas que guiaron el proceso de reforma policial en Brasil durante los años 90; particularmente, en la novedosa expresión que ese proceso tuvo en el Estado de San Pablo - una de las regiones de América latina más candentes en materia de inseguridad- con la conformación de una especie de coalición de diversos sectores, entre ellos el privado, que frente a la magnitud de los fenómenos relacionados con la violencia y el delito, decidieron hacer su aporte para una posible resolución.

Elegimos realizar este análisis porque entendemos que las problemáticas actuales de la Argentina en materia de producción y reproducción de fenómenos delictivos violentos requiere de políticas públicas complejas que, para ser ejecutadas con perspectivas de éxito, requieren de la articulación funcional de las múltiples agencias que componen el sistema de seguridad pública; asimismo, ese cuerpo de políticas debe contar con la participación de la sociedad civil y del sector privado para, de esta manera, neutralizar en algún punto las exigencias de soluciones inmediatas, reactivas y de corto plazo que generan todo el tiempo los medios de comunicación y que dan forma a los miedos e incertidumbres sociales.

Es nuestro interés en este caso, comprender los avances y las falencias del intento de reforma paulista que aquí analizamos para que sirva al menos como matriz comparativa frente a todo lo que hace falta poner en práctica en nuestro país.

---

<sup>1</sup> Tamayo Saéz, Manuel (1997), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas (p.).

<sup>2</sup> Viguera, Aníbal (2000); *Estado, empresarios y reformas económicas: en busca de una perspectiva analítica integradora*, Zona Abierta, 90/91.

<sup>3</sup> Saín, en un exhaustivo análisis de las reformas policiales experimentadas en las últimas décadas en la Provincia de Buenos Aires, señala que el poder político cedió, a través de un pacto tácito y durante mucho tiempo, el manejo de las cuestiones relacionadas con la gestión de la seguridad pública a las fuerzas policiales; lo cual, paradójicamente, terminó incentivando la corrupción policial. Ver: Saín, Marcelo Fabián *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2002.

## La definición de las políticas públicas sobre seguridad en el contexto de la transición democrática en Brasil.

A partir del año 1982, puestos en marcha los mecanismos para la restauración de la democracia, la agenda política brasileña se fijó algunas metas que habrían de officiar de guía para la transición. Una de ellas era democratizar las fuerzas de seguridad, alejándolas de su raigambre autoritaria. En este proyecto existían dos problemas: el crecimiento notable de la marginalidad y la delincuencia y, en paralelo, un cuerpo policial corrupto, violento y discriminador. Estos dos factores, implicaban que cualquier intento de reforma policial tuviera que pensarse de modo tal que la medida no fuera tan traumática como para inmovilizar a la policía emergente frente a los desafíos que la nueva realidad social presentaba.

El escenario era crítico y como muestra basta reparar en el hecho de que desde los inicios de la década de los años 80 las tasas de homicidios en Brasil habían crecido de manera alarmante;<sup>4</sup> al punto de que en los primeros años de la misma se registraba un promedio de 12 homicidios cada 100.000 personas. Para el año 2000, esa cifra trepó a 27.<sup>5</sup>

Las autoridades democráticas debían lidiar con fuerzas policiales limitadas en sus recursos, vistas con desconfianza por la ciudadanía (en especial por parte de los sectores pobres que sufrían maltratos y discriminación constantes) y protagonistas de resonantes casos de corrupción que algunos casos alcanzaban a lo más alto de la jerarquía policial.

Pero entonces, ¿cuál era el problema que debería encarar un concreto plan de gestión de la seguridad pública? ¿Acaso los altos índices de criminalidad? ¿La corrupción policial? ¿La democratización de la policía?

En principio, quedó claro que el proceso de democratización exigía cuerpos policiales desmilitarizados y honestos, pero resolver esto, intentar depurar las fuerzas de seguridad, traía consigo la posibilidad de descuidar mientras tanto los crecientes índices de criminalidad. En relación con esto, Bardach afirma refiriéndose a toda política pública, que la “suboptimización” se expresa cuando en la búsqueda de un *óptimo local*, en este caso “limpiar” la policía, conlleva el riesgo de perder de vista el *óptimo global*, esto es: combatir de manera eficiente el delito.<sup>6</sup>

Según Bardach, toda política pública debe responder a los sentimientos de aflicción, descontento, molestia o infelicidad de la ciudadanía; en este sentido conviene señalar que si bien los índices de criminalidad eran un tema importante de la agenda sistémica, no era menos cierto que habían otros temas vinculados a la seguridad pública y relacionados directamente con la reforma policial que parecerían mucho más acuciantes; el hecho de que gran parte de la población pobre de San Pablo se sintiera agobiada por una policía violenta, discriminadora y corrupta parecía ser el verdadero tema importante a resolver, cuestión sin la cuál la baja de los índices de criminalidad se volvería una quimera.

---

<sup>4</sup> Secretaría de Estado de Seguridad Pública de São Paulo: [www.ssp.sp.gov.br](http://www.ssp.sp.gov.br)

<sup>5</sup> Causa alarma ver que en San Pablo, en 1999, esa cifra alcanzaba casi 53 homicidios por cada 100.000 personas en la región metropolitana. Bajando a 47 en 2002.

<sup>6</sup> Bardach, Eugene (1993), Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas, en Aguilar Villanueva, Luis (comp.) Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, Miguel Ángel Porrúa, México.

Esa urgencia se reforzaba por el hecho de que durante la dictadura, e incluso durante los primeros años de democracia, el tema de la reforma policial no había sido una prioridad para los sectores más poderosos de Brasil. La legitimidad de los planes de reforma debía lograrse frente a un sector de la sociedad que se habían acostumbrado a gestionar su “seguridad” de manera privada aprovechando la corruptibilidad de los funcionarios policiales brasileños o creando cuerpos de seguridad privada propios.

No obstante, ya en plena década de los 90 y con la multiplicación de los fenómenos del narcotráfico, quedó claro que si bien la policía era la responsable de prevenir, perseguir y conjurar el delito (y que para ello había que reformarla), esta tarea no podía llevarse adelante sin el concurso del resto de la sociedad. Esto suponía una revisión de los estándares de justicia vigentes, una reforma legislativa acorde con la situación y la colaboración de los privados y las organizaciones no gubernamentales en representación de la comunidad de San Pablo.

El primer análisis mostraba que con un cuerpo policial como aquel, caracterizado por la ilegitimidad de sus procedimientos, por su ineficacia y por su falta de recursos, sería difícil controlar el crecimiento del delito. La primera decisión importante fue entonces reformar la institución policial. Al surgir la iniciativa desde el propio gobierno, el apoyo interno quedaba garantizado; el apoyo externo debía surgir del resto de las fuerzas vivas locales, pero la gran novedad fue que el apoyo principal surgió directamente del sector empresarial.

