

# I Jornadas de Investigación en Ciencia Política



Universidad Nacional de Entre Ríos

FTS

Facultad de Trabajo Social

Septiembre de 2008

ISBN 978-950-698-221-8

I Jornadas de Investigación en Ciencia Política / Coordinado por Diego Gantus. -  
1a ed. - Paraná : Universidad Nacional de Entre Ríos, 2008.  
CD-ROM.

ISBN 978-950-698-221-8

1. Ciencias Políticas. I. Gantus, Diego, coord.

CDD 320

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ENTRE RÍOS. FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL.

Eva Perón 24 (E3260FIB)

Concepción del Uruguay, Entre Ríos, Argentina.

Editado en Argentina

## **COMITÉ ACADÉMICO**

Mgs. Sandra Arito (UNER)

Lic. Carmen Lera (UNER)

Lic. Cristina B. Díaz (UNER)

Dr. Arturo Fernández (CONICET)

Dr. Miguel de Luca (SAAP)

Dr. Alberto Petracca (UNER)

## **COMITÉ ORGANIZADOR**

### *Coordinación General:*

Lic. Diego Gantus

### *Integrantes:*

Lic. Griselda Anzola

Lic. Javier Ríos

Lic. María Rosa Felquer

Lic. Laura Salazar

Lic. Jorgelina M. Luz Schmidt

Viviana Leturia

Norma Suárez

Oscar H. Bustamante

Silvina Allegrini

### *Colaboran:*

Sec. Económico-financiero: Sr. Sergio Dalibón

Centro de Estudiantes de la Facultad de Trabajo Social

## ÍNDICE

Presentación, 6

### *Conferencias*

Elecciones primarias: la nominación de candidatos en los partidos políticos. Miguel De Luca, 9

¿El bicameralismo hace la diferencia? El voto «no positivo» y los arreglos institucionales del bicameralismo argentino. Diego Reynoso, 16

Capacidades estatales de gestión: desafíos pendientes. Claudio Tecco, 29

### *Proyectos de investigación / Proyectos de tesis*

La tensión entre política y técnica en la estructuración de las políticas públicas. Gabriela Mansilla, 38

Las formas de la política: régimen político y cambios institucionales en la provincia de Santa Fe a partir de 2003. Gastón Mutti, 53

Principales aspectos de la investigación realizada en el marco de la tesis de maestría «La política de la evaluación de las políticas sociales. Un análisis del proceso de evaluación del Programa Trabajar». María Jimena García Puente, 63

Teoría Política y Literatura: el problema de la libertad y el auto-gobierno en la novela y el pensamiento liberal ingleses del siglo XXI. Beatriz Dávila, 76

Conducta cooperativa e instituciones. Evidencia empírica sobre cuándo, cuánto y cómo es que importan las instituciones en las decisiones sobre cooperar o no hacerlo, y en la sostenibilidad de la cooperación. Diego Gantus, 86

La dimensión política en la intervención profesional del trabajo social. Su estudio en la Argentina. María Teresa Trachitte, 106

Los enfoques teóricos en el origen y desarrollo de la Ciencia Política en Cuyo. María Melina Guardamagna, 111

La trayectoria en la investigación de la pobreza urbana y el inicio en la investigación del trabajo decente. Elisa Sarrot, 122



De los barrios en peligro a los barrios peligrosos. La construcción social de los barrios peligrosos / inseguros y su relación con las intervenciones sociales. El caso Barrio Francisco Ramírez de la ciudad de Paraná. *Alicia Petrucci*, 139

Seguridad y Derechos Humanos. Reflexiones acerca de los fundamentos filosófico-políticos subyacentes a los enfoques sobre seguridad en un mundo globalizado. *María Eugenia Cardinale*, 151

## Presentación

Las «I Jornadas de Investigación en Ciencia Política» de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER) constituyen una aspiración de esta casa de estudios, que hoy se convierte en realidad.

La Licenciatura en Ciencia Política de la Facultad de Trabajo Social de la UNER se encuentra actualmente implementando su cuarto año. Este camino se inició a fines de los años 90', cuando las autoridades (1998–2002) y el cuerpo docente de la Facultad se plantearon la necesidad de ampliar su oferta educativa, respetando la tradición de fuerte compromiso con el medio social de esta casa de estudios, y en el marco de la promoción de creación de carreras que respondan a las necesidades y demandas de la Región encarada por la UNER. La Lic. en Ciencia Política se constituye en una realidad para la Universidad Nacional de Entre Ríos al convalidarse en el seno del Consejo Superior, a través de la Resolución 018/03 c.s., el Plan de Estudios presentado por la Facultad de Trabajo Social en el año 2003. Finalmente, en el año 2005 se dio inicio a la carrera; también se efectuaron ajustes a través de la Resolución 263/05 c.s. en los contenidos mínimos de algunos espacios curriculares y áreas, y en el régimen de correlatividades, tendientes a resolver problemas de correlación y a eliminar obligaciones sin empobrecer la formación

Desde ese año y hasta el presente, no sólo fue conformándose una planta docente en condiciones de garantizar la calidad del proceso de enseñanza-aprendizaje, sino que se fueron acumulando iniciativas y concreciones orientadas a otorgarle a la Licenciatura en Ciencia Política un perfil distintivo. Entre ellos deben mencionarse:

- Una creciente inserción en el medio social, a través de iniciativas de Difusión Institucional, organización de encuentros y actividades académicas abiertas a la comunidad y/o específicas del campo profesional orientadas a estudiantes y graduados de la región y público en general.
- Proyectos de Asistencia Técnica como por ejemplo el convenio con la Municipalidad de Villa Elisa para el Fortalecimiento del Plan de Desarrollo Local de la Zona —financiado por el PPUA de la SPU—; el Convenio con el Profesorado en C. Política «M. Inés Elizalde», de Gualeguaychú; la participación de la Coordinación de la Licenciatura en Ciencia Política en el «Programa Municipios», orientado a brindar asistencia técnica a los municipios de segunda categoría de la Provincia de Entre Ríos; Convenios de Pasantía suscriptos con la Secretaría de Justicia y el Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas del Gobierno de la Provincia de Entre Ríos.

- En el plano internacional la participación de la Carrera en la creación y el desarrollo de la Red Latinoamericana de Escuelas de Ciencia Política (RE.LA.CI.P), financiada por el PPUA de la SPU, debe sumarse la reciente creación del área de Promoción de la Cooperación Internacional, en tanto iniciativas que pretenden sentar las bases de la creación y aprovechamiento de oportunidades de desarrollo y fortalecimiento académico, profesional e institucional para la Carrera, sus alumnos, sus docentes, investigadores y extensionistas.
- La carrera es la primera de Ciencia Política que se asocia institucionalmente a la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), y actualmente tiene la representación de la Universidad Nacional de Entre Ríos ante la Red Interamericana de Educación en Administración Pública (INPAE, por sus siglas en inglés).

Este breve recorrido pretende destacar la fuerte apuesta institucional a posicionar a la Lic. en Ciencia Política de la Facultad de Trabajo Social de la UNER en referencia regional y nacional en el campo disciplinar.

Ese tránsito, que está por cumplir una década, pretende ser jalonado hoy con este nuevo hito: las «I Jornadas de Investigación en Ciencia Política». Las actuales autoridades de la Facultad de Trabajo Social han puesto particular énfasis en la promoción de mejores condiciones para el desarrollo de la investigación en Ciencia Política, una prioridad de esta gestión. Desde el Comité Ejecutivo del Consejo de Decanos de Ciencias Sociales, la Decana ha participado en el corriente año de dos reuniones con el ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación, Dr. Lino Barañao, en pos de obtener más y mejores recursos para el desarrollo de la investigación en general, y de la Ciencia Política en particular.

En ocasión de esta primera edición, que esperamos sea el inicio de un encuentro bianual de docentes-investigadores con sus pares de la comunidad científica, con alumnos de la casa y/o de otras universidades, y con el medio social regional, las actividades estarán fuertemente orientadas a cumplir dos objetivos generales:

- 1) generar condiciones propicias para consolidar la Licenciatura en Ciencia Política de la Facultad de Trabajo Social de la UNER como un referente regional de producción de conocimiento en el campo disciplinar; y
- 2) contribuir al logro de más y mejores condiciones para el desarrollo de la Investigación en Ciencia Política en la Facultad de Trabajo Social de la UNER.

Para ello, nos proponemos propiciar un espacio de diálogo e intercambio de los docentes de la Licenciatura en Ciencia Política con la comunidad académica y el medio social en torno a su producción científica, que permita:

- 1) el mutuo reconocimiento de las áreas de interés y de las líneas de trabajo de docentes-investigadores de la Licenciatura en Ciencia Política de la Facultad de Trabajo Social de la UNER;
- 2) el diálogo entre docentes-investigadores y los futuros profesionales de la Licenciatura en Ciencia Política de la Facultad de Trabajo Social de la UNER interesados en desarrollar docencia y la investigación;
- 3) el diálogo e intercambio con docentes-investigadores de la Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Trabajo Social de la UNER, para la exploración de oportunidades de trabajo común, a través de la constitución de equipos interdisciplinarios que puedan sostener en el tiempo líneas de trabajo en condiciones de enriquecer mutuamente el entendimiento y las intervenciones profesionales relativas a las problemáticas regionales;
- 4) el intercambio entre docentes-investigadores y el medio social regional; en particular, con los organismos públicos y privados interesados en la cooperación con la Facultad de Trabajo Social para el logro de sus objetivos institucionales.

El esfuerzo compartido por la Secretaría de Extensión e Investigación y la Coordinación de la Licenciatura en Ciencia Política de la Facultad de Trabajo Social de la UNER, se complementa en esta ocasión con el auspicio de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP). Su presidente, el Dr. Miguel De Luca, se comprometió personal e institucionalmente con el éxito de esta actividad, y es por ello que forma parte del comité académico de estas Jornadas.



## Elecciones primarias: la selección de candidatos por los partidos políticos

MIGUEL DE LUCA (UBA - CONICET)

### INTRODUCCIÓN

En las últimas dos décadas partidos políticos de todos los continentes han adoptado el mecanismo de las elecciones primarias para seleccionar candidatos a diferentes cargos públicos. En efecto, el fenómeno de las primarias se ha venido extendiendo, entre otras regiones del mundo, por Europa y por América Latina, convirtiéndose así en un procedimiento cada vez más común para nominar postulantes a la presidencia de la república, o a puestos como el de jefe de gobierno o primer ministro, o para bancas parlamentarias en legislaturas nacionales o subnacionales. Y este tipo de prácticas se ha registrado tanto en partidos progresistas como conservadores, en organizaciones tradicionales como en otras de existencia más breve. Para proporcionar sólo una muestra de esta variedad de partidos y cargos, basta mencionar las primarias para decidir candidato presidencial en el Partido Social Demócrata (SDP) de Finlandia en 1999, las del Partido Revolucionario Institucional (PRI) de México (1999), y de los democristianos y los socialistas aliados en la Concertación de Partidos por la Democracia en Chile (1999), como así también las celebradas primarias para seleccionar al candidato a la jefatura del gobierno como las realizadas por el los socialdemócratas alemanes (SPD) en 1994, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) (1998) y las de la coalición de La Unión en Italia en 2005 o, entre las votaciones internas para confeccionar las listas para la legislatura nacional, los casos del Partido Nacional (PN) de Honduras (1996), del Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI) en Venezuela (1999), del Partido de la Independencia (SFF) de Islandia (1995), del Likud de Israel (1999) y del Partido Progresista Democrático (DPP) de Taiwan (1995).

Tras este fenómeno ha surgido un número cada vez mayor de estudios interesados en conocer más a fondo los procesos de selección de candidatos a cargos públicos, en especial en

aquellos países donde esta decisión estaba concentrada en muy pocas personas, en la cúpula partidaria o, para decirlo con nuestras palabras, allí donde quienes resolvían el armado de una lista lo hacían «a puertas cerradas». Y estas investigaciones han conformado una buena base de apoyo para elaborar esquemas de análisis con pretensiones comparativas.

Por este motivo, la agenda de la investigación en este tema es hoy en día muy diferente de la existente dos décadas atrás, en la que sobresalía un único caso extensamente estudiado, los Estados Unidos, pero con limitaciones bien marcadas. En efecto, por un lado los partidos políticos estadounidenses presentan rasgos poco comunes en otras latitudes: son básicamente laxos, poco disciplinados, heterogéneos desde el punto de vista ideológico. Y, por el otro, los análisis realizados sobre los mecanismos de nominación en ese país carecen casi por completo de toda pretensión de tipo comparativa.

Adicionalmente, en nuestra región, América Latina, los partidos políticos registran una gran diversidad desde el punto de vista organizativo e ideológico: en este subcontinente compiten tanto organizaciones programáticas, centralizadas y disciplinadas como partidos altamente personalistas, clientelistas y populistas. Esta amplia diferencia entre los partidos hace todavía más interesante estudiar los procesos de selección de los candidatos en el contexto latinoamericano y particularmente en el caso argentino, no sólo para interrogarse por los contrastes entre ellos, sino también para tener en cuenta especialmente cómo afectan las características de los partidos y de cómo se hace política al mismo mecanismo de nominación de postulantes.

#### UN MARCO DE ANÁLISIS

A partir de lo señalado, puede concluirse que resulta sumamente atractivo encarar un estudio comparado de este tema a nivel global. Pero, mucho antes de llegar a ello, es conveniente preguntarse ¿de qué modo estudiar los procesos de selección de candidatos? Existen, por lo menos, tres formas o maneras distintas de abordar este fenómeno.