Conviene hacer un alto aquí para analizar la particular relación de los actores económicos brasileños con sus pares políticos. Podría parecer una reducción demasiado excesiva, pero servirá para ello el paradigma de análisis conocido como *Dependencia estructural del Estado respecto del Capital*<sup>7</sup> que Viguera (1988) desglosa de manera muy clara. La idea, de formulación marxista, señala que la clase dominante no gobierna, sino que existe una división del trabajo entre los capitalistas y los “gerentes estatales” que se encargan de asegurar la reproducción del orden social. En este sentido, se podría argumentar que la preocupación del estado brasileño por el tema policial reflejó su tendencia a actuar frente a la cuestión en acuerdo con las demandas de las clases poderosas, con lo cuál comprobamos -por otra parte- que nuevamente no son las políticas las que afectan la agenda de temas, sino la posibilidad concreta de los sectores dominantes de instalar sus reclamos en los diversos foros públicos.

Evans (1996) explica que Brasil no puede considerarse un tipo ideal de estado desarrollista, fundamentalmente porque le resulta demasiado difícil instaurar un sistema de reclutamiento burocrático de acuerdo a los méritos de los postulantes. En realidad, los cargos públicos son ocupados por personas que acceden gracias a sus “contactos” personales y el ámbito público es visto como una “fuente de empleo” más, sin que exista una preocupación real por generar una ética del funcionariado público; y si bien los análisis de Viguera y Evans se fundan en las relaciones público-privadas en función de su capacidad de proponerse metas de desarrollo económico exitosas, su descripción de los sectores económicos de Brasil sirve para entender cierta actitud espasmódica en materia de políticas públicas sobre la seguridad, y particularmente sobre las medidas concretas de reforma policial a partir de las exigencias del sector privado.

“El Estado brasileño –afirma Evans- ha actuado con eficacia empresarial en una variedad de esferas industriales, que sin duda son las que contribuyeron a su crecimiento e industrialización a largo plazo. Como es de suponer, sus éxitos se dieron en las áreas en que las organizaciones estatales relevantes gozaban de una excepcional capacidad y coherencia”. Esta

---

<sup>7</sup> Viguera aclara que este concepto fue desarrollado originalmente por Przeworski y Wallerstein (1988)

condición de funcionamiento parece explicar la fuerte presencia privada en la constitución de la agenda política sobre seguridad. De hecho, cuando la presencia de los capitales transnacionales no era tan fuerte en Brasil y su desarrollo industrial comenzaba recién a ver la luz, la corrupción policial no era un tema prioritario; más aún, la ligazón del gobierno militar con la oligarquía terrateniente parecía estar más cómoda con una fuerza policial fácil de ubicar en el rol de “guardián del régimen”, ya que la problemática delictiva era apenas un tema de regulación de esos fenómenos.

En paralelo, para Spiller y Tommasi, la particular organización (¿o desorganización?) del sistema político-institucional explica el trunco desarrollo económico e industrial de la Argentina.<sup>8</sup> Al parecer, Brasil ha logrado cierta estabilidad y eficiencia en algunos compartimientos estatales, fundamentalmente en aquellos cuyo resortes operan sobre las variables macroeconómicas, y esa performance exitosa quizás explique la influencia y el protagonismo de los líderes industriales de San Pablo en el diseño de las políticas públicas sobre seguridad. Tengamos en cuenta, por otro lado, que el estado de San Pablo es generador de alrededor del 35% del PIB brasileño y que los grupos industriales tienen un poderío tremendo en todo el país. A diferencia de otros países de la región, el régimen militar brasileño fue importante para el crecimiento de este sector, que logró una posición de privilegio una vez producida la transición democrática. Tanto en la elección de Fernando Enrique Cardoso como en la de Luis Ignacio Lula Da Silva, cumplieron un rol vital; por todo esto, cuando la violencia, la criminalidad, y el crimen organizado afectaron el desarrollo socio-económico, esos grupos de industriales fueron los más escuchados y mejor posicionados para un debate real sobre el tema.

### La organización policial

En Brasil existen tres fuerzas policiales distintas.<sup>9</sup> Una fuerza federal, y dos fuerzas estaduais, una civil y otra militar. La primera está a cargo de las investigaciones criminales; la segunda, de mucha mayor dimensión, se encarga de la actividad preventiva y del cuidado del orden público.<sup>10</sup> En los años 70 esta fuerza estaba dividida en dos: el cuerpo de alcance municipal se encargaba de las acciones preventivas mientras que la policía militar propiamente dicho, se encargaba del mantenimiento del orden público. Durante el período autoritario las tres fuerzas operaban (como en el resto de las dictaduras latinoamericanas) protegiendo el régimen imperante y persiguiendo a sus enemigos. Con el advenimiento de la democracia, en 1985, Tancredo Neves se convirtió en presidente del país y los gobernadores estaduais aprovecharon para reclamar por una reforma policial que incluyera la transformación de esa vieja policía militar en una policía comunitaria, en gran medida por las demandas de sus bases políticas que reclamaban por una orientación distinta, desde lo ideológico y lo político, pero que entendían que nada de esto sería posible sin la desarticulación de las fuerzas que hasta la transición habían operado como fuerzas de choque de los gobiernos militares. No hubo cambios. Las policías federal, civil y militar seguían siendo las únicas agencias destinadas a la gestión de la seguridad pública, con el

---

<sup>8</sup> Spiller, Pablo y Tommasi, Mariano (2000), El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en la Argentina: una aproximación desde la nueva economía institucional”, Desarrollo Económico, vol. 40, Nro 159 (oct.-dic.)

<sup>9</sup> Ministerio de Justicia, Secretaría de Estado de Seguridad Pública: [www.mj.gov.br/senasp](http://www.mj.gov.br/senasp)

<sup>10</sup> Son los agentes uniformados que, gracias a la televisión, podemos ver en los noticieros intentando ejercer el control sobre las favelas de las ciudades brasileñas. Particularmente a partir de los problemas con el PCC (Primer Comando de la Capital), un grupo delictivo vinculado al narcotráfico.



agravante de que la presencia de las fuerzas armadas seguía siendo fuerte, incluso para temas de innegable raigambre civil, a través de la policía militar.