La primera es sencilla y de alguna manera busca encarar el tema con una finalidad meramente, aunque no exclusivamente, descriptiva: analizar estos procesos por dentro y por sí mismos. Examinar cómo se desarrollan, qué tipos de métodos o prácticas de nominación existen, quién organiza el proceso de nominación, quién lo regula, quién puede ser candidato.

La segunda mirada reviste una aspiración mayor: posee una pretensión explicativa y aborda el proceso de nominación como variable dependiente. Aquí la pregunta es, concretamente, ¿qué variables afectan a este proceso de nominación?... La respuesta puede encontrarse en la organización política del país, en los modos de hacer política en ese caso en particular, en las características de las organizaciones partidarias, por ensayar algunas respuestas preliminares.

En tercer lugar, los procesos de nominación pueden considerarse como variable independiente. Aquí las preguntas que se formula el investigador son, entre otras, ¿en qué afecta que un partido escoja a sus postulantes a través del «dedo» de un dirigente o por medio de una elección primaria en la que votan cientos de miles o millones de personas?; ¿cambia en algo la política de este país?; ¿varía la política pública de un país si en una elección primaria votan tres millones de personas, como ocurre en EE.UU., o si un candidato se auto-selecciona o designa alguien de su entorno como principal candidato, como sucedía históricamente en varios países de América Latina?

#### LOS PROCESOS DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS

Consideremos el primer nivel de análisis, concentrándonos exclusivamente en el proceso de nominación de candidatos. Para ello nos puede resultar útil el esquema proporcionado por los autores israelíes Gideon Rahat y Reuven Hazan (para los interesados, se trata del artículo «Candidate Selection Methods: An Analytical Framework», publicado en la revista *Party Politics* en 2001). Estos a dos autores nos proporcionan una tipología de procesos de nominación a cargos públicos a partir de dos preguntas básicas: «¿quién puede ser candidato?» y «¿quiénes participan en el proceso de nominación?» Esta tipología resulta provechosa porque nos permite tomar a cualquier partido político en cualquier país e identificar el método de selección partidario que emplea.

En cuanto a la pregunta «¿quién puede ser candidato?», cabe señalar que en algunos países no existen requisitos para que un partido elija a alguien como aspirante a un cargo público, mientras que en otros, además de estar inscripto o afiliado, se exigen otra serie de requisitos, como antigüedad en la afiliación y haberse desempeñado previamente en cargos partidarios, con lo que en este último escenario las exigencias son muy elevadas para quien desee postularse, por lo que un umbral tan alto termina siendo claramente excluyente.

En relación a la otra variable, la que se presenta con la pregunta «¿quiénes participan en el proceso de nominación?», cabe interrogarse ¿elige una sola persona o la selección la hace una cantidad importante de individuos en una elección primaria cerrada en la que participan sólo los inscriptos al partido?; ¿o puede participar en esa primaria cualquier persona aunque no esté afiliada a la organización?

A partir de estas dos variables podemos esbozar distintos escenarios y trazar una línea con dos extremos, en donde claramente los procesos de nominación se caracterizan por su exclusividad o bien por su inclusividad.

Dentro de esta misma perspectiva, es posible pensar en otro esquema construido sobre una sola variable —¿quién selecciona?—, a partir de la cual podríamos armar un marco analítico semejante a una pirámide. Así, en la cima, ubicaríamos a procesos de nominación en donde la decisión se concentra en un líder: el clásico «dedo» o «dedazo». Descendiendo de nivel en la pirámide tendríamos los casos en donde la participación se abre un poco, pero no mucho. Allí donde dos o más líderes, pero no más que los que puede contarse con una mano, afrontan la decisión y arriban a un acuerdo, anunciado luego de una reunión a «puertas cerradas» o bendecido en un congreso partidario en donde se sabe de antemano quién o quienes serán proclamados. Se trata de lo que habitualmente en la jerga política argentina denominamos «rosca». Un peldaño más abajo nos encontramos con un congreso partidario competitivo, es decir, con una asamblea de delegados elegidos por los afiliados; en esa votación los congresistas efectivamente deciden quién es el postulante. Y, por último, en la «base» de la pirámide, tenemos a los procesos de selección con el más amplio nivel de participación. Me refiero a las votaciones primarias, cerradas o abiertas, que en la Argentina denominamos «internas».

#### LA SELECCIÓN DE CANDIDATOS COMO VARIABLE DEPENDIENTE

Pero si retomamos la enumeración planteada poco atrás, éstos esquemas son propios de una de las formas de encarar el estudio de los mecanismos de nominación. Si en cambio, consideramos al proceso de selección de candidatos desde una perspectiva más amplia, por ejemplo, como variable dependiente, aparecen preguntas tales como: ¿qué factores inciden sobre la decisión de los partidos de escoger a sus candidatos de una forma o de otra?; ¿por qué varían?

Repasemos brevemente distintos factores que los especialistas identifican como influyentes sobre el proceso de selección de candidatos, variables de diverso tipo. Dos autores, Peter Siavelis y Scott Morgenstern, han agrupado a estas variables en dos conjuntos, «variables partidarias» y «variables legales o institucionales». En cuanto a las variables partidarias, los autores enumeran el grado de centralización o descentralización de la organización partidaria y las fuentes de financiamiento del partido. También dentro de este conjunto pueden ubicarse a las disposiciones de los estatutos partidarios relativas a la reelección, por ejemplo, si estas reglas permiten la reelección de un candidato o la prohíben expresamente (o si fijan un umbral determinado para habilitar a un postulante a competir por un nuevo mandato: por ejemplo, durante mucho tiempo en la UCR se exigía el voto de dos tercios de los afiliados en la elección primaria). Además, otros factores relevantes serían las cuotas o cupos para representación de mujeres o de jóvenes, la ideología del partido y la política de coalición que despliegue ese partido. Otras variables que ejercen su influencia sobre los procesos de nominación son las «legales». Por ejemplo, el tipo de sistema electoral: ¿es una elección a mayoría relativa o a mayoría absoluta?, como así también el calendario de votación: ¿las elecciones son concurrentes o desdobladas según nivel municipal, provincial y nacional? Por supuesto, dentro de estas variables también debemos considerar si la legislación permite o no la reelección de funcionarios públicos.

#### LAS CONSECUENCIAS POLÍTICAS DE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS

Por su parte, los mecanismos de selección de candidatos también pueden ser considerados como variable independiente, ya que su naturaleza y desarrollo impactan o inciden sobre distintos aspectos del proceso político. Por ejemplo, gran parte de la literatura norteamericana especializada coincide en señalar que cierto tipo de elecciones primarias tiene un efecto directo sobre el resultado de la elección general. Son aquellas que los norteamericanos denominan primarias «sangrientas»: votaciones internas en las cuales la diferencia entre el ganador o el perdedor es muy baja, y entonces el perdedor —renuente a aceptar el resultado— denuncia fraude y pide recuento de los votos, lo cual genera un efecto negativo en la opinión pública, ya que mancha la imagen del partido o bien lo presenta desunido de frente a la elección general. O bien, primarias con un alto nivel de confrontación en donde los adherentes y militantes de un contendiente desarrollan tan alto grado de adhesión hacia ese candidato que luego hace muy difícil que esas mismas personas se encolumnen automáticamente detrás del postulante ganador que es, justamente, aquel (o aquella) al que han criticado en forma muy dura durante todo el proceso de elección interna.

Por otro lado, algunos especialistas señalan que las primarias pueden tener como efecto el de promover como vencedores a los postulantes partidarios más radicalizados, es decir a aquellos más alejados del votante medio, lo cual implica un gran perjuicio para las oportunidades de un triunfo del partido. ¿En qué argumentación se basa este tipo de estudios? En la siguiente: si el postulante es nominado por la cúpula del partido, ésta entonces nominará al candidato más cercano al votante medio, puesto que es quien tiene mayores posibilidades de ganar; y ganar es el principal objetivo de la dirigencia partidaria. En cambio, si en el proceso de nominación cumple un papel preponderante la «base» del partido (los afilados, los adherentes, los tradicionales seguidores), como ocurre en las primarias, el escenario será más favorable para el candidato más cercano a la ideología, al espíritu, al programa del partido y, por tanto, más alejado del votante medio. Este tipo de argumentación se apoya en la literatura norteamericana sobre el tema, pero de alguna forma también ha sido puesta en discusión para otros contextos muy diferentes del caso estadounidense. Para dar un ejemplo, Giovanni Sartori suele señalar que la práctica de las primarias lleva a los militantes a la práctica de ganar la votación interna y de perder las generales, justamente porque éstos prefieren al candidato más cercano a sus preferencias, sin considerar las posibilidades de ese postulante en la votación general (así lo expuso en un artículo en el *Corriere della Sera* el 19 de enero del 2005).

Por su parte, y siempre en la línea de las consecuencias políticas de las primarias, otros autores adjudican a estas votaciones un efecto positivo: señalan que las mismas generan un efecto de transparencia, que proporcionan una especie de plus a partir de cual el partido puede mostrar que es más transparente, más democrático que otra organización que arma sus listas en una oficina llena de humo, de la que sale una persona y anuncia «el candidato es fulano». Ese plus promovería un mayor apoyo entre ciertos votantes para los cuales la transparencia o la democracia interna son valores importantes a la hora de decidirse por un partido u otro.

Por último, los procesos de nominación de candidatos no sólo pueden influir sobre el desenlace o resultado de un comicio, sino sobre el perfil de los electos. Para cargos ejecutivos, uno u otro mecanismo de selección puede ser crucial para facilitar la promoción de insiders, es decir, postulantes con una trayectoria partidaria, políticos profesionales, o bien pueden influir para la emergencia de outsiders, de aspirantes sin ninguna experiencia política, provenientes del mundo del deporte, la música o las grandes empresas. Y para cargos legislativos, la literatura especializada coincide en señalar que cuanto más fuerte sea el

control del partido sobre el proceso de nominación, más disciplinados serán los parlamentarios del partido; mientras que si el legislador ha obtenido su banca debiéndole poco o nada al partido, tendrá menos compromisos para orientar su comportamiento de acuerdo a las directivas de la organización por la cual se postuló.

#### A MODO DE CONCLUSIÓN

Sin embargo, todas estas argumentaciones sobre las consecuencias de los procesos de selección de candidatos sobre la política electoral requieren de un sustantivo número de investigaciones que examine una gran cantidad de casos en contextos similares y diferentes, tanto a nivel nacional como subnacional. En este aspecto, América Latina constituye un campo propicio para este tipo de estudios.

En la actualidad, los partidos políticos están haciendo frente a demandas —tanto internas como externas— de democratización intrapartidaria respondiendo, entre otras medidas, con la adopción de primarias para escoger a sus candidatos a cargos electivos. De este modo, en el futuro es esperable un uso creciente de las primarias en partidos de distintas partes del mundo y en diferentes contextos, por ejemplo, en democracias industrializadas avanzadas pero también en las del Tercer Mundo, allí donde prevalecen los modos de hacer política programática y los partidos programáticos y allí donde las formas prevalecientes son las populistas o personalistas. Por ello, resulta entonces imperativo que continuemos mejorando el bien escaso conocimiento que la ciencia política posee sobre este proceso político vital y, no obstante, poco estudiado.

## ¿El bicameralismo hace la diferencia? El voto «no positivo» y los arreglos institucionales del bicameralismo argentino\*

DIEGO REYNOSO\*\*

El tratamiento legislativo del proyecto que pretendía convertir en ley la Resolución 125 transitó uno de los senderos posibles del juego entre el ejecutivo y las dos cámaras del congreso. En una primera instancia, la Cámara de Diputados le dio media sanción con 129 votos favorables; en segunda instancia, en la madrugada del 17 de julio del 2008, en la Cámara de Senadores se produjo un empate: 36 votos favorables al proyecto de ley y 36 votos en contra. Ante esta situación, la constitución prevé que el vicepresidente, y a la sazón presidente del Senado, tenga que dirimir el desempate en la cámara revisora. Lo demás es historia conocida. El voto «no positivo» del vicepresidente Julio Cobos instaló en la agenda de debate (sólo por unos pocos días, lamentablemente) varias características políticas e institucionales del formato bicameral del Congreso Argentino. Este singular evento político pone de relieve cuan importante son algunos mecanismos del diseño institucional del Congreso argentino, que tienen un impacto decisivo en el resultado. En este breve ensayo, presento una somera introducción de las diferentes versiones de sistemas bicamerales existentes en América Latina. En segundo lugar, analizo en detalle el proceso de toma de decisión del sistema bicameral argentino y, finalmente, paso a examinar, a partir del caso del tratamiento del proyecto de ley sobre retenciones móviles, cómo estos arreglos institucionales afectan el proceso de toma de decisión.

---

\* Este artículo está basado en un texto más amplio y detallado sobre las diferentes instituciones que poseen los sistemas bicamerales latinoamericanos (Reynoso, 2009) y es la base de la conferencia «El Bicameralismo en América Latina. A propósito de Cobos», realizada en la I Jornadas de Investigación en Ciencia Política, Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de Entre Ríos, Paraná (Septiembre 26, 2008).

\*\* Investigador CONICET, FLACSO/Argentina, Programa Instituciones Políticas y Gobernabilidad Democrática.



## EL JUEGO DE LA TOMA DE DECISIÓN EN LOS BICAMERALISMOS LATINOAMERICANOS

Suele destacarse que una ventaja del bicameralismo, además de la doble representación, reside en la doble revisión de la legislación o redundancia (Uhr, 2006). Una segunda cámara permite una segunda lectura de los proyectos de ley y provee una segunda opinión respecto a los contenidos y consecuencias potenciales de las iniciativas. De este modo, la doble revisión tiene como objeto mejorar la calidad de la política pública e introducir un mayor control y balance en el proceso de decisión.

Más allá de las reglas de elección y la base de representación, los requisitos para ser elegido y de las atribuciones de cada cámara, el aspecto definitivamente central en el proceso de toma de decisión bicameral reside en el juego entre ambas cámaras y el presidente. Si bien en muchos países del mundo (por ejemplo, Gran Bretaña) las cámaras altas han quedado subordinadas a las cámaras bajas, reservándose solamente el poder de reconsideración o de demora, ese mínimo papel altera el funcionamiento del proceso de toma de decisión mucho más allá de lo que un enfoque centrado en incongruencias y simetrías puede prever (Tsebelis y Money, 1997: 54-69). En este sentido, incluso en sistemas con cámaras altas dotadas de menos poderes que las bajas, la existencia de dos cámaras introduce una pausa en la elaboración de la política pública y demora la decisión para permitir que los actores políticos y sociales se expresen, de modo tal que se evalúe y reconsidere una política pública (Patterson, 1999).<sup>1</sup>

En general, los países latinoamericanos han adoptado diferentes formas en que la legislación «viaja» de una cámara a la otra. Ambas cámaras fungen indistintamente como cámaras de origen y cámara de revisión, con la excepción de algunas atribuciones de iniciativa específica ya consideradas. Esto significa que en cualquiera de ellas puede iniciarse un proyecto de ley, quedando la otra con el papel de cámara revisora.

Cuando se inicia un proyecto de ley en una cámara y éste es aprobado por las mayorías requeridas, el proyecto con media sanción se envía a la cámara revisora. Ésta puede aprobar (*a*), modificar (*m*) o rechazar (*r*) el proyecto. Los poderes y atribuciones de la cámara revisora varían, por lo general, en todas las constituciones latinoamericanas, pero se ajustan a estas tres alternativas de acción en el momento de la decisión. La aprobación directa del proyecto por la cámara revisora no plantea mayores especificidades. Ahora bien, los

---

1. En julio de 2008, luego de 4 meses de conflicto con el sector agropecuario, la presidenta de Argentina envió al congreso un proyecto de ley sobre retenciones móviles a las exportaciones. A pesar de que el oficialismo contaba con mayoría absoluta en ambas cámaras, el proyecto fue aprobado por diputados pero rechazado en el Senado. Se conjetura que el fracaso del oficialismo se debió en parte a las presiones de la opinión pública. La visibilidad y mediatización del conflicto provocó que incluso algunos senadores oficialistas votaron en contra del proyecto.

sistemas bicamerales latinoamericanos (y en general de todos los sistemas bicamerales del mundo) presentan procedimientos disímiles para continuar con el proceso legislativo cuando la cámara revisora modifica o rechaza un proyecto aprobado por la cámara de origen. Es decir, existen variaciones institucionales entre los países para resolver las divergencias de opiniones entre las cámaras y para poder arribar, en efecto, a una decisión legislativa.

Al respecto, algunos estudios sostienen la hipótesis de que la divergencia intercameral de opiniones es una función de la incongruencia (Lijphart, 1999 y Sánchez, 2002). En este sentido, cuando la base de representación no coincida y el método de elección produzca resultados diferentes en cada cámara, mayores serán las probabilidades de que las cámaras tengan o expresen preferencias diferentes. Así es como el sistema de partidos legislativos, o la composición de los contingentes legislativos partidarios de cada cámara, tienen una relevancia especial en el estudio de la congruencia (Nolte, 2002; Sánchez, 2002). Sin embargo, este atajo conduce a algunas impresiones teóricas, metodológicas y empíricas importantes.

En primer lugar, no puede medirse una variable dependiente por los valores de la independiente. En este sentido, no se puede aceptar a la congruencia representativa como un indicador de la divergencia en las preferencias. A lo sumo puede conjeturarse que éstas estén correlacionadas, o que la incongruencia produzca un impacto en la divergencia de opiniones, lo cual habría que demostrar empíricamente. Pero de ningún modo puede reemplazarse la medición de una variable por otra o subsumirla como un indicador adicional.

En segundo lugar, se asume de este modo que un miembro de un partido tiene exactamente las mismas preferencias que cualquier otro de sus miembros; lo cual sólo es correcto en caso de que la cohesión de un partido sea perfecta. En otras palabras, dada las preferencias de los miembros de un partido se asume que la varianza, respecto de un punto medio de opinión, es nula (Morgenstern, 2002: 445). De este modo, conviene prestar atención a las instituciones que procesan el disenso entre las cámaras y analizar su rol estratégico, antes que proponer una tipología que basa su potencial por el promedio de todas las características.<sup>2</sup>

Una vez que la divergencia de opiniones entre ambas cámaras ocurre, los sistemas bicamerales están dotados de diferentes instituciones y prácticas para dirimir la diferencia.<sup>3</sup> Existen al menos cuatro patrones generales de resolución dependiendo de quién tiene el poder de agenda, los puntos de vetos y quién tiene la última palabra.

---

2. Valdría la pena decir algo de la disciplina. Puede haber cohesión pero no disciplina, ¿no? Las preferencias pueden ser iguales para todos pero no sus opiniones (entendiendo por esto las preferencias explicitadas).

3. Como se sugirió anteriormente, entendemos que la divergencia de opiniones entre las cámaras ocurre cuando una cámara aprueba el proyecto y la otra decide modificarlo o directamente rechazarlo.

La primera situación se da en caso que la cámara revisora tenga una opinión diferente y entonces el proyecto deba regresar a la cámara de origen para expedirse al respecto. Con algunas variaciones este es el juego constitucional de Argentina y Brasil, en donde la cámara de origen tiene la posibilidad, en caso de diferencia, de quedarse con la última palabra. En Argentina si la cámara de origen logra insistir en su proyecto original con una mayoría calificada de  $\frac{2}{3}$  prevalece su posición, en caso contrario prevalece la decisión de la cámara revisora. En Brasil, la cámara de origen<sup>3</sup> puede aprobar o rechazar la decisión de la cámara revisora por simple mayoría ( $\frac{1}{2} + 1$ ). En ambos casos, la cámara baja o el senado pueden ocupar el rol indistintamente de cámara de origen o de revisión (con excepción de los asuntos donde haya un poder de iniciativa exclusivo). Así en Argentina, para poder dar vuelta una decisión de la cámara revisora se requiere un esfuerzo adicional que consiste en una mayoría calificada, que no siempre puede alcanzarse, dotando de este modo a la cámara revisora con una cuota de poder extra comparativamente a la situación que se presenta en Brasil.

La segunda situación, a diferencia de la anterior, se da allí donde el proyecto es tratado en más de una vez por cada cámara. Aprobado el proyecto por la cámara de origen, se envía a la revisora que puede aprobarlo, rechazarlo o modificarlo. Si se modifica, éste regresa a la cámara de origen; ésta puede aprobarlo con sus modificaciones o bien puede insistir sobre el proyecto original mandando nuevamente el proyecto tal como fue enviado en la primera ronda. Finalmente, la cámara revisora vuelve a considerar la versión que le envía por segunda vez la de origen, teniendo que aprobar o rechazar el proyecto enviado. A diferencia del primer modelo, aquí la última decisión, por sí o por no, corresponde a la cámara revisora. Con diferentes procedimientos y reglas parciales, esta situación se da en República Dominicana, Haití, México y Paraguay; y se utilizaba en Nicaragua y Perú. En este último caso, la segunda ronda de tratamientos exigía para la insistencia de los proyecto de cada una de las cámaras el voto de las  $\frac{2}{3}$  partes de los presentes. En los demás casos, las decisiones se arriban con la simple mayoría ( $\frac{1}{2} + 1$ ), dotando entonces a la cámara revisora de un plus de poder respecto de la de origen. Un sistema bicameral de esta naturaleza prolonga el proceso de toma de decisión, pero abre un mayor número de instancias para arribar a acuerdos al mismo tiempo que introduce un mayor número de puntos de veto.

El tercer modelo posible se da cuando, después de las divergencias, el poder de agenda no recae en la cámara de origen ni en la cámara revisora, sino una asamblea conjunta compuesta por todos los representantes de ambas cámaras.<sup>4</sup> Bolivia y Uruguay tienen mecanismos de resolución de diferencias de esta naturaleza; Ecuador y Venezuela solían tenerlo. En este caso, la cámara revisora con su decisión tiene la llave para abrir o no la convocatoria

---

4. Tsebelis y Money (1997: 54 y 63) denominan a esta solución como sesión conjunta (*joint session*).

a una asamblea conjunta. Si se arriba a la asamblea conjunta, el resultado de la decisión se inclina hacia la cámara más numerosa. Por ejemplo, en Bolivia la cámara baja es 4 veces más grande que el senado y en Uruguay lo es 3.19 veces más grande. En este modelo la decisión final está determinada por el tamaño relativo de las cámaras antes que por su función en el proceso legislativo (cámara de origen y revisora). No obstante, la función en el proceso puede afectar la probabilidad de que se llame a una asamblea legislativa dado que ésta es convocada por la cámara revisora. Por ello es poco probable que se la convoque cuando el Senado ocupa el lugar de cámara revisora en un proceso legislativo determinado.

El cuarto patrón que se observa en América Latina consiste en el llamado a una comisión integrada por representantes de ambas cámaras. Aquí el proceso es una mezcla de los anteriores. Si existe diferencia entre ambas cámaras el proyecto pasa a una comisión de conciliación o comisión bicameral.<sup>5</sup> La diferencia con el caso anterior es que la comisión está integrada por representantes de ambas cámaras en número igual, y no por todos los miembros de las cámaras. Una vez que la comisión se expide, el proyecto nuevamente pasa a ser tratado por ambas cámaras por separado. En el caso de Colombia, para que el proyecto propuesto por la comisión de conciliación sea aprobado requiere una nueva votación por mayoría tanto en la cámara de origen como en la revisora. Si persiste la divergencia, el resultado es el mantenimiento del status quo. En el caso de Chile el proceso es similar, aunque consta de muchos puntos de veto adicionales, con la inclusión del presidente como actor legislativo que puede pedir volver a considerar un proyecto en medio del proceso de divergencia una nueva propuesta. En estos casos, el peso del voto que la cámara más grande posee en el caso de la sesión conjunta, se diluye y las dos cámaras pasan a tener el mismo peso en la toma de decisión.

Si consideramos los mecanismos de resolución de las divergencias, los sistemas más equilibrados en cuanto a los pesos relativos de las cámaras en la toma de decisión son Chile y Colombia. Argentina y Brasil inclinan el peso de la decisión hacia la cámara de origen, aunque Argentina es un poco más exigente en las mayorías requeridas para superar las modificaciones de la segunda cámara.<sup>6</sup> República Dominicana, Haití, México y Paraguay inclinan la decisión a favor de la cámara revisora, con diferente número de rondas, mientras que Bolivia y Uruguay, debido a la solución por medio de asamblea legislativa, inclinan el fiel de la balanza en favor de la más numerosa que, en ambos casos, es la cámara baja o cámara de diputados.

---

5. A esta situación Tsebelis y Money (1997) la denominan conference committee. Antes de la abolición del senado, Nicaragua poseía un sistema de resolución de las divergencias de este tipo.

6. Por esto no diríamos que es más probable que predomine la opinión de la CR. Habría que diferenciar entonces entre «la última decisión» de la «opinión prevaleciente».

## EL JUEGO DE LA APROBACIÓN DE UN PROYECTO DE LEY

En Argentina el proceso formal de toma de decisiones requiere la concurrencia tanto de la Cámara de Diputados y el Senado como del Presidente (Artículo 78).<sup>7</sup> Para aprobar un proyecto de legislación ordinaria las reglas establecen que se requiere de la aprobación del mismo en cada una de las dos cámaras (Diputados y Senadores), la cuales fungen indistintamente como cámara de origen y cámara revisora.<sup>8</sup> Si la cámara de origen (co) no logra aprobar por mayoría el proyecto, éste es descartado y prevalece el *Statu Quo* (sq) –el proyecto no puede volver a ser tratado en las sesiones de ese año). Si, en cambio, aprobara (a) la iniciativa al menos con la mayoría de los votos de los legisladores presentes,<sup>9</sup> la propuesta de legislación «viaja» a la cámara revisora la cual puede aprobar la propuesta recibida (a), hacerle modificaciones (m) o bien rechazarla (r).

Si la cámara revisora (CR) aprobara la propuesta recibida la misma pasaría al presidente (P), quien tiene 10 días para rechazarla total (vt) o parcialmente (vp) y volver a enviarla a la cámara de origen, de lo contrario la propuesta se considera un proyecto aprobado (Artículo 80). El proceso legislativo se complica cuando la cámara revisora decide utilizar sus otras dos opciones: rechazarla o hacerle modificaciones.<sup>10</sup> Si la Cámara revisora desecha total-

---

7. La Cámara de Diputados se integra de 257 diputados y el Senado se integra en la actualidad por 72 senadores. La Cámara de Diputados se elige por mitades cada 2 años. Los diputados duran en su representación cuatro años y cuentan con la posibilidad de ser re-electos en forma indefinida (Artículo 50). El Senado hasta el 2001, se conformó con dos senadores por provincia electos por las Cámaras de diputados locales y por la capital por designación del Colegio Electoral. A partir de año 2001 entró en vigencia la reforma constitucional que modificó el criterio de elección de los senadores, ahora estableciendo que sean elegidos por voto directo y aumentó el número de representantes por provincia de 2 a 3. Los senadores duran seis años en el ejercicio de su mandato, y son reelegibles indefinidamente. El Senado se renovará a razón de una tercera parte de los distritos electorales cada dos años. (Artículo 56).