### La primera crisis del sistema de seguridad pública

Toda crisis en los sistemas de seguridad pública suele producirse por efecto de fenómenos generalmente asociados al delito violento. Muchas veces, los hechos de corrupción policial, las “olas” de asaltos y robos, los delitos de complejidad relativa pero que claramente requieren de la participación de varios actores (desarmaderos, piratas del asfalto, secuestros, etc.) no son llamativos para la opinión pública hasta que derivan en uno o varios hechos de sangre. Son esos hechos violentos los que, puestos en perspectiva por los medios de comunicación, generan una sensación de incertidumbre, de miedo generalizado y de franca decepción respecto de las capacidades del poder político para resolver esas problemáticas. Inmediatamente después de esto, aparecen el cálculo de las tasas de delito y las preguntas sobre la eficacia del accionar policial.

Sin perjuicio de esto, existen hechos puntuales, que operan como “mojones” dentro de una determinada coyuntura. En la Argentina, ese caso paradigmático fue el asesinato, el 25 de enero de 1997, del periodista gráfico José Luis Cabezas. Había recibido dos disparos en la nuca y su cuerpo -maniatado y calcinado- fue encontrado en un descampado de General Madariaga, ciudad próxima a Pinamar, lugar de residencia veraniega del por ese entonces gobernador de la provincia de Buenos Aires, Eduardo Duhalde. Cabezas trabajaba como fotógrafo para la revista Noticias y realizaba una investigación sobre las actividades del poderoso empresario Alfredo Yabrán. El crimen de Cabezas se convirtió en un símbolo de la lucha contra los límites a la libertad de prensa, pero su investigación puso al descubierto una compleja trama de corrupción policial que colocó a la policía de la provincia en una situación de franco escrutinio social.

Algo similar ocurrió en Brasil. En 1992, aproximadamente 111 personas murieron en una acción policial que buscaba desactivar un motín en la cárcel conocida como “Carandirú”, en las afueras de San Pablo.<sup>11</sup> A fin de ese año, las estadísticas hablaban de casi 1500 personas muertas bajo el rigor policial en diferentes acciones. Meses después, hasta las auditorías internas de la policía militar señalaban serias deficiencias técnicas y administrativas dentro de la fuerza. La policía comenzaba a reconocerse insuficiente para el control y la prevención del delito, y por primera vez, solicitaba ayuda externa.<sup>12</sup> Las mismas fuerzas policiales, históricamente renuentes a una reforma, veían ahora en ella la manera de resolver sus graves deficiencias operativas y al mismo tiempo, mejorar su traumática relación con la ciudadanía.

---

<sup>11</sup> El máximo responsable de la masacre, el Coronel Urbiratán Guimaraes, fue condenado en 2001 y luego absuelto en febrero de 2006 por un tribunal de justicia de San Pablo que juzgaba el caso. Este hecho fue considerado por la ONU como un retroceso en la lucha por los Derechos Humanos en el mundo. Guimaraes, que cumplía su segundo período como diputado estadual, fue asesinado en su departamento seis meses después. El director del penal de Carandirú en esa época, José Ismael Pedroza, también fue asesinado en octubre de 2005 en Taubate. Se cree que ambos asesinatos fueron responsabilidad del PCC (Primer Comando de la Capital)

<sup>12</sup> De Mesquita Neto, Paulo (2003), Asociaciones Públicas-Privadas para la Reforma Policial en Brasil: Instituto de São Paulo Contra la Violencia, Universidad de San Pablo, Brasil. Este artículo es parte del Proyecto “Public Security and Police Reform in the Americas” dirigido por John Bailey (Georgetown University) y Lucía Dammert (University of Chile).



Sin embargo, recién en 1997 (curiosamente el mismo año del asesinato del periodista argentino) un escándalo desatado por otra investigación periodística en San Paulo reflató la idea de la reforma policial: un grupo de policías militares golpeaban y robaban a los caminantes e incluso llegaron a disparar sobre una persona en la zona de Ciudad de Diadema, una de las zonas marginales de San Pablo. La filmación de este accionar se repitió en los mayores canales de televisión de Brasil y el horror y la desconfianza hacia la policía creció de manera exponencial.

Probablemente a consecuencia de esto, el gobierno de Brasil promocionó la creación de una institución independiente, cuya misión fue seguir las denuncias contra el accionar policial (una suerte de oficina de asuntos internos pero sin capacidad policial); se la llamó Policía Ombudsman, y su funcionamiento posteriormente fue copiado en Minas Gerais, Río de Janeiro, Pará y Río Grande do Sul.<sup>13</sup> La institución se convirtió en un centro de recepción de denuncias de la población e incluso de agentes policiales desencantados con la corrupción de sus colegas.

Ese mismo año, el gobierno convocó a una comisión integrada por representantes de las policías civil y militar, trabajadores sociales y miembros prominentes de la sociedad de San Pablo. Allí se diseñaron las bases para un trabajo policial con orientaciones comunitarias. Paralelamente, la cadena de televisión O Globo y el Centro de Estudios sobre la Violencia de la Universidad de São Paulo organizaron un congreso internacional sobre violencia urbana en Brasil. De entre las recomendaciones surgidas en esa iniciativa, destacaba la idea de crear una especie de fundación dedicada a cuestiones policiales con la intención de sumar a las organizaciones empresariales al esfuerzo por reformar las fuerzas de policía y mejorar el servicio de seguridad pública. Antes de fin de año, el proyecto estaba casi listo. La unión del Centro de Estudios sobre la Violencia, la red O Globo y las asociaciones empresarias más importantes dio como resultado el Instituto de São Paulo Contra la Violencia (ISPCV)<sup>14</sup>. Se trata de una organización no gubernamental, destinada a producir información sensible para la toma de decisiones en materia de criminalidad y violencia. Y en cierto modo, es una organización dedicada al análisis de políticas públicas.

Hasta aquí hemos visto cambios permanentes. Las políticas públicas fueron variando, y las medidas sumándose unas con otras, a veces de manera positiva y otras experimentando retrocesos. Siempre de acuerdo a las circunstancias, pero de manera incremental. En este sentido, Subirats (1994) explica que las políticas públicas son un conjunto de decisiones relacionadas con las demandas de una gran cantidad de actores, en función de determinadas circunstancias y enmarcadas dentro de un período de tiempo que, a los ojos de los analistas, puede ofrecer aun diferentes sub-procesos. A partir de ahora, consideraremos la aparición del ISPCV como un sub-proceso que nos permitirá entender el accionar de los diferentes grupos de interés sobre el tema particular de la violencia en San Pablo.

### **Empresarios Pro reforma**

Durante la dictadura, los sectores policiales y empresariales mantuvieron una relación estrecha. La mano de obra que ofrecía la policía, relativamente barata para el empresariado, era fácilmente manipulable. Al punto de que muchos de los llamados escuadrones de la muerte recibieron financiero de los empresarios. Con la democracia, el lobby empresarial logró un acceso

---

<sup>13</sup> Policía Ombudsman de São Paulo: [www.ouvidoria-policia.sp.gov.br](http://www.ouvidoria-policia.sp.gov.br)

<sup>14</sup> Instituto de São Paulo Contra la Violencia: [www.spcv.org.br](http://www.spcv.org.br)

de privilegio a los servicios de policía, contratándolos para “servicios adicionales” que están prohibidos por ley pero que se practican de hecho en la realidad.

El siguiente paso dado por los empresarios fue nutrirse de ejércitos de policías privados que a la larga se convirtieron en un claro cuestionamiento a la efectividad de las fuerzas de seguridad públicas, que vieron amenazado su acceso a mayores niveles de financiamiento estatal. Esto quizás explique la tendencia del sector policial hacia nociones de orden comunitario como una suerte de “programa” para mejorar su porción de recursos públicos y también como una manera de reconocer la imposibilidad de encarar el problema de la criminalidad creciente desde las mismas instituciones. David Garland (2005) explica que *“el proyecto de construcción de un monopolio del Estado soberano ha comenzado a dar paso a un claro reconocimiento de la naturaleza dispersa y pluralista del control social efectivo. En esta nueva perspectiva, la tarea del Estado es, en lugar de consignar la tarea de control del delito a una única agencia especializada, sostener y aumentar estos múltiples actores y procesos informales”*.<sup>15</sup> De acuerdo a esta nueva visión, la policía comunitaria debía ser el resultado de la múltiple participación de actores. Lo que para Viguera es descripto como una *“coalición de grupos de interés”*, Garland lo describe como *“activación de las comunidades”*, *“creación de ciudadanos activos”*, *“coproducción de seguridad”*, *“alianza público-privada”*, o bien como *“cooperación interagencial”*, *“enfoque multiagencial”*; donde el primer grupo de términos refiere a grupos de extracción múltiple: organizaciones no gubernamentales, de empresarios, académicas; y el segundo, a coaliciones entre distintos estamentos gubernamentales.

Estas alianzas, también descriptas por Tamayo Saéz como *“redes de gestión”* tuvieron como elemento articulador al sector empresario de San Pablo, quienes al motorizar la creación de ISPCV, dieron un paso gigante y se ubicaron a la cabeza de los procesos de toma de decisiones; en aquel espacio teórico que Tamayo Saéz llama *“primera fase del proceso de política pública”*, es decir, en el momento de la definición del problema.

Ciertamente, los cambios de visión de parte del empresariado local nos llevan a preguntarnos por las razones de este giro. Al hecho de que la seguridad privada seguía siendo cara y poco confiable, hay que sumarle que dentro de aquel núcleo duro de empresarios otrora favorecidos por el perfil de policía corrupta existente, hubo líderes que consideraron necesaria la reforma policial. Por otro lado, los indicadores de violencia y criminalidad alejaban la inversión externa y ponían en jaque al turismo, uno de los pilares de la economía brasileña. Todo esto, profundizaba la crisis socioeconómica y creaba un espiral donde la violencia y la corrupción de conjugaban con el rol cada vez más activo de las organizaciones de narcotraficantes.<sup>16</sup>

También había factores marginales que sumaban a la hora de decidirse por incrementar su participación y protagonismo en el diseño de las políticas públicas sobre seguridad. La opinión de la prensa, que los señalaba como el único sector con capacidad para financiar una reforma a escala y por ello, con la responsabilidad de hacerlo; las diferencias sectoriales, que se resolvieron al licuar todos los esfuerzos económicos en una única entidad especializada (el ISPCV); la posibilidad de dinamizar una institución dedicada al combate del delito organizado desde una invalorable posición de anonimato. Un factor vital frente a una reforma policial que tenía muchísimos enemigos dentro de la policía misma.

<sup>15</sup> Garland, David, La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea, Gedisa Editorial, Barcelona, 2005.

<sup>16</sup> Informes del BID ubicaban los costos de la violencia en cerca de un 11% del PBI del país sumando gastos en salud, seguridad y justicia. Un 1.6% de ese porcentaje eran pérdidas ocurridas como saldo de asaltos, robos, extorsión y corrupción.

Integrado por federaciones locales de industriales, comerciantes, bancarios, transportistas, agencias de publicidad, centros académicos y científicos de investigación y medios de comunicación, el ISPCV reúne grupos con intereses claramente contrapuestos. Su consejo de 30, elige a un grupo que encarna la Dirección Ejecutiva. Posee un presupuesto de 600.000 dólares anuales y trabaja junto a los tres niveles de gobierno y ONG's para buscar mejoras en los servicios policiales, los procesos judiciales, el sistema penitenciario y distintos programas para la erradicación de la violencia urbana.

A continuación, una lista de los programas destinados a la reducción de la violencia urbana en los que participa el ISPCV:

- El programa de “Administración de Calidad Total”, una suerte de método de evaluación interno dentro de la policía militar.
- Programa “Disque y Denuncia”. Un centro de recepción de denuncias telefónicas, que son enviadas a la policía y luego generan una respuesta que es monitoreada por el Instituto. La denuncia tiene un código, que se le facilita al denunciante (que no está obligado a identificarse) y con el cual puede recibir información sobre las acciones policiales que su denuncia ha generado. Este sistema ha contribuido a una mejor receptividad de la policía frente a las necesidades de la gente.
- El proyecto “Servicio Policial y Expectativas Sociales”, destinado a lograr una adecuación de las prácticas policiales a las expectativas del público.
- Ha colaborado en una comisión dentro de la Secretaría de Seguridad Pública estatal para reducir la cantidad de muertos en acciones policiales.
- Colaboró también en la creación de un mapa del delito para controlar la criminalidad, junto a los gobiernos estatales y municipales.
- El Foro metropolitano sobre la seguridad pública, donde trabaja junto a un grupo importante de autoridades de las principales localidades de la zona metropolitana de San Pablo.
- Los observatorios de los derechos humanos. Junto a las secretarías de gobierno, ha llevado adelante trabajos de investigación con el apoyo de entidades comunitarias que recopilan información sobre violaciones a los derechos humanos en sus barrios.