8. Con excepción de «la iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas» (Artículo 52) y «el derecho de acusar ante el Senado al presidente, vicepresidente, al jefe de gabinete de ministros, a los ministros y a los miembros de la Corte Suprema» (Artículo 53) que le corresponde a la Cámara de Diputados. Por otra parte, son atribuciones exclusivas del senado «juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados» (Artículo 59) y «autorizar al presidente de la Nación para que declare en estado de sitio, uno o varios puntos de la República en caso de ataque exterior» (Artículo 60). Cámara de Diputados también tiene el privilegio de iniciativa legislativa en el los proyectos de ley provenientes de iniciativa popular (Art. 39) y la consulta popular (Art. 40). El Senado tiene iniciativa excluyente en la ley de coparticipación federal (art 75, inc.2) y en materia de políticas demográficas y de desarrollo igualitario y equilibrado de las provincias (Art 75, inc.19)

9. El proceso específico consiste en primero reunir el quórum suficiente para sesionar. En el caso de las modificaciones al régimen electoral y los partidos políticos, se requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de la cámara (Artículo 77).

10. Ninguna de las Cámaras puede desechar totalmente un proyecto que hubiera tenido origen en ella y luego hubiese sido adicionado o enmendado por la Cámara revisora (Artículo 81).

mente el proyecto, se mantiene el *status quo* (sq). De esta forma la Cámara Revisora puede bloquear las propuestas legislativas con las que discrepa.

Si la cámara revisora decide hacer adiciones o modificaciones al proyecto, entonces deberá indicarse el resultado de la votación. El resultado de la votación conduce a dos nodos diferentes: modificaciones realizadas con el voto de la mayoría ( $m > 1/2$ ) o modificaciones realizadas con más de las dos terceras partes de los votos totales ( $m > 2/3$ ) (Artículo 81). En el primer caso, la cámara de origen podrá por mayoría absoluta de los presentes aprobar el proyecto con las adiciones o correcciones introducidas o bien podrá insistir (*i*) en el proyecto original (Artículo 81). En cambio, si las adiciones o modificaciones realizadas por la cámara revisora fueron introducidas con el voto de las  $2/3$  partes de los presentes, el proyecto pasará directamente al Poder Ejecutivo con las adiciones o modificaciones introducidas por la cámara revisora, salvo que la cámara de origen insista con el proyecto original con los  $2/3$  de votos de los presentes (Artículo 81).

Las reglas de interacción entre ambas cámaras detalladas en la constitución no establecen un tiempo específico para el uso de alguna de las estrategias del conjunto detallado. Es por esta razón que la cámara revisora puede ampliar el conjunto de estrategias disponibles en su turno  $\{a, r, m > 1/2, m > 2/3\}$  con el simple hecho de no actuar y «cajonear»<sup>11</sup> el proyecto (*c*), manteniendo por inacción el sq. De este modo, son cinco las alternativas reales de la cámara revisora, y no las tres que se detallan en la constitución. Del mismo modo, la cámara de origen puede cajonear el tratamiento de un proyecto modificado por la cámara revisora además de insistir o aprobar. Sólo si la cámara revisora no lo modifica con  $2/3$ , va directo al presidente.

#### ALGUNOS EFECTOS DEL SISTEMA BICAMERAL

En comparación con otros sistemas bicamerales, el proceso de toma de decisión introduce diferentes potenciales resultados. A continuación, discuto algunos de estos efectos o consecuencias que los mecanismos institucionales disparan, y que su escrutinio profundo puede ayudarnos a entender en qué medida las reglas institucionales que gobiernan el proceso de decisión tienen consecuencias notables en el mismo resultado de la decisión.

---

11. En Argentina se define *cajonear* como la acción de guardar en algún cajón, de alguna comisión o despacho, el proyecto para no ser tratado. Esto ocurre porque el artículo 82 prohíbe la sanción tácita: «La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta».

1. El sistema bicameral hace más estable al sq o más difícil el cambio.

Un sistema con dos cámaras impide que una simple mayoría institucional pueda determinar el resultado en una sola votación. Para poder obtener un resultado positivo en favor de alguna iniciativa o proyecto se requiere la mayoría en las dos cámaras (a veces incluso, las  $\frac{2}{3}$  partes de los votos o de los miembros en ambas cámaras). Sin embargo, puede ocurrir que un proyecto sea aprobado por una mayoría en una cámara y empate en la otra y, por consiguiente, que el proyecto no sea sancionado (tal como sucedió en la madrugada en que el senado votó el proyecto de la resolución 125). El sistema exige «dos victorias» para que una iniciativa pueda aprobarse. En contraposición, el sq (el resultado por defecto en caso de que no se adopte una nueva política) se mantiene aunque no supere mayoritariamente a la iniciativa propuesta. Más enfáticamente, el sq no requiere ser preferido por una mayoría frente a un proyecto para prevalecer, sólo alcanza con que el proyecto no logre la mayoría en ambas cámaras. Por ejemplo, los diputados y senadores que votaron en contra de la resolución 125 nunca fueron mayoría en ninguna de las dos cámaras, y sin embargo lograron frenar la sanción de la resolución.

Hagamos un experimento hipotético contra fáctico. Supongamos que el Congreso fuera unicameral y hubiese estado integrado por los mismos miembros que actualmente integran ambas cámaras ( $257 + 72 = 329$ ), y además asumamos que todos éstos votan del mismo modo, es decir, que mantienen fijas sus preferencias reveladas. Con estos dos supuestos, manteniendo todos los demás factores constantes, el proyecto recibiría 165 votos positivos contra 158 votos en contra, de tal forma que no se hubiese requerido ningún voto de desempate y, la polémica «125», hubiese sido aprobada.

Es importante, entonces entender, que el resultado no dependió sólo de las preferencias de los legisladores sino de la estructura institucional que define el proceso de toma de decisión. En consecuencia, los mismos actores bajo diferentes arreglos institucionales hubieran arribado a resultados políticos diferentes.

2. El tiempo entre la decisión de una cámara y la otra afecta el cálculo de los actores.

La política está afectada por dos variables estructurales esenciales: el espacio y el tiempo. La dimensión espacial o territorial de la política dominó el análisis del conflicto con el campo, como resulta obvio. Provincias del «núcleo sojero», por un lado, y gobierno nacional y sus aliados, por el otro. Pero además de la composición territorial de los intereses, el manejo del tiempo que hicieron cada uno de los actores también influyó sobre el resultado.

A medida que el conflicto se prolongaba los actores involucrados experimentaban una «pérdida» por no resolverlo: el sector agropecuario, por un lado perdía por demorar la comercialización de bienes primarios, mientras que el costo político del gobierno aumentaba por no encontrar una solución al conflicto. Encontrar una solución temprana produciría un resultado superior que encontrarla tardíamente o, peor aún, que no encontrarla. Pero ningún actor tenía incentivos para hacerlo porque ceder suponía un costo político adicional, dadas las creencias y los intereses de los actores en conflicto. En consecuencia, a ambos le convenía terminar cuanto antes, pero al mismo tiempo, les convenía que el adversario fuera el actor que cediera. Se encontraban en una situación similar a la que está caracterizada en el clásico «juego de la gallina», pero con una diferencia central: nadie cedía y el conflicto se prolongaba.<sup>12</sup>

El gobierno decidió ser el primero en dar un paso para salir de la situación. El proyecto fue enviado al Congreso, después de un juego reiterativo y prolongado de desgaste mutuo. Podemos especular hasta la saciedad acerca de «qué hubiera sido si...» Por ejemplo, si el proyecto hubiera sido enviado al inicio del conflicto ¿cómo habrían votado los legisladores (diputados y senadores)? Es probable que los costos que cada uno hubiese afrontado —digamos la primera semana después del 11 de marzo— fueran diferentes, y que la matriz de pagos de cada uno de los legisladores hubiese inclinado la decisión a favor del gobierno, dada la mayoría del contingente legislativo del «Frente para la Victoria» y sus aliados en ambas cámaras.

La votación en diputados dio un estrecho margen de victoria al bloque oficialista, pero a medida que el tiempo transcurría eran más y más los diputados que se mostraban indecisos acerca de mantener su posición junto al gobierno. El tiempo que transcurrió entre el debate realizado en la cámara de origen y el que se produjo en la cámara revisora, abrió nuevamente una oportunidad para ejercer presión y con ello modificar la matriz de pagos de algunos senadores, que vieron como se alteraba la relación entre el costo político de respaldar al gobierno en la iniciativa o apoyar a los actores movilizados en sus distritos.

---

12. En el conocido «juego de la gallina» el resultado de equilibrio es aquél en el cual uno de los dos cede frente a la persistencia del otro. Se puede decir que, finalmente, el gobierno cedió cambiando la estrategia de confrontación. Aunque la evolución extrainstitucional del conflicto no permite elucidar con claridad en qué cedió el gobierno.



### 3. Los diputados y senadores tienen un conflicto acerca de quién es su principal.

Los debates que se dieron en las comisiones y en el recinto, así como las exposiciones de cada uno de los oradores en la cámara de diputado y en la de senadores, generaron una enorme expectativa no sólo por el resultado particular de la votación (que vaya si tenía importancia) sino también por la calidad misma del futuro proceso político y del nuevo rol del congreso que todos esperan que se haya abierto. Sin embargo, el debate y las exposiciones de los legisladores sugieren que los incentivos que introduce el sistema electoral sobre el comportamiento de los legisladores no apuntan todos hacia la misma dirección y en muchos casos están en contradicción con algunos principios normativos.

Uno de los principios normativos al que todos dan por supuesto reside en la idea que los diputados y los senadores representan a los ciudadanos de los distritos o provincias que los eligen. Se puede considerar, de este modo, a los representantes como los agentes de los ciudadanos, y a éstos (es decir, a nosotros) como los principales de ellos. Los agentes son elegidos para llevar adelante una actividad a favor de los principales que éstos por si mismos no pueden realizar efectivamente.

El dilema positivo, con consecuencias normativas, que enfrenta un representante es reconocer quién es su principal. Dado el sistema electoral argentino de voto por lista en distritos plurinominales de representación proporcional para elegir diputados, y del voto de lista incompleta para elegir senadores en distritos tri o binominales, el representante tiene un conflicto de lealtad con dos potenciales principales: por un lado, los ciudadanos, o mejor dicho los electores que los votarán en la próxima elección, y, por el otro, el jefe político que los colocó en puestos expectables de elección que permitieron su elección. Si bien normativamente no se pone en duda quién «debería ser» el principal, lo cierto es que positivamente la centralización de la nominación de las candidaturas introduce una presión sobre el legislador a favor de quién efectivamente le permitió ocupar un lugar en la lista partidaria que lo llevó al congreso.

Esta tensión, o dilema, es más profunda que el tratamiento superficial que en estas breves líneas se le da, pero suele ser pasado por alto contradictoriamente. Por un lado, se necesitan partidos fuertes y disciplinados (y en lo personal, el autor de estas líneas lo comparte con convicción) pero por el otro esos partidos pueden poner en tensión la lealtad respecto de quién es el principal de cada agente. Al respecto las listas plurinominales refuerzan la disciplina partidaria y la lealtad al jefe político antes que a los electorados distritales. Mientras que el voto personalizado, que predomina en la elección de senador, somete al senador electo a la presión de considerar al distrito por encima de la disciplina partidaria.

4. Cada senador individualmente tiene más peso en la decisión que cada diputado.

La situación a la que se llegó la madrugada del 17 de julio fue inducida por las preferencias de los diputados y senadores, pero también en una cierta proporción por la forma de representación bicameral y el dilema del agente-principal. En el senado las provincias tienen 3 representantes cada una. Ello tiene diferentes impactos en la toma de decisión. En primer lugar, dado que cada cámara tiene el mismo peso en el proceso de toma de decisión —un voto por cámara—. El peso de un senador es igual a  $1/72$  mientras que el peso de un diputado es igual a  $1/257$ ; lo que da por resultado que en promedio el peso de cada senador es 3.56 veces mayor que el de cada diputado.

En segundo lugar, la división política que expresó el conflicto fue en gran medida un reflejo de la composición territorial del país y de las divisiones partidarias que lo atraviesan. Si comparamos los contingentes legislativos por territorio y provincia tenemos una fotografía del peso que tiene la estructura bicameral del congreso. La provincia de Buenos Aires posee un 27% de los diputados (90/257) mientras que, sólo por poner un ejemplo arbitrario, la provincia de Santa Cruz posee un 1.94% (5/257). Sin embargo, cada una tiene el 4.16% de los senadores, al igual que todas y cada una de las demás provincias. De este modo, tanto el peso de cada miembro individual como la diferencia representativa entre ambas cámaras, conducen a que un cambio de posición u opinión de un número determinado de senadores tenga un mayor impacto que un cambio en ese mismo número de diputados. Por esa misma razón, tiene un mayor impacto hacer presión sobre un senador que sobre un diputado, debido a que manteniendo el resto de los factores constantes, la contribución de cada senador en la decisión es mayor que la contribución de cada diputado singularmente considerados.

5. El vicepresidente desempata según su preferencia en caso de empate.

Son extremadamente infrecuentes las ocasiones en que el vicepresidente de la nación tiene que ejercer su voto de desempate en tanto presidente provisional del senado. No existe ningún indicio reglamentario, ni mucho menos una cláusula o artículo constitucional, que señale que este deba votar en favor del contingente legislativo del partido de gobierno. De hecho, hasta la reforma constitucional de 1994 los presidentes y vicepresidentes se elegían en forma indirecta por medio del colegio electoral, y allí podían surgir presidentes de un color político y vicepresidentes de otro. Después de la reforma constitucional de 1994, los presidentes y vicepresidentes se eligen en forma directa de modo tal que ambos aparecen compartiendo la fórmula en una misma boleta electoral.

Pero ello no significa que pertenezcan ni al mismo partido, ni que aún perteneciendo tengan que compartir cada una de las decisiones. Al respecto, hay pruebas sobradas en el comportamiento de los vicepresidentes argentinos.

Si, como se quejaban algunos, el constituyente al darle al vicepresidente la facultad de desempatar le estaría otorgando un plus al ejecutivo en favor de sus proyectos, entonces directamente hubiese propuesto un mecanismo directo y más efectivo. Por ejemplo, podría haberse codificado que para impedir que se sancione un proyecto o iniciativa del ejecutivo la oposición debería reunir la mayoría de los votos, dando el empate como una decisión en favor del proyecto del presidente. De haber sido así, el triunfo en diputados y el empate en el senado hubiesen dado como resultado la sanción del proyecto de convertir en Ley la resolución 125. Otra vez, las reglas de decisión, no sólo las preferencias de los que deciden, tienen un peso importante en la decisión misma.

## CONCLUSIÓN

El voto «no positivo de Cobos» es un ejemplo particular de un proceso más general: las instituciones afectan el juego político a modo de mecanismos que introducen incentivos sobre el tipo de interacciones entre los actores políticos. De ninguna manera esto supone que las instituciones determinan el resultado o estructuran totalmente la política. Los enfoques basados en esas simplificaciones son fácilmente objeto de críticas implacables. En su lugar, podemos pensar en actores que tienen intereses y delinean sus estrategias considerando las restricciones y las oportunidades que enfrentan. Estos «tratan de hacer lo mejor que pueden» para alcanzar sus objetivos, pero dentro de un marco regulado formal e informalmente, recurriendo a «jugadas limpias y a veces sucias» (North, 1993). No obstante, muchas veces se equivocan. Lo que sucedió esa madrugada dispara un interrogante político sustantivo: ¿qué tipo de incentivos positivos tienen los actores políticos relevantes y en qué medida esos incentivos están alineados con los horizontes normativos que damos por supuestos?

## BIBLIOGRAFÍA

- BUCHANAN, James y Gordon TULLOCK (1962) [1993]: *El cálculo del consenso*, Barcelona: Planeta Agostini.
- COLOMER, Josep (2000): *Instituciones Políticas Comparadas*, cap. 4, Barcelona: Ariel.
- IMMERGUT, Ellen (1992): «Institutions, Veto Points and, Policy Results. A comparative Analysis of Health Care», *Journal of Public Policy* 10, pp. 319-416.
- LINZ, Juan (1994): «Democracia presidencial o parlamentaria ¿Qué diferencia implica?», en LINZ y VALENZUELA (comps.): *La crisis del presidencialismo*, Madrid: Alianza, pp. 25-143.
- LIJPHART, Arend (1999): *Pattern of Democracies*, Oxford: Oxford University Press.
- LLANOS, Mariana (2002): «El bicameralismo en América Latina» *Arbeitspapiere* #5, Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg.
- MORGENTERN, Scott (2002): «Explaining Legislative Politics in Latin America», en MORGENSTERN y NACIF (eds.): *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 413-445.
- NOLTE, Deltlef (2002): «Funciones y funcionamiento de los senados en los sistemas bicamerales de América Latina: un enfoque comparado», *Arbeitspapiere* #4, Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg.
- PATTERSON, Samuel and Anthony MUGHAN (eds.) (1999): *Senates, Bicameralism in the Contemporary World*, Ohio: Ohio State University Press.
- RASMUSEN, Eric (1996): *Juegos e Información. Una introducción a la teoría de juegos*, México: Fondo de Cultura Económica.
- REYNOSO, Diego: «La diversidad institucional del bicameralismo en América Latina», mimeo, FLACSO.
- TSEBELIS, George (2002): *Veto Players: How Political Institutions Work*, Russell Sage Foundation, Princeton.
- TSEBELIS, George y Jeannette MONEY (1997): *Bicameralism*, Cambridge: Cambridge University Press.
- UHR, John (2006): «Bicameralism», en RHODES, BINDER y ROCKMAN (ed.): *The oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, pp. 474-494.

## Capacidades estatales de gestión: desafíos pendientes

CLAUDIO TECCO

Mi trayectoria y experiencia se relacionan con el tema de la gestión pública, a lo cual accedí desde la Geografía, más específicamente desde la planificación urbana y regional. Pero rápidamente comprendí que mi formación disciplinar era insuficiente para entender las políticas públicas y elaborar propuestas de gestión. Entendí que quien pretenda trabajar en este campo debe conocer algo de Derecho Público, Derecho Constitucional y Derecho Administrativo, aunque no sea jurista; que no puede ignorar cuestiones básicas de Teoría Política, pese a no ser politólogo; y que también necesita conocer los desarrollos actuales en materia de Sociología y Economía de las Organizaciones, como en Finanzas Públicas, entre otras. Sin embargo, al mismo tiempo resulta obvio que nadie puede abarcar todo el conocimiento necesario: para eso existe la interdisciplina o la transdisciplina. Por la década de los ochenta, sucedió que gente proveniente de distintas tradiciones académicas y profesionales comprendió la importancia de un abordaje transdisciplinar para estudiar el Estado, la administración y las políticas públicas. A su vez, la investigación aplicada en este campo permitió desarrollar proyectos de transferencia y asistencia técnica a gobiernos provinciales y municipales. En resumen: felizmente, encontramos gente con trayectorias muy diversas en este campo, lo cual posibilita enriquecer el conocimiento de nuestro objeto de estudio y facilita la generación de propuestas innovadoras.

Comenzaré esta exposición refiriéndome brevemente al tema de la reforma del Estado y de la administración pública, el cual se viene discutiendo en el mundo hace más de treinta años. En relación con la reforma del Estado, las llamadas *reformas de primera generación* comenzaron a discutirse a fines de la década de los setenta, con la crisis del Estado de bienestar y del modelo de acumulación y regulación fordista. Luego se desarrollaron perspectivas teóricas que reconocieron sus orígenes en organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial, y que dieron lugar a las *reformas de segunda generación*. Es conocido el diagnóstico que se realizó entonces y las medidas que de él derivaron, las cuales

promovían la desregulación del accionar de los mercados, así como la redefinición del papel del Estado, la reestructuración de su aparato institucional y la reducción de su dotación de personal. La transferencia de activos estatales a empresas privadas estaba incluida en el paquete de reformas de primera generación. Esto se daba en el contexto de lo que algunos autores denominaron «la era del capital líquido», del capital financiero, el cual buscaba entonces, y busca todavía en la actualidad, efectuar inversiones rentables en un escenario global. Por ello encontraba una oportunidad excelente en la oferta de activos estatales. En realidad, se trataba de garantizar la libre circulación de capitales y de mercancías a escala global. Hasta aquí la historia es conocida por todos, pero la cuestión no termina allí.

Los gurúes de los organismos multilaterales prometieron una *segunda generación* de reformas, las cuales ya no tendrían por objetivo la reducción del aparato del Estado y la redefinición de sus funciones, sino que estarían orientadas a devolver al sector público la eficiencia y la eficacia. Ya no se trataba de tener *menos Estado* sino *mejor Estado*: uno *pequeño pero fuerte*. Para lograrlo había que fortalecer el aparato institucional dotándolo de capacidades con las cuales no contaba. ¿Cuáles fueron los principios y valores que se proponían desarrollar para lograrlo? Los que planteaban Osborne y Gaebler en su conocido libro *La Reinención del Estado* (OSBORNE y GAEBLER, 1994). Si bien no me voy a detener en el análisis de estos principios, es evidente que algunos de los resultados de su aplicación no fueron buenos. Por ejemplo, la desestructuración del aparato estatal y la degradación del servicio público.

Entonces, la pregunta que me hago y les hago es si está pendiente todavía una reforma del Estado. O, ¿cómo pueden mejorarse las capacidades estatales de gestión? En primer término, creo que algunas cuestiones del contexto político han cambiado. Existe un clima intelectual y político diferente. Hoy se dicen cosas que no se escuchaban años atrás, es más, a veces tengo la sensación de que hubiese habido una pérdida colectiva de memoria. De lo contrario no se comprende cómo se nos pasa por alto que muchas personas que antes decían una cosa hoy dicen precisamente lo opuesto. Parece haber un cambio muy fuerte en los actores políticos e intelectuales, como consecuencia lo que nos dejó la década de los noventa. También ha cambiado la situación financiera del Estado, lo cual es importante porque una reforma del Estado genuina tiene sus costos. A pesar de las dificultades, actualmente tenemos mayor solvencia fiscal: no hay grades excedentes, pero evidentemente estamos mucho mejor que en el año 2001. Por lo tanto, habría una mayor disponibilidad para llevar adelante distintos procesos de reforma.

Ahora bien, ¿cuál tendría que ser la orientación de la reforma pendiente? En mi opinión, una primera cuestión ineludible es satisfacer la necesidad de reconstruir las capacidades

burocráticas del Estado mediante el desarrollo de un servicio civil profesional altamente calificado. Quienes provienen de la Ciencia Política seguramente conocen los planteos de Max Weber en relación con la burocracia o al menos saben que por burocracia no me refiero a lo que habitualmente se considera burocracia en el imaginario colectivo: un conjunto de patologías administrativas que inhiben la eficacia y la eficiencia de las organizaciones estatales. Muy por el contrario, en el sentido weberiano del término, muchas administraciones públicas de nuestro país son pre-burocráticas: los mecanismos de selección y promoción del personal no responden a criterios burocráticos; los sistemas de recursos humanos no guardan coherencia con las estructuras de las organizaciones; los conocimientos y capacidades de los actores organizacionales no se corresponden con los puestos y funciones que ocupan ni con las remuneraciones que perciben. Me parece que estamos muy lejos del modelo weberiano de burocracia. Esto ocurre sobre todo en las administraciones municipales, que son las que más conozco particularmente. Entonces, contar con un servicio civil calificado es un componente de la reforma pendiente.

En segundo término, es necesario crear instituciones que favorezcan el control ciudadano. Más allá del discurso “políticamente correcto” sobre la participación que muchos reproducen, considero que la misma es también una tarea pendiente. Pero no sólo se trata de construir instituciones, sino de lograr que funcionen de manera efectiva. En la provincia de Córdoba, por ejemplo, se crearon tempranamente instituciones de avanzada que, sin embargo, quedaron sin herramientas para funcionar de manera efectiva. Tal es el caso del Defensor del Pueblo, al que reglamentariamente se le acotaron sus competencias, además de restringírsele recursos presupuestarios para desarrollar sus actividades. Otro caso: si alguien se toma el trabajo de leer la Constitución de la provincia de La Rioja puede creer que se trata de un Cantón Suizo, cuando en realidad no es así. El problema no está en la institucionalidad que formalmente sanciona una norma, sino en la institucionalidad informal que la ignora convirtiéndola, en la práctica, en letra muerta. Otro ejemplo: el procedimiento que allí se establece en la Carta Orgánica de la ciudad de Córdoba para la función administrativa es impecable, pero no se cumple. Es más, en la provincia homónima se sancionó hace un tiempo una Ley de Equipos Humanos de Salud. La misma constituyó el producto de un consenso entre todas las partes involucradas, después de varios años de discusión con sindicatos, colegios profesionales y partidos políticos. Pero algunos años más tarde la Legislatura aprobó un proyecto del Poder Ejecutivo que *suspendía* la vigencia de esta ley a los fines de designar en planta permanente a todos los contratados que habían ingresado a la administración, ignorando así lo dispuesto en la normativa. Entonces, el desarrollo de instituciones que favorezcan el control y la participación de los ciudadanos es un desafío que está por hacerse todavía, aunque se han hecho avances en relación con

este tema. Y cuando hablamos de gestión, a las clásicas capacidades que se requieren en la administración organizada, debemos sumar otro tipo de capacidad que tiene que ver con la gestión de redes sociales. El gestor, por estar en un campo de relaciones complejas, debe estar capacitado para negociar, para promover. Para producir cambios, ya sea en los procesos de prestación de los servicios como en los procesos de toma de decisiones, se requieren capacidades gerenciales distintas a las que tenía el administrador clásico. Ahora bien, al remitirnos a los municipios, campo que hemos trabajado con el equipo de investigación que integro,<sup>1</sup> podemos observar que se han hecho experiencias muy interesantes y diversas en el ámbito de las políticas sociales. Esa diversidad se funda en las diferentes capacidades tecnológicas y políticas que cada gobierno local tiene para poner en práctica programas federales o provinciales de ejecución descentralizada. También se ha avanzado en el campo del desarrollo económico a través del partenariado público–privado, así como en la construcción y la consolidación de redes para desarrollar proyectos, valga la redundancia, de desarrollo económico. Sin embargo, y siempre insisto en esto, es necesario tener en cuenta que el 90 % de las actividades que se desarrollan en una municipalidad no están organizadas por proyecto. Es decir que no todo se puede gestionar de acuerdo a los nuevos modelos de gestión.

Jorge Hintze (2003) distingue la *gestión operativa* de la *gestión por proyectos*, señalando que en la primera los recursos se asignan a fin de lograr una determinada cantidad de producción rutinaria de bienes y servicios. Por lo tanto, se genera una estandarización tanto de procesos como de productos. Esto sucede y seguirá sucediendo en las administraciones públicas, incluso en Gran Bretaña y Nueva Zelanda, países habitualmente presentados como los paradigmas de la «Nueva Gerencia Pública» o *New Public Management*. Desde esa perspectiva se ha pretendido extender certificado de defunción a la administración burocrática.