## Conclusión

La experiencia de la gestión de la seguridad pública en San Pablo muestra que, a pesar de que fue parcial, sin la participación de los sectores públicos y privados más influyentes en programas especialmente diseñados para este fin, la reforma policial ni siquiera se hubiese iniciado. Más allá de que los sectores empresariales tienen capacidad para gestionar acciones policiales por propia iniciativa, esa actitud genera riesgos mayores de corrupción policial y dejan cada vez más a merced de los grupos empresarios el control de las agencias de seguridad privada. El ISPCV logró concentrar el apoyo colectivo de los empresarios. A esta alianza hay que sumar a las organizaciones comunitarias y a las instituciones académicas. El cuarto miembro, novedoso por su condición de empresario pero también por su capacidad de influir en la opinión pública son los medios de comunicación. La cadena O Globo, marcó también un camino a seguir para otras empresas del sector.

La estrategia general apunta a mejorar la seguridad pública en función de la calidad. Las empresas, en lugar de obtener privilegios de parte de la policía, prefirieron trabajar de manera integral sobre el problema, y a la larga, esta forma de trabajo generó vínculos más claros con las instituciones policiales. Es de esperar que el impacto de estas prácticas derive en cuerpos

policiales más receptivos ante la ciudadanía, aunque el hecho de que quiénes encabezan las reformas sean los empresarios puede impulsar a cierta desigualdad en el acceso a los servicios policiales. Pero el tema de la desigualdad no podría dejar de estar presente, máxime tratándose del contexto latinoamericano.

En cuanto a las experiencias de policía comunitaria, han funcionado en sociedades desarrolladas en gran medida por la relativa facilidad de todos los sectores de acceder a los foros donde se discuten sus necesidades, pero han mostrado sus falencias en América latina a pesar de algunas experiencias dignas de atención.

En Brasil, la reforma requirió de los empresarios, pero también del resto de la sociedad civil, entre ellos la universidad. Evans (pág. 557) explica que *“el enraizamiento constituye una solución diferente frente a la escasez de capacidad. Ella es indispensable debido a que las políticas públicas deben responder a los problemas percibidos por los actores privados y, a la larga, dependen de estos para su implementación. Una red concreta de lazos externos permite al Estado evaluar, controlar y moldear, prospectivamente y con posterioridad a los hechos, las reacciones privadas ante las iniciativas públicas”*. Este enraizamiento fue la opción elegida en el estado brasileño ante la falta de cuadros técnicos propios. El ISPCV permitió conocer la opinión de diversos sectores frente a las políticas y sus impactos, al tiempo que generó una estructura autónoma y -gracias a su origen- con un aparato técnico-burocrático especialmente preparado para la búsqueda de soluciones en materia de criminalidad y violencia.

También es importante mencionar que al ser un proceso de décadas, el rediseño de la seguridad pública sufrió embates de todo tipo. Queda claro, por ejemplo, que las políticas de ajuste puestas en práctica por los gobiernos latinoamericanos, fundamentalmente durante la década de los 90, generaron un incremento en los índices de criminalidad de los países de la región, que se sumaron al afianzamiento del narcotráfico. La coalición que dio origen al ISPCV es, en ese sentido, claramente un modelo de coordinación social<sup>17</sup> descentralizado, que opera mediante redes de trabajo y con grupos de distinta extracción. Naturalmente, la literatura sobre políticas públicas en general se ha referido a políticas sociales públicas, de allí que la adecuación de ciertos modelos de análisis, como el de Lechner, claramente chocan con la particular formulación que requieren las políticas de seguridad, donde la presencia estatal suele ser muy marcada y más acorde con formas de coordinación política.

En cualquier caso, Brasil sigue siendo una sociedad tan compleja como desigual; y esa desigualdad, generada seguramente por factores económicos estructurales pero también por la ausencia del Estado allí donde más se lo requiere, lesiona la calidad de la ciudadanía,<sup>18</sup> al tiempo que habilita otras presencias donde el Estado muestra su liviandad.

Esta clase de vacío es sumamente peligroso cuando lo que está en juego es, entre otras cosas, la integridad física de las personas. Un tema ríspido, en ningún caso menor, tal como lo demuestran las informaciones periodísticas que denuncian, a veces mediante técnicas artificiales y amarillistas, el tremendo drama humano que viven millones de personas en Brasil; obligadas a ceder su dignidad frente a las redes interminables de las organizaciones delictivas relacionadas con el narcotráfico y ante la respuesta feroz y a veces irracional de los policías militares.

<sup>17</sup> Lechner, Norbert (1997), Tres formas de coordinación social, Revista de la CEPAL Nro 61, Abril.

<sup>18</sup> O'Donnell, Guillermo (1993), Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales, Desarrollo Económico, vol.35, nro 40 (enero-marzo).

## Bibliografía

BARDACH, Eugene (1993), “Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas”, en AGUILAR VILLANUEVA, Luis (comp.) *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México.

DE MESQUITA NETO, Paulo (2003), “Asociaciones Públicas–Privadas para la Reforma Policial en Brasil: Instituto de São Paulo Contra la Violencia”, Universidad de San Pablo, Brasil. Este artículo es parte del Proyecto “Public Security and Police Reform in the Americas” dirigido por John Bailey (Georgetown University) y Lucía Dammert (University of Chile).

DE MESQUITA NETO, Paulo, “La policía comunitaria en São Paulo: problemas de implementación y consolidación”, em Fruhling, Hugo. (Org.). *Calles Más Seguras: Estudios de policía comunitaria em América Latina*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2004.

FÖHRIG, Alberto y POMARES, Julia, "El impacto de las políticas participativas de seguridad ciudadana en la Argentina: estudios de caso" en VARAT, Jessica (comp.), *Seguridad Ciudadana en las Américas*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, marzo 2007.

GARLAND, David, *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*, Gedisa Editorial, Barcelona, 2005.

LECHNER, Norbert (1997), “Tres formas de coordinación social”, Revista de la CEPAL Nro 61, Abril.

O'DONNELL, Guillermo (1993), “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales”, *Desarrollo Económico*, vol.35, nro 40 (enero-marzo).

SALLA, Fernando, “A Crise na Segurança Pública no Brasil”, Tópicos, Berlim: *Revista da Sociedade Brasil - Alemanha*, ano 45, nº 3, p.24-5, 2006

SAÍN, Marcelo Fabián, *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2002.

SPILLER, Pablo y TOMMASI, Mariano (2000), “El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en la Argentina: una aproximación desde la nueva economía institucional”, *Desarrollo Económico*, vol. 40, Nro 159 (oct.-dic.)

SUBIRATS, Joan (1994), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas (p.).

TAMAYO Saéz, Manuel (1997), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas (p.).

VIGUERA, Aníbal (2000); “Estado, empresarios y reformas económicas: en busca de una perspectiva analítica integradora”, *Zona Abierta*, 90/91.