Personalmente, desconozco qué servicios presta la Municipalidad de Paraná, pero imagino que probablemente cuenta con hospitales públicos, que también habrá un ente recaudador, que la Municipalidad es responsable de la higiene urbana, que administra un sistema de transporte público, etcétera. Todo eso es típico de la *gestión operativa*, para la cual no se conoce otra forma concreción que no sea mediante la organización burocrática. Y en la década de los noventa algunas personas pensaron, equivocadamente, que toda la administración pública podía organizarse por proyectos y controlar por resultados.

---

1. El Proyecto de Investigación referido, acreditado en la Universidad Nacional de Córdoba y radicado en el Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP), se titula “Análisis de Capacidades Institucionales en la Municipalidad de Córdoba.” Para mayor información, dirigirse a ctecco@iifap.unc.edu.ar o bien a slopez@iifap.unc.edu.ar.



Sin embargo, Luiz Bresser Pereyra (2004), uno de los precursores de la nueva gerencia pública de América Latina, sostiene que tenemos el peor de los mundos en América Latina en materia burocrática: no existe selección imparcial mediante concursos, el sistema de incentivos es perverso y la posesión de los cargos es permanente.

Resulta más grave aún que las reformas del Estado que se implementaron en América Latina, fundadas en la crítica al *modelo burocrático* que supuestamente se debía superar, contribuyeron a debilitar las administraciones públicas e incluso a inhibir el desarrollo de un servicio civil profesional. En efecto, como se señala en un trabajo de Zuvanic y otros autores (2004) sobre capacidades institucionales y servicio civil, entre los obstáculos que aún dificultan las iniciativas tendientes a la implantación de una burocracia estable y meritocrática, cabe mencionar los siguientes:

- Las reformas encaradas en los años noventa tendieron reducir el papel del Estado en la sociedad, motivo por el que la reforma del servicio civil no sólo apuntó a su reducción, sino incluso a descuidar su importancia en relación con el desenvolvimiento de las políticas públicas.
- La cultura política predominante parece no contemplar la estabilidad de las políticas ligada a instituciones, sino, en todo caso, a liderazgos ocasionales o a estructuras partidarias cuya reproducción resulta autónoma de la eficacia gubernamental.
- La práctica política habitual del clientelismo configura un factor de resistencia a la modernización del servicio civil; lo cual se manifiesta en que la función de formación y proyección de los cuadros funcionariales del Estado no ha sido asumida por los partidos políticos.

La gestión de los municipios argentinos no es ajena a estas observaciones. Al contemplar los estilos y sistemas de gestión, así como las prácticas administrativas más habituales en nuestros gobiernos locales, comprobamos que aún predominan rasgos patrimonialistas y clientelares, propios de administraciones premodernas. En síntesis, sería muy aventurado afirmar que los Intendentes y Jefes Comunales hayan alguna vez sido la conducción política de administraciones burocráticas modernas, con una superioridad técnica fundada en el conocimiento, el cálculo racional y la continuidad, y organizadas de acuerdo a un sistema de mérito. Por otra parte, se instaló en el imaginario colectivo la idea de que no debía existir servicio civil, de que los servicios rentables se tenían que transferir a las organizaciones privadas, mientras que aquellos que no fueran rentables debían quedar a cargo de organizaciones de la sociedad civil.

Volviendo al tema de las capacidades institucionales que habría que desarrollar en los gobiernos locales, es necesario considerar que el concepto de capacidad institucional comenzó

a ser utilizado en diferentes documentos elaborados por organismos internacionales, tales como: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Es importante tener en cuenta que la capacidad institucional excede el mero fortalecimiento de habilidades y de técnicas individuales. Involucra también al entorno institucional y organizacional en el cual los individuos, los funcionarios, los agentes burocráticos y políticos, toman decisiones y diseñan e implementan políticas públicas. Por tal motivo, la capacidad institucional puede ser entendida como un conjunto de atributos que las organizaciones gubernamentales deben reunir a fin de cumplir con sus misiones y funciones de un modo eficaz.

Según Oszlak y Orellana (2000), entre lo que las organizaciones ambicionan hacer y lo que efectivamente consiguen realizar existen diversos impedimentos para la realización de tareas conducentes al logro de los resultados buscados. Esos obstáculos constituyen una brecha a la que Alain Tobelem (1992) denomina *déficit de capacidad institucional*. Siguiendo lo planteado este autor, los déficits más frecuentes pueden agruparse en:

1. Institucionales propiamente dichos, relacionados con normas y reglas de juego que condicionan o impiden la ejecución de tareas.
2. De coordinación interorganizacional e interjurisdiccional.
3. De organización interna y asignación de tareas.
4. De capacidad financiera y física de la organización.
5. De los sistemas de recursos humanos, políticas de personal e incentivos.
6. De capacidad de los responsables de ejecutar las tareas.

Si embargo, el concepto de capacidad institucional implícito en el método propuesto por Tobelem no otorga relevancia a las interacciones que se producen entre agentes políticos y sociales en torno a una política pública determinada. Las capacidades institucionales a desarrollar incluyen las requeridas para identificar y dar respuesta a necesidades y problemas diferenciados, los cuales son consecuencia de la segmentación social y especialización de las demandas. Por ello también es necesario mejorar los canales de comunicación y los mecanismos de participación ciudadana. En este sentido, cabe recordar que, además de administrar procesos de producción de servicios según criterios burocráticos, la gestión participativa de proyectos hace que los gobiernos locales deban coordinar redes complejas de relaciones interorganizacionales.

Desarrollar la cooperación público–privada y la gestión de redes sociales demanda de las administraciones municipales nuevas capacidades para: negociar, coordinar y promocio-

nar. Estas capacidades, por lo general, no abunda en las organizaciones estatales. Es por ello que coincido con lo planteado por los colegas del grupo P&G de la Universidad Nacional de Rosario, cuando afirman que “la capacidad de los gobiernos locales para promover procesos de desarrollo en el territorio, es la resultante compleja de la articulación de la capacidad de gestión interna del municipio, la aptitud para generar vínculos de compromiso y responsabilidad con la sociedad civil, el sector privado y otras jurisdicciones públicas, y la existencia de una visión estratégica de los actores que se materializa en forma sinérgica en programas y proyectos de impacto local” (GRANDINETTI *et. al.*, 2007:2). Así, la gestión en red parecería demandar que las organizaciones estatales adquieran también capacidades que no están explícitamente contempladas en la metodología propuesta por Tobelem y que posibilitarían una efectiva promoción, coordinación y conducción de procesos. Para hacerlo posible, los gobiernos locales deberían desarrollar, en determinadas áreas de sus administraciones, capacidades para: a) conocer las lógicas de actuación de las organizaciones públicas no estatales y privadas con las que se interactúa; b) comprender la cultura de los sujetos individuales y colectivos que forman parte de las redes; y c), diseñar y poner en práctica una estrategia de influencia que permita orientar las acciones hacia los objetivos definidos.

Pero entonces, si esta es una parte de la reforma del Estado pendiente: ¿cómo se manifiestan los déficit de capacidad institucional?

Un primer tipo de déficit, ya lo dijimos, refiere a las dificultades en materia de reglas de juego, vale decir de las normas formales e informales que condicionan o impiden la ejecución de tareas. En este sentido, una primera debilidad institucional suele ser la ausencia de una mirada comprehensiva de los problemas urbanos. La fragmentación analítica deviene en la sectorización de las intervenciones, a veces excesiva. Por ejemplo: para los urbanistas la ciudad es un fenómeno físico y paisajístico, para los encargados de la salud pública un conjunto de factores de riesgo epidemiológico, para quienes se ocupan del transporte un sistema de nodos que hay que interconectar, para los gestores del ambiente un organismo que devora recursos naturales y contamina el ambiente; y así podríamos seguir desagregando miradas y abordajes sectoriales sobre una misma cuestión. No hay nada de malo en el hecho de que existan diferentes miradas profesionales, técnicas o sectoriales, todo lo contrario, está bien que ello suceda. Las dificultades se producen cuando estas miradas sectoriales, diversas, se reflejan en el accionar autónomo y descoordinado de las diferentes agencias o cuando el reduccionismo se cristaliza en normas y regulaciones contradictorias.

Relacionado con el anterior, un segundo tipo de déficit refiere a dificultades en materia de coordinación interorganizacional e interjurisdiccional: entre distintas dependencias mu-

nicipales y entre el gobierno municipal, el provincial y el federal. Es frecuente que en las administraciones municipales no exista una adecuada articulación entre las áreas que se ocupan políticas sociales y las de desarrollo urbano, servicios públicos y promoción económica. A la falta de integración intersectorial suelen sumarse las deficiencias en materia de coordinación entre las esferas de gobierno municipal, provincial y federal, con competencias territoriales en la ciudad. Por ejemplo, la falta de coordinación entre Provincia y Municipio se torna particularmente grave en el caso de de la ciudad de Córdoba, por cuanto el Estado Provincial es responsable de la prestación de algunos de los servicios urbanos básicos como la producción y la distribución de energía y agua potable, la regulación del transporte interurbano, entre otros. Estas competencias lo posicionan como un actor estratégico del desarrollo urbano, cuya planificación, por otra parte, es de competencia municipal. Lo mismo puede decirse en relación con la ejecución de programas provinciales de vivienda, cuya localización y tipología tiene significativos impactos urbanos, los cuales suelen ser ignorados por las autoridades de aplicación. En cuanto a políticas sociales, la falta de coordinación intersectorial e interjurisdiccional puede dar lugar a superposiciones y duplicidades que afecten la eficiencia del gasto público agregado y la efectividad transformadora de las acciones. Por otra parte, es conocido que los programas sociales pueden devenir en instrumentos de acumulación política de actores gubernamentales y no gubernamentales, motivo por el cual las superposiciones de acciones suelen a veces reflejar luchas de poder.

Finalmente, creo relevante considera que se están desarrollando algunas experiencias interesantes, particularmente en algunas ciudades europeas, de las que podríamos extraer algunas enseñanzas. El nuevo tipo de políticas urbanas que se promueven en la Unión Europea presenta tres características básicas:

- Contractualidad territorial: partenariado público–privado y articulación Estado–sociedad civil a escala local.
- Intersectorialidad: abordaje integral de cuestiones sociales, económicas, ambientales y culturales.
- Gobierno multinivel de la ciudad: articulación de las esferas municipal, provincial y federal del Estado para atender cuestiones de la agenda de cada territorio.

Para que esto sea posible, disculpen la insistencia en el tema, además de un cambio de enfoque, es necesario desarrollar capacidades de gestión en las organizaciones públicas, tanto las clásicas, de tipo burocrático, como las que demanda la gestión de redes en, y desde, los territorios.

## BIBLIOGRAFÍA

BRESSER PEREIRA, L. C (2004): «Reforma de la Gestión Pública: ahora en la agenda de América Latina, sin embargo...», en revista *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Año 2, N° 3, Argentina: Universidad del Litoral, Santa Fe.

GRANDINETTI, R. y otros (2007): «Desarrollo Local, las capacidades de gestión de la región Rosario». Ponencia presentada en el IX Seminario de REDMUNI, «La Agenda Pública Municipal - Presente y perspectiva», Morón, Provincia de Buenos Aires, octubre de 2007.

HINTZE; J. (2006): «Guía para la evaluación de la capacidad institucional». TOP Herramientas de Gestión, versión digital disponible en [www.top.org.ar](http://www.top.org.ar) (consultada 04/07/07).

HINTZE; J. (2003): «Gestión por procesos y por resultados en el aparato estatal: una cuestión abierta». Ponencia presentada en el Segundo Congreso Argentino de Administración Pública, Córdoba, 27, 28 y 29 de noviembre de 2003.

OSBORNE, D. y T. GAEBLER (1994): *La reinención del Gobierno*. Barcelona: Paidós.

OSZLAK, Oscar (1999): «Estado y Sociedad: ¿Nuevas Reglas de Juego?», en Revista *Reforma y Democracia*, N° 9, CLAD, Caracas.

OSZLAK, O. y ORELLANA, E. (s/f): «El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI», versión digital en: [www.top.org.ar](http://www.top.org.ar) (consultada 04/05/08).

TOBELEM, A. (1992): «Institutional capacity analysis and development system (ICADS)». Public Sector Management Division, Technical Department Latin America and the Caribbean Region of the World Bank. *LATPS Occasional Papers Series*, N° 9.

ZUVANIC, L.; M. IACOVIELLO y H. DALBOSCO (2004): «Construcción de capacidades estatales y consolidación del régimen de servicio civil: algunas reflexiones sobre la situación en América Latina». Ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD, Madrid, 5 de noviembre de 2004.

PROYECTO DE TESIS DOCTORAL\*

## La tensión entre política y técnica en la estructuración de las políticas públicas

GABRIELA MANSILLA\*\*

### EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

La preocupación por la calidad del sistema político y por cómo mejorarla es un tema siempre vigente. En este sentido, se considera que dicha calidad es una *variable dependiente* de la calidad de la administración pública, porque las tareas que ejecuta y las modalidades que adopta son definidas en función de proyectos políticos cuya elaboración generalmente la trasciende. De esta manera, si bien los factores por los cuales se malogran las políticas de regulación estatal pueden ser múltiples<sup>1</sup>, consideramos que «el resultado de las políticas públicas depende de la intensidad, la calidad, y la estabilidad de las interacciones que se produzcan entre los actores» (PASCUAL ESTEVE, 2001; en Díaz y otros, 2005).

Así, las distintas fuerzas que luchan por imponer un determinado proyecto pueden ser «miradas» como lógicas que se despliegan en el Estado, como «puestas en acto» de su racionalidad: las lógicas política y técnica (la cual comprende a la burocrática y tecnocrática) constituyen una particular configuración de intereses y racionalidades que —dentro y

---

\* Proyecto de tesis doctoral en Ciencia Política-Escuela de Política y Gobierno-Universidad Nacional de San Martín. Directores: Guillermo Alonso y Gustavo Badía.

\*\* Investigadora Docente Asistente del Área de Estado, Gobierno y Administración Pública. Instituto del Conurbano - Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Licenciada en Ciencia Política (UBA). Licenciada en Administración Pública (UNGS). Doctoranda en Ciencia Política (Escuela de Política y Gobierno-UNSAM). Correo electrónico: gmansill@ungs.edu.ar

1. Las «fallas» pueden ser por problemas de efectividad en la implementación; de motivación (las políticas son rechazadas por aquellos a quienes están dirigidas); inexistencia de una burocracia experta (Gutiérrez, 2006); e incapacidad para intervenir con los instrumentos disponibles (Mayntz, 2003). Otros autores sostienen que el problema es la fragmentación del proceso de toma de decisión (Scharpf, 1993) ya que la formulación e implementación de políticas involucra cada vez más a diferentes niveles de gobierno y se evidencian mayores interacciones entre autoridades públicas y organizaciones de la sociedad civil (Hanf, 1978).

fuera de la esfera estatal— se ponen en juego para modelar las políticas públicas. A través del análisis de estas últimas es posible obtener información acerca de las diversas articulaciones entre sectores intraestatales, e incluso entre éstos y los actores sociales. En este sentido, la autonomía estatal expresa la capacidad del gobierno para definir una determinada dirección a las políticas públicas que expresan el grado de conflicto social existente y la capacidad de regulación del mismo.

Las políticas públicas constituyen la unidad de análisis de este proyecto, debido a su condición institucional: no sólo expresan la particular configuración de las estructuras, funciones y procedimientos que rigen al Estado y a las organizaciones públicas, sino que también revelan la particular dinámica conflictiva (expresada en la relación entre la lógica política y la técnica) en que se desenvuelve la acción pública. Las políticas públicas son un instrumento privilegiado de la acción de gobierno debido a su carácter orgánico y articulador (MEDELLÍN TORRES, 2004). En este sentido, las políticas públicas que tienen al Estado como sujeto y objeto de las mismas, constituyen una arena política con su propia estructura política, su proceso político, sus elites y sus relaciones de grupo (LOWI, s/f). De esta manera, se procura contribuir al diseño de herramientas de análisis menos complejas, pero sin descuidar su potencial explicativo.

En Argentina, la reforma estatal y administrativa implementada en la década de 1990 —basada en proposiciones neoliberales— tuvo como resultado el desguce del Estado, «al mismo tiempo que la relación entre gobierno y grandes capitalistas se ha vuelto opaca, o más bien negra, al mismo tiempo ese proceso ha producido una articulación de las clases capitalistas con el funcionamiento de un gobierno democrático» (CAVAROZZI y ABAL MEDINA, 1999). De esta manera, nos encontramos con un fortalecimiento de la articulación entre los sectores socioeconómicos dominantes y el gobierno, a la vez que el Estado se encuentra desarticulado respecto de poderes sociales que están en condiciones de imponer sus intereses de manera unilateral.

Uno de los objetivos de estas reformas —entre otros— fue *disociar* las cuestiones políticas de las técnicas. Es decir que, luego de las reformas estatales de sesgo neoliberal que implicaron una reducción de su capacidad de resolución de conflictos, el Estado requiere reconstruir esta capacidad mediante la creación de instituciones que le permitan brindar una estructura gobernante, recuperando así la centralidad en las arenas de las políticas públicas (OSZLAK y O'DONNELL; en CAVAROZZI y ABAL MEDINA, 1999) porque si el sistema político basa su capacidad de gobernar en el clientelismo y el corporativismo, la administración pública es dominada por intereses particulares debido a que estas modalidades de dominación son utilizadas como equivalente funcional de capacidades estatales inexisten-

tes o precarias (ALONSO, 2006). En este sentido, tanto las capacidades como la autonomía del Estado se convierten en temas centrales:

Para una efectiva intervención, es necesario que el Estado se encuentre imbricado en una red de relaciones con importantes grupos sociales. Pero precediendo o interactuando con esta lógica, el Estado debe asegurar la autonomía política y organizacional de las agencias implementadoras junto a la preservación de sus capacidades administrativas y técnicas. La existencia de un aparato burocrático relativamente aislado y autónomo es una precondition básica para la realización de las capacidades estatales. Este es un factor indispensable para el logro de una imbricación *virtuosa* entre Estado y actores sociales... (ALONSO, 2000: 10)

En el mismo sentido, el autor subraya que:

Si no se dan las condiciones aludidas, esto es la existencia de una burocracia pública relativamente autónoma, con capacidad para disciplinar a, e interactuar con los actores sectoriales evitando la captura, sean aquellos sindicatos [...], lo más probable es que la lógica maximizadora de los intereses particulares derive en la obtención de «rentas» y en la generalización de prácticas clientelísticas. (ALONSO, 2000: 10)

Desde la década de 1990, se registra en nuestro país la consolidación de una modalidad de intervención en políticas públicas bajo la forma de programas financiados por bancos multilaterales de crédito —en el caso que nos ocupa, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)—, los cuales se convirtieron en instrumentos predilectos de la política de reforma del Estado, a través de la asistencia técnica y financiera (en nuestro caso, con el fin de lograr objetivos de fortalecimiento institucional)<sup>2</sup>. En esta forma de intervención predomina la lógica tecnocrática e introduce una complejidad mayor en la hechura de las políticas públicas. De esta manera, estos proyectos son pasibles de estar gobernados por lógicas contrapuestas y, por lo tanto, por modalidades de acumulación de poder distintos.

Así, la cuestión no radica en diseñar reformas que tiendan a la separación entre política y técnica ya que —durante las políticas públicas— se verifican procesos de desarrollo de relaciones clientelares, corporativas<sup>3</sup>, anillos burocráticos<sup>4</sup> y existencia de desplazamiento

---

2. Los proyectos de fortalecimiento institucional consisten en acciones de mejoras que permitan incrementar la calidad de los procesos, las competencias de los recursos humanos y la capacidad de gestión y aprovechamiento del cambio tecnológico.

3. Schmitter (1974) define el corporativismo como un arreglo caracterizado por un «número limitado de grupos singulares, obligatorios, no competitivos, jerárquicamente ordenados y funcionalmente diferenciados», que reciben una licencia virtual para representar su área de competencia particular.

4. En tanto la burocracia pública se divide en facciones políticas (en el sentido más amplio), o sea que se proponen fines e implementan medidas para alcanzarlos en función de los sectores de clase y grupos de poder a los que están ligadas, hay que pensar el sistema en términos de anillos burocráticos. Estos anillos cortan horizontalmente las dos estructuras burocráticas fundamentales, la pública y la privada. No se trata aquí de la abolición de los factores de poder por la burocracia, sino de una reorganización y redistribución del poder a través del entrelazado de los anillos burocráticos, que combinan intereses privados y públicos (Cardozo, 1985).



de objetivos. De esta manera, ello nos conduce a preguntarnos si efectivamente existe la política como gestión o nos encontramos ante una situación de administración política de lo público ya que, como sostiene Cunill Grau (2003: 44), «hasta tanto los circuitos de poder de la propia administración pública estén dominados por los intereses particulares (de los propios funcionarios, corporaciones económicas privadas o partidarios) seguirán siendo pobres los resultados de la administración pública».

Por lo tanto, la pregunta central que guía esta investigación, es la siguiente: ¿de qué manera el tipo de tensión entre las lógicas —política y técnica— condiciona el despliegue y los resultados —en términos de capacidades institucionales— de las políticas públicas orientadas a fortalecer institucionalmente a agencias del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires?

#### EL ESTADO DE LA DISCUSIÓN

La administración pública es una actividad dirigida a asegurar la distribución y la coordinación del trabajo para una finalidad colectiva fijada políticamente; por lo tanto, tiene una dimensión organizativa y otra política. Dicha organización es la cristalización del Estado (como instituciones y aparato estatal) y refiere a las capacidades de gestión. La dimensión operativa deriva de la política, y el Estado —en cuanto estructura de poder— funciona en ella a través de un conjunto de agencias y procedimientos denominados Administración o Gestión Pública. Por lo tanto, la administración pública es portadora, no sólo de una racionalidad administrativa sino también de una lógica política ya que sus instituciones o agencias particulares expresan y movilizan diferentes arreglos sectoriales de poder. El modo en que un Estado lleva a cabo la administración de sus recursos y la gestión de sus políticas es analíticamente diferenciable de esos arreglos de poder, pero guarda una relación de implicación mutua entre política y administración (VILAS, 2001).

Sin embargo, la literatura sobre la relación entre política y administración se ha caracterizado por el predominio de un modelo que sustentaba la relación en forma dicotómica. Su inicio data de fines del siglo XIX, con las obras de Max Weber, Wilson y Goodnow; alcanzando su máxima intensidad en la década de 1930. Su declive comienza entre 1945 y 1950 ante el avance de nuevas visiones. Luego, durante la década de 1980, la dicotomía entre política y administración resurge —con nuevos contenidos— con las reformas estatales y administrativas de sesgo neoliberal, aunque al mismo tiempo se vislumbran avances en sentido contrario al establecimiento de dicha dicotomía.

De esta manera, a lo largo del tiempo, se ha producido la evolución teórica de la relación entre política y administración.

En primer término, *desde las postrimerías del siglo XIX hasta fines de la década de 1930*, la relación entre política y administración es mayoritariamente tratada en forma *dicotómica* por los diversos enfoques teóricos (como un par mutuamente excluyente): el modelo dicotómico ortodoxo, sustentado por autores como Goodnow y Wilson (en ABERBACH y ROCKMAN, 1988), afirma la relación de dependencia y acatamiento por parte de los administradores públicos respecto de los funcionarios electos, y enfatiza la separación absoluta que debe existir entre los ámbitos de acción correspondientes. Esto es: los administradores deben mantenerse en el marco de lo técnico cumpliendo estrictamente con la implementación de las decisiones políticas (WILSON, 1887). Así, estos autores observan que la administración pública queda fuera del alcance del dominio propio de la política porque las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Para esta perspectiva, es necesario despolitizar a la administración para otorgarle una mayor eficiencia.

En este sentido, Weber escinde política y administración de acuerdo a funciones precisas y complementarias: en el ámbito de la política, se formulan los objetivos, mientras que la administración es la encargada de la ejecución de dichos objetivos (TWHAITES REY, 2001).

Un segundo momento en la evolución teórica de la relación entre política y administración, se ubica «entre fines de la década de 1940 y principios de la década de 1950, y hasta 1980». Entonces, la disociación sigue vigente, pero se vislumbran tendencias en una dirección distinta, especialmente en la literatura que se inscribe sobre las corrientes de «política de la burocracia» (PETERS, 1999) y «ciencias de las políticas». La misma asocia ambas lógicas con una etapa distinta del proceso de las políticas públicas: la política como característica de la etapa de la formulación (aquí se define el «qué»), y la técnica como propia de la implementación (aquí se define el «cómo»).

En tercer lugar, a partir de la década de 1980, se observa la institucionalización de funcionarios igualmente dotados con talentos gerenciales o técnicos y también con entusiasmo político. Así surge un nuevo modo de relacionar política y técnica: a través de las formas de concebir a *nuevos* actores que condensan ambas lógicas en su ámbito de actuación. Se destaca la importancia de una interdependencia entre política y administración, corporizada en un *nuevo tipo de funcionario* político-técnico. Son ejemplo de ello, los denominados híbrido-puro, *policy-politician* o *technopol* (SVARA, 1999; ABERBACH, PUTNAM y ROCKMAN, 1981; HECLIO, 1993; NALBANDIAN, 2001).

Paralelamente, se produce un avance de una literatura cuyo nivel de análisis es el de la gestión pública (situado entre el nivel de la política y la administración), pensado en términos transversales y no solamente sectoriales (METCALFE, 1996; BADÍA, 2005). Es decir, un nivel de gestión pública que no es ni el de la política ni el de la administración:

Aceptar que este nivel tiene entidad en términos de construir conocimiento supone, en la línea que propone Metcalfe, aceptar que hay cuestiones que son específicas de la gestión del aparato estatal, y que por lo tanto requieren del desarrollo de proyectos políticos y de tecnologías específicas para operar en él. Por ejemplo, supone pensar quiénes y a través de qué mecanismos se encargarían de definir y gestionar las políticas orientadas a que los aparatos administrativos cambien sus formas de organización, sus tecnologías, cuando cambien los criterios que definen los objetivos políticos (BADÍA, 2005: 16).

Esta última es la postura teórica que adoptará este trabajo de investigación.

Por último, los *trabajos académicos* existentes sobre el tema tienen como ámbito de referencia a la Administración Pública nacional y no a los niveles locales. Asimismo, la bibliografía latinoamericana más reciente, en general, se basa en el tratamiento de la relación entre política y administración referida a los procesos de reforma del Estado y la administración implementados en la década de 1990 en niveles nacionales (CAMOU, 1997; FALCÃO MARTINS, 1997; THWAITES REY, 2001; VILAS, 2001; AGUDELO, 2003) o provinciales (CAO y RUBINS, 1998).