## Recursos en la red

Diario O Estado de San Pablo <http://www.estado.com.br/editorias/>

Diario Agora de San Pablo <http://www1.folha.uol.com.br/agora/>

Diario Folha de San Pablo <http://www.folha.uol.com.br/>

Foro Metropolitano sobre Seguridad Pública: [www.forumsp.gov.br](http://www.forumsp.gov.br)

Instituto de São Paulo Contra la Violencia: [www.spcv.org.br](http://www.spcv.org.br)

Observatorios de Derechos Humanos: [www.nev.prp.usp.br/observatorio](http://www.nev.prp.usp.br/observatorio)

Policía Ombudsman de São Paulo: [www.ouvidoria-policia.sp.gov.br](http://www.ouvidoria-policia.sp.gov.br)

Secretaría de Estado de Seguridad Pública de São Paulo: [www.ssp.sp.gov.br](http://www.ssp.sp.gov.br)



# Reseñas

## **La política es un arma cargada de futuro: economía social y solidaria en Brasil y Venezuela**

**Susana Hintze**

CLACSO, Buenos Aires, 2010, 237 páginas.

*Nicolás Pisano Costa*

El libro que nos ofrece Susana Hintze “La política es un arma cargada de futuro: economía social y solidaria en Brasil y Venezuela” es un modelo aplicado en nuestra América Latina que demuestra los cambios que atraviesan los países de la región para sortear las dificultades que se le presentan utilizando a la economía social como una herramienta. Esta obra es paradigmática porque muestra los acontecimientos de los tipos de implementación de una política pública de maneras diversas y la resultante de dichos productos.

Se compone de cuatro cuerpos presentados por una Introducción y Anexos finales para completar el ejemplar. En éste encontramos, como capítulo primero “La economía social y solidaria como estrategia alternativa al capitalismo”, capítulo segundo “Venezuela: transformación del estado y la economía social”, capítulo tercero “Brasil: la política como compleja construcción entre estado y sociedad”, capítulo cuarto “Para pensar América Latina: las políticas públicas en las condiciones de desarrollo de la economía social y solidaria”.

En tanto lo que respecta a la formulación, estructura y objetivos de la obra, la autora la sintetiza en la introducción. Se destaca en ésta la clara manera de exponer el tema a investigar “El trabajo aquí presentado pretende reflexionar acerca de las condiciones que —en el contexto de determinados procesos políticos, socioeconómicos y culturales— favorecen u obstaculizan el desarrollo de iniciativas constructoras de formas no capitalistas de producción y reproducción asociadas a una estrategia de economía social y solidaria. Lo hace a partir del análisis de dos experiencias: la venezolana y la brasileña.”(Página 16)

Hintze dedica gran parte de la introducción a lo teórico-metodológico mostrando los pasos seguidos para la elaboración y distribución en la obra. El estudio está expuesto de una ordenada manera, sistematizada en numerosos subtítulos en los cuales se presentan y concluyen posiciones o hechos lo que hace a una lectura más ágil y ordenada.

En el primer capítulo la autora citando diversos exponentes del tema como Gaiger, Corraggio y Polanyi le da un marco sobre lo ya formulado del concepto de la economía social y su diferencia con la economía popular mostrando posiciones diversas. Contextualiza estas posiciones mediante un paralelo desarrollo de la evolución del capitalismo y las complicaciones que lo aparejan, que son la resultante de este nuevo tipo de economía de autogestión, la economía social.

Luego se centra la cuestión en la posibilidad que tiene este modelo de sostenerse en el tiempo, un aspecto fundamental teniendo en cuenta el costo y gran cambio que este conlleva. La única forma que este nuevo impulso de una economía social y solidaria se materialice es a través de políticas públicas que promuevan, protejan y expandan el desarrollo de esta modalidad. Por lo que estos temas fundamentales son plasmados y contrapuestos en el primer capítulo para que el

lector tenga la posibilidad de abordar los casos en cuestión teniendo las herramientas necesarias para una comprensión mas extensiva de lo que es expuesto posteriormente.

El capítulo segundo muestra lo producido en materia de economía social en Venezuela, la autora comienza enmarcando el proceso de transformación social a partir del gobierno del presidente Hugo Chávez. Se plantea a través de estadísticas y distintas referencias una comparación entre distintos momentos de la historia de Venezuela y como esto confluye en el gobierno de Chávez, en el cual se implementaría una política de estado totalmente contrapuesta a la producida previamente (neoliberalismo). Basándose en la constitución y lo que ésta pregona con respecto a la economía social, el presidente bolivariano fomenta las mismas (programas como “Vuelvan Caras”, “Ley especial de asociaciones cooperativas” y otros) a través de la “transferencia de activos del sector público para apoyar los proyectos de las cooperativas y los núcleos de desarrollo endógeno”(página 67). Se promueven distintas áreas no explotadas en la industria Venezolana, que irían desde la alimentación hasta la siderurgia ya que es un país que importa muchos productos y genera pocos para el auto abastecimiento basándose en la exportación del crudo.

El elemento principal de comunicación de Chávez son los discursos, donde trata todo tipo de temas y políticas de estado. Al ser una fuente primaria, su importancia está sobre otras fuentes como las estadísticas y fuentes secundarias. La autora recaba discursos que tratan sobre la economía social y en base a estos, desarrolla la realidad social, institucional, política y la gestión en el mandato del presidente Chávez.

En lo que respecta a otras fuentes como los medios no oficialistas, tienden a tener la misma línea crítica que se basa en mostrar sistemáticamente los defectos y no los hechos. De esta manera la autora empieza a demostrar cuales son los defectos y falencias visibles en el modelo del *socialismo del siglo XXI*. El tratamiento extensivo que el trabajo demuestra de la gestión y organismos creados por el gobierno es donde más se posa la crítica al modelo.

Para finalizar el capítulo desarrolla el tratamiento de la posibilidad de la sustentabilidad de las políticas de economía social y la postulación de los cambios que son necesarios para que esto ocurra. Se destacan entre los cambios la “(...)conexión y solidaridad social entre organizaciones publicas y actores de organizaciones socioeconómicas, así como los cambios culturales, de capacitación y profesionalización que son necesarios para llevar adelante políticas de economía social.”(Página 110)

Adentrándose en el tercer capítulo, se analiza el caso de Brasil, donde se procede de la misma manera que en el caso anterior. Primero, se expone una breve reseña de la evolución histórica de Brasil tanto en el plano económico (la evolución de la economía social y popular) como en el político. Los anexos correspondientes muestran a través de datos estadísticos el cambio producido entre 1990 y el 2010. Como en el caso de Venezuela se analiza el gasto público y su incidencia en la economía social ( nombra y analiza los planes efectuados por el gobierno “bolsa familia”, “hambre cero” y otros). Pero las fuentes utilizadas no son principalmente los discursos del presidente Luiz Inacio “Lula” Da Silva por lo poco producido en el tema sino que, en cambio, se recolectaron diversas entrevistas a funcionarios públicos . Las entrevistas aparecen en el texto en su idioma original, lo que genera una dificultad al lector que no domina el Portugués. De este modo el lector que estaba dotado de tantos recursos brindados por la autora para el mejor entendimiento del texto y su análisis, se ve afectado por la falta de una traducción de las fuentes. Se reconoce que las traducciones no son generalmente en su totalidad un fiel reflejo de lo dicho, pero en este caso sería necesario ya que la autora en base a estas explica procesos y expone hechos relevantes.

El particular entramado burocrático de Brasil es también analizado como un punto determinante dentro de la aplicación de las políticas de economía social. Este tema esta

correctamente desarrollado en el texto y su implicancia es fundamental para el sustento a través del tiempo de las políticas correspondientes a la economía social y los planes de ayuda y trabajo propuestos por el gobierno Brasileiro. Por consecuente se plantea “la economía solidaria como una alternativa al modelo económico capitalista, cuya lógica se propone cambiar. Para ello cuenta con la emergencia de un nuevo actor social compuesto de trabajadores asociados y consumidores consientes y solidarios, con posibilidad de superar las contradicciones de dicho sistema.” (página 120).

La gran diferencia expuesta en los dos modelos, es el tipo de unidades promovidas para la aplicación de las políticas, dado que en Venezuela son principalmente Empresas estatales o cooperativas. En el caso Brasileño se basa mayoritariamente en cadenas productivas.

La gran falencia del modelo Brasileiro para la sustentabilidad de este proyecto, es la falta de legislación pertinente en la materia, dejando a merced de los gobiernos posteriores la continuación del modelo. En cambio, en el caso de Venezuela hay una amplia legislación del tema“(...) el estado bolivariano se está construyendo en su relación con una sociedad civil con sus características presentes y sus potencialidades en desarrollo, a partir de una legislación que impulsa la organización y participación popular” (página 177).

Por último en el capítulo cuarto, la autora realiza una conclusión sobre los casos evaluados y las falencias que se encuentran en ellos. La autora hace una proyección de la economía social en América Latina pensando en la crisis global que al momento de escribirla acontecía.

Para concluir con la reseña, se tiene que destacar la labor hecha por Hintze al demostrar con los casos que hay una alternativa efectiva al modelo de producción a través del trabajo asociativo. Es un cambio en el cual se cometen errores dado que son las primeras experiencias producidas.

# **Ideas, presencia y jerarquías políticas. Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de Argentina**

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá

PNUD /Prometeo, Buenos Aires, 2009, 173 páginas.

*Francisco José Olego*

Desde la sanción de la Ley de Cupo Femenino, los espacios institucionales que se han abierto a las mujeres han crecido de forma sustancial. En este sentido, desde una perspectiva comparada, la Argentina exhibe avances elocuentes en materia de género, pasando a ser visualizada como un país innovador por su capacidad de poner en práctica una acción afirmativa en relación a la igualdad de género. “Ideas, presencia y jerarquías políticas. Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional Argentino”, analiza cómo la incorporación de mujeres conlleva el ingreso de nuevos temas al debate legislativo, a la introducción de diferentes perspectivas en los procesos de toma de decisiones, y a los efectos simbólicos complejos que despierta en la cultura política.

A veinte años de la sanción de la Ley de Cupo Femenino, la problemática de género aparece más vigente que nunca; su importancia radica en que el comportamiento de varones y mujeres es fruto de disímiles experiencias, y por lo tanto las prioridades por determinadas política pública son producto en parte de esta distinción. Así mismo, el concepto de género permite iluminar hasta qué punto las relaciones de poder en las organizaciones políticas establecen oportunidades desiguales de acuerdo con las disímiles valoraciones asignadas a las habilidades y aun al desempeño de mujeres y hombres. Por lo tanto, resulta fundamental cuestionarse sobre el rol de la mujer en espacios institucionales de relevancia como el Congreso Nacional. La premisa principal del libro es que la equidad de género no puede ser analizada atendiendo simplemente a los números. Es preciso distinguir la composición por sexo de la tipificación por género de una organización u ocupación, entendida como el proceso por el cual una tarea pasa a ser interpretada en términos de la distinción entre lo femenino y masculino

El primer capítulo resume los rasgos básicos del sistema electoral para las categorías de diputados y senadores nacionales, junto a las obligaciones que la Ley de Cupo Femenino impone a los partidos políticos. Luego analiza, a partir de una serie de entrevistas en profundidad, las representaciones de legisladoras y legisladores respecto de las dinámicas de los procesos de selección de candidatos y de confección de las listas. Partiendo de la premisa de que si bien la Ley de Cupo Femenino ha impulsado un significativo avance tendiente a la equidad, la misma no ha tenido injerencia en los procedimientos específicos de selección de candidatos que emplean los partidos. La investigación aduce que existen estructuras de poder vinculadas con el acceso casi exclusivo de varones a la titularidad de cargos ejecutivos electivos. Estos cargos proporcionan un

caudal significativo de recursos materiales y simbólicos, provocando que las dirigencias políticas subnacionales tengan un papel decisivo en la nominación de candidatos. De esta forma, las mujeres tienen un limitado acceso a las instancias que permiten construir poder político territorial. Así mismo, se describe cómo los protagonistas principales de la confección de las listas cumplen la Ley de Cupo Femenino de acuerdo con una racionalidad formal, donde las consideraciones sustantivas de equidad son generalmente inexistentes.

El segundo capítulo examina las trayectorias políticas de legisladoras y de legisladores nacionales desde una perspectiva comparada e identifica contrastes significativos, develando diferencias que sugieren la existencia de una estructura de oportunidades desigual para varones y mujeres. Partiendo de argumentos esgrimidos anteriormente, sobre la tendencia recurrente de que ciertas funciones jerárquicas en relaciones a cargos ejecutivos tienden a la incorporación de varones, la investigación exhibe como las mujeres logran construir carreras legislativas estáticas. Al concentrar buena parte de su actividad política en el andarivel legislativo, las mujeres tendrían mayores incentivos para invertir en su labor en el Congreso, contribuyendo, así, a una mayor profesionalización de la institución.