## MARCO TEÓRICO Y ESTRATEGIA METODOLÓGICA

Hablar de tensión —en cuanto al vínculo entre *política* y *técnica*— no implica pensar en relaciones que van a quebrarse, sino en relaciones que pueden fortalecerse, ya que la tensión es la búsqueda del equilibrio para que ninguna de las lógicas subsuma a la otra. Dicha tensión atraviesa tanto al gobierno, al aparato estatal y a las políticas públicas, como al contexto (como reconocimiento de la existencia de otros actores y de variables que re-significan situaciones y escenarios); puesto que problematiza la toma de decisiones (sobre objetivos y cursos de acción que hacen a la vida de las relaciones) que debe asumir el Estado como instancia mayor de articulación de las relaciones sociales.

La tensión entre las lógicas política y técnica tiene tanto una dimensión instrumental como simbólica (o una dimensión material e ideal), ya que se expresan en: la construcción de un nuevo espacio de gestión pública (DÍAZ, 2005); el uso de instrumentos y tecnologías de gestión; los recursos con los que cuentan (normativos, financieros y administrativos); el

desplazamiento de actores (los cuales movilizan recursos, intereses y estrategias diferentes, que se reflejan en los instrumentos mencionados); la fragmentación institucional; la atomización de las decisiones; la usurpación y superposición de funciones; entre otros aspectos.

Los espacios analíticos de la lógica política como de la técnica son ámbitos diversos entre sí, como aquel en el cual se visualiza la articulación de ambas. Este espacio de articulación es cualitativamente diferente de ambos espacios por separado; y constituye un problema de articulación: «gobernar» dicha tensión significa que ninguna de las lógicas «subsuma» a la otra. La ruptura de la tensión o la disociación de estas lógicas se expresa en la pérdida de autonomía de la política y el desplazamiento de objetivos.

En este sentido, es posible afirmar que la lógica política «subsume» a la técnica debido a las debilidades institucionales de los gobiernos como la falta de recursos humanos capacitados, carencia de recursos presupuestarios suficientes, baja institucionalización de las intervenciones estatales, déficit en las formas de organización interna (BADÍA, 2005).

La unidad de análisis de esta investigación —políticas públicas de fortalecimiento institucional— se encuadrará en el concepto de *estructuración de políticas públicas* (Medellín Torres, 1997), ya que: en primer lugar, permite relacionar de manera dinámica las condiciones y marcos en que operan los actores identificados en función de sus diversos objetivos y estrategias; en segundo lugar, relaciona gobierno (que denota el conjunto de posiciones que, dado el régimen político dominante, otorga la dirección de las acciones públicas) y aparato burocrático-administrativo (conjunto de agentes estatales encargados de traducir esa dirección de las acciones públicas en procesos concretos de intervención, bajo la forma de programas, proyectos o actividades de rutina, y con arreglo a una serie de procedimientos más o menos formalizados e instituidos); y en tercer término, contempla la actuación de los actores estatales y no estatales en la definición y ejecución de las acciones, ya que la estructuración de las políticas públicas se compone de los momentos de formulación (problema, diagnóstico, objetivos, estrategias y recursos) e implementación de la política.

En este sentido, se deberían relacionar, dinámicamente, los marcos institucionales con los objetivos y las estrategias de los actores involucrados en las *policies*, ya que los procesos de elaboración de políticas públicas se llevan a cabo dentro de un marco institucional que restringe las acciones posibles y a través de organizaciones que actúan en función del logro de objetivos en común. Lo que nos interesa es la interacción entre instituciones y organizaciones.

No obstante, las restricciones institucionales son residuos de las negociaciones y decisiones del pasado. Además, benefician a algunos actores y traen desventajas para otros, impariando recursos de poder diferenciados entre ellos (GOODIN, 2003).

La estructuración de las políticas debe ser comprendida como el producto de un intenso proceso político a través del cual emergen y toman forma los proyectos e intereses de agentes (individuos), agencias (instituciones) y discursos (síntesis de la interacción entre agentes y agencias) en pugna por imponer un determinado proyecto de dirección política y de dirección ideológica sobre la sociedad y el Estado.

De esta manera, los resultados de las políticas dependen del juego político (expresado normativa, financiera y administrativamente) que establezcan los actores del organismo público y otros, constituyendo al Estado en una arena política. Las políticas se caracterizan por la interacción de diferentes actores individuales y colectivos, dentro de un marco institucional, formal e informal, que establece y restringe las reglas de juego; ya que los actores son tan racionales en los escenarios informales como en los altamente formalizados, pero su racionalidad no puede ser entendida sin conocer las reglas y el conocimiento compartido de esas reglas, las cuales efectivamente establecen los parámetros de su comportamiento y sus expectativas (O'DONNELL, 1996).

Por su naturaleza, la intensidad de las tensiones y conflictos inherentes a todo proceso de estructuración de las políticas públicas emergen como elementos claves para asegurar la producción y reproducción de las mismas. Se trata de un complejo proceso de mutuas determinaciones en el que, por una parte, la *intensidad de las tensiones y conflictos determina los márgenes de maniobra que tienen los gobernantes* para hacer valer un proyecto político y convertirlo en hechos de gobierno. Pero, por otra, las políticas públicas *permiten ordenar y movilizar un conjunto determinado de recursos* (técnicos, humanos, financieros) produciendo unos resultados tales que permiten atenuar ciertas tensiones y conflictos o activar otros que le permitan al gobernante mejorar sus márgenes de maniobra. Así, el modelo se desarrolla en función de la doble interacción entre la intensidad de las tensiones y conflictos, y el manejo de los dispositivos y operadores.

Por último, en relación con el concepto de *capacidades institucionales*, ese modelo denota la presencia o ausencia de diversos déficit en torno a la organización, los cuales simplifican u obstaculizan la aplicación de las políticas. Dichos déficit giran en torno a:

- Relaciones institucionales (como competencias superpuestas o falta de colaboración en la provisión de información o servicios de algunas organizaciones respecto de aquella que debe aplicar la política). Es el aspecto netamente político del concepto.
- Estructura organizacional interna y distribución de funciones (determinación de qué unidades organizativas deben hacerse responsables de la puesta en práctica de las tareas), la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras (recursos financieros y físicos a disposición de las unidades ejecutoras).

- Reglas de juego (cristalizadas en legislación general, sectorial, reglamentaciones y modelos culturales)
- Política de recursos humanos (aplicación de normas de concursos, incentivos salariales, etc.) y capacidades individuales de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto, tales como el establecimiento de la categoría jerárquica, el grado de conocimiento, el nivel de información manejado, la motivación y las habilidades de las personas encargadas de la implementación de las tareas (OSZLAK y ORELLANA, 1997).

Respecto de la *estrategia metodológica*, la investigación se basará en el análisis de la relación —como tensión y no en forma dicotómica como históricamente se ha llevado a cabo— entablada entre las lógicas política y técnica en la estructuración de las políticas públicas de fortalecimiento institucional (asistidas técnica y financieramente por el BID), aplicadas en las Direcciones Generales de Rentas y Recursos Humanos<sup>5</sup> del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante el período 2000 y 2006; apuntando a construir tipos de articulación y su impacto sobre los resultados de las políticas.

Los casos de estudio fueron seleccionados debido a que representan cada uno de los tipos diferentes de tensión y resultados de las políticas; aunque, según el método de las similitudes (MILL, 1843), ambos mantienen semejanzas de diversa índole. Esto permite mantener constantes algunos factores que podrían influir en las relaciones de las variables a estudiar (DOGAN y PELASSY, 1984) y así, evitar la intromisión de variables espurias.

Fundamentalmente, la recolección de la información se realizará a través de entrevistas a informantes claves, a través de las cuales se tratará de *capturar los procesos* (que desembocan en generación de sentido y conflicto o consenso) que condujeron a los resultados obtenidos en términos de capacidades institucionales: cuáles fueron los actores involucrados, los objetivos que sustentaron, las estrategias y los recursos que utilizaron con el fin de cumplir dichos objetivos; cuáles fueron sus interacciones, en qué momentos coincidieron sus estrategias, si contaron con intereses sociales definidos que sustentaron su posición, si determinadas lógicas prevalecieron en una u otra etapa, entre otros aspectos. La relación

---

5. Subprograma de Modernización del Programa de Apoyo Institucional, Reforma Fiscal y Plan de Inversiones de la Ciudad de Buenos Aires, BID-GCBA». Período 2001-2006.

Este proyecto está destinado a asistir a la administración de la ciudad en el logro del equilibrio fiscal, la eficiencia y la efectividad en las inversiones públicas a partir de un diagnóstico de obsolescencia del tipo de gestión. Específicamente, el fortalecimiento institucional consiste en acciones de mejoras que permitan incrementar la calidad de los procesos, las competencias de los recursos humanos y la capacidad de gestión y aprovechamiento del cambio tecnológico.

entre política y técnica se observará en ocasión de la formulación e implementación de la política pública<sup>6</sup> pensada, fundamentalmente, como marco de contención de las lógicas.

#### HIPÓTESIS

Según sea el tipo de tensión imperante en cada uno de los organismos, distintos serán los resultados obtenidos, leídos en clave de capacidades institucionales. Es decir que, *si el tipo de tensión es alto, los resultados de las políticas implicarán un debilitamiento de las capacidades institucionales*: falta de recursos humanos capacitados, carencia de recursos presupuestarios suficientes, superposición de funciones, baja institucionalización de las intervenciones estatales y déficit en las formas de organización interna. Mientras que *si el tipo de tensión es bajo, los resultados de las políticas públicas de fortalecimiento institucional implicarán un desarrollo de las capacidades institucionales del Estado*.

---

6. El análisis de las políticas se llevará a cabo según el modelo conocido como *policy making* (fijar agendas, formular, definir, implementar, evaluar y terminar la política) que requiere un orden jerárquico, unidades inferiores y superiores, y una estructura de comando. Los textos sobre *policy making* asumen que existe un poder central que toma a su cargo la regulación de la sociedad. Se asume que las autoridades políticas son *el* recurso que solucionará los problemas de la misma (Carlson, 1995).

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA, L. (1992): *La implementación de las políticas públicas*, México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- (1993): «Estudio introductorio». En: *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- AGUDELO HENAO, L. F. (2003): *Políticos y Burócratas en Colombia*. (Disponible en: [http://www.udem.edu.co/GIIP/bur\\_pol.pdf](http://www.udem.edu.co/GIIP/bur_pol.pdf)).
- ABERBACH, J.; R. PUTNAM y B. A. ROCKMAN (1981): *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge: Harvard University Press.
- ALONSO, G. V. (2000): *Análisis de las capacidades institucionales de la Superintendencia de Servicios de Salud*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Administración Pública.
- (2005): «Elementos teórico-metodológicos para el análisis de capacidades estatales (con énfasis en el área de las políticas sociales)». Seminario «Gestión política y administrativa del proceso de cambio», organizado por el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, México D. F.
- (2006): *Visiones acerca del clientelismo y la política social en el ámbito subnacional argentino*, Mimeo.
- (2007): «*Capacidades estatales, instituciones y política social*». Buenos Aires: Prometeo.
- BADÍA, G. (2005): *La Dicotomía Política / Administración*. Mimeo.
- BRESSER PEREIRA, L. C. (1973): *Ideología y tecnoburocracia*. Buenos Aires: Paidós.
- (1997): *State Reform in the 1990s: Logic and Control Mechanisms*. Brasilia: MARE.
- BROWN, M. y Erie, S. «Poder y Administración: paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática», en: OSZLAK, O. (comp.) (1984): *Teoría de la Burocracia Estatal: Enfoques críticos*. Buenos Aires: Paidós.
- CAMOU, A. (1997). «Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina», en: *Nueva Sociedad* N° 152, noviembre-diciembre, Caracas.
- CAO, H. y R. RUBINS (1998). «Reforma del Estado en Provincias. Balance y perspectivas: Una perspectiva para analizar los puntos centrales de la reforma en las Provincias». En: *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, Año 5, N° 11, Asociación de Administradores Gubernamentales, Buenos Aires.



CARDOSO, F. E. «Estado y sociedad (notas preliminares)». En: Cardoso, F. H. (1985): *Estado y sociedad en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, «Cuadernos de Investigación Social».

CARLSON, L. (1995). «Policy Making, Collective Action, and the Governability of Society». Paper delivered to the Miniconference on *Political Order and Development*, Workshop in Political Theory and Policy Analysis, December 9 and 11.

CAVAROZZI, M. y J. M. ABAL MEDINA. «Del problema del Estado al problema del gobierno, los desafíos de la nueva gestión». *Revista Sociedad*, de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). número 15, diciembre de 1999. Buenos Aires.

CENTENO, M. Á. «Redefiniendo la tecnocracia». *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 37, número 146, julio-septiembre 1997.

CENTENO, M. A. y S. PATRÍCIO (eds.) (1998): *The Politics of Expertise in Latin America*. London: Macmillan Press.

COHEN, E. y R. FRANCO (2000): *Evaluación de proyectos sociales*. México D. F.: Siglo XXI.

CUNILL GRAU, N. (s/f): «La democratización de la Administración pública. Los mitos a vencer». *Revista Política y Gestión*.

DÍAZ, C., N. GALANO e I. VERDI (2005): «Cuando políticos y técnicos hablan de gestión local. Una mirada desde “la academia”». Ponencia VII Seminario «RedMuni: La Gestión Local en Argentina: situación y perspectivas».

FALCÃO MARTINS, H. (1997): «Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración». *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 9, Caracas.

GOODIN, R. (2003): *Teoría del diseño institucional*. Barcelona: Gedisa Editorial.

GRINDLE, M. S. (1977): «Power, Expertise, and the “Técnico”: Suggestions from a Mexican Case Study», in: *The Journal of Politics*, 39, 2, May 1977, 399-426.

GUTIERREZ, R. (2006): «