El tercer capítulo analiza, desde la óptica de legisladoras, cómo el género sería un criterio constitutivo en la distribución de posiciones de poder y autoridad. El libro explica la disparidad en el Congreso a partir la noción de conciencia liminal, entendiendo que los hombres no operan como sujetos de discriminación explícita, sino que reproducen la cultura de género dominante. “El doble estándar empleado para valorar el desempeño de legisladoras y legisladores, la toma de decisiones en *círculos cerrados* y virtualmente monopolizados por varones y la idealización de cualidades supuestamente femeninas, emergieron como dimensiones de la desigualdad de género en la labor legislativa”. Este fenómeno se evidencia cuando se indaga sobre las instituciones del Congreso. Al analizar la composición de las comisiones permanentes, la investigación distingue tres tipos: las presididas exclusivamente por mujeres, las presididas exclusivamente por hombres, y las comisiones mixtas. Si bien la Ley de Cupo permitió un aumento de mujeres en la presidencia de comisiones, resulta notable el hecho que la dimensión de género penetra fuertemente a la hora de distribuir cargos y espacios de poder dentro del Congreso, fomentando de esta manera la condición generizada de la organización. Las legisladoras tienden a ejercer cargos primordialmente en comisiones que se ocupan de temáticas culturalmente tipificadas como femeninas. A pesar de que la integración de comisiones refleje preferencias personales, la investigación sugiere que las normas sociales y las normas institucionales del Congreso conducen a los actores a adaptar sus preferencias.

El cuarto capítulo da cuenta de las diferencias en el tipo de legislación que producen las legisladoras. La dedicación de las legisladoras a determinadas temáticas reconoce la existencia de una división sexual del trabajo. De esta manera, se refuerza la idea que la mujer es considerada como promotora de temas de agenda vinculados a cuestiones de cuidado y reproducción, y que es en estas temáticas donde logran acceder a espacios de poder. La desvalorización que muchas veces ocurre por parte de los legisladores de aquellos tópicos que tratan las mujeres es reflejo de las perspectivas sociales que se tienen de determinados fenómenos, que no suelen ser prioritarios a la hora de elevarlos como proyectos de ley.



El quinto capítulo argumenta que las temáticas relacionadas con la igualdad de género están casi exclusivamente en manos de legisladoras, pero no parecen ser jerarquizadas por parte de legisladores que detentan posiciones de poder institucional que permiten favorecer o bien bloquear la aprobación de proyectos. El estudio describe la sanción de dos leyes de acción afirmativa en relación al género, la sanción de la Ley de Cupo Sindical Femenino y la aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW, centrándose en la conformación de coaliciones legislativas y en la dinámica de negociaciones entre legisladores.

A modo de conclusión las autoras remarcan dos dinámicas institucionales de reproducción de desigualdad: por un lado la existencia de estructuras de oportunidades diferenciadas por género, y por el otro la presencia de agendas generizadas. Sobre estas dos premisas proponen nuevas líneas de debate en torno a la cuestión de género que deberían tenerse en cuenta al evaluar la experiencia argentina. Las autoras de este libro dan cuenta del innegable éxito de la aplicación de la Ley de Cuotas, pero a su vez destacan la imposibilidad de esta legislación de romper con patrones y prácticas políticas, sobre todo aquellas vinculadas con las organizaciones partidarias, que serán determinantes a la hora de establecer distinciones entre hombres y mujeres y que limitan la posibilidad de acceso a la igualdad de género.

## Colaboraciones

Los trabajos con pedido de publicación deben ser remitidos revista *Reflex* mediante comunicación electrónica a [reflexrevista@gmail.com](mailto:reflexrevista@gmail.com) con copia a [revista.reflex@yahoo.com.ar](mailto:revista.reflex@yahoo.com.ar). En todos los casos, deben ser trabajos originales o inéditos y no haber sido enviados para su publicación a otras revistas. Se podrán presentar artículos y ponencias en idioma castellano y portugués.

Todos artículos recibidos son evaluados preliminarmente por la dirección y la secretaría de redacción de la revista. Una vez aprobados de acuerdo a su pertinencia y a sus requisitos formales, los artículos son enviados a evaluadores externos y sometidos a referato anónimo por pares expertos, quienes determinan si los artículos son publicables, si necesitan correcciones para ser publicables, o si deben ser rechazados. Los dictámenes de los evaluadores son inapelables en todos los casos. Todo el proceso puede durar entre tres y seis meses como mínimo. Una vez finalizado la revista se comunica con la/s autora/s para comunicar las decisiones y enviar los dictámenes. La inclusión de las correcciones que señalan los evaluadores será requisito para su posterior publicación.

El envío de un artículo a la revista **Reflex** implica la cesión de la propiedad de los derechos de autor para que el mismo pueda ser editado, reproducido y/o transmitido públicamente para fines exclusivamente científicos, culturales y/o de difusión, sin fines de lucro.

Para la presentación de los trabajos se sugiere observar las siguientes recomendaciones:

1. Deben presentarse dos copias electrónicas en las direcciones señaladas.
2. Los artículos no deben exceder las 18.000 y las reseñas bibliográficas no deben exceder las 2000 palabras.
3. Toda aclaración con respecto al trabajo, así como la pertenencia institucional del/los autor/es y su dirección electrónica, debe consignarse mediante asterisco (y doble asterisco, si fuese necesario) referido desde el título o el nombre del autor, respectivamente, al pie de la primera página.
4. Las referencias bibliográficas deberán seguir preferentemente el formato Harvard- APA (American Psychological Association): el apellido del autor y el año, y el número de página luego de dos puntos para los casos de citas textuales. Por ejemplo:

Varios países latinoamericanos son casos de democracia delegativa (O'Donnell, 1997).

**“El presidente es considerado la encarnación de la nación y el principal definidor y guardián de sus intereses” (O'Donnell, 1997: 293)**

5. En el apartado bibliográfico, las referencias deben observar el siguiente orden, separados por comas: apellido del autor, inicial del nombre del autor, año (entre paréntesis), título de la obra (entre comillas si es un artículo, en itálica si es un libro o el título de una publicación), volumen, tomo, etc., lugar de edición, y editorial. Por ejemplo:

**O'Donnell, G. (1997). “¿Democracia delegativa?”, en O'Donnell, Guillermo, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, Buenos Aires.**

6. Todos los trabajos deberán ser acompañados de un resumen en castellano y otro en inglés, de hasta 150 palabras cada uno, y de un máximo de 5 palabras clave, también en ambos idiomas.

Los editores no están obligados a mantener ningún tipo de comunicación con aquellos que han enviado sus trabajos, salvo que los mismos sean efectivamente publicados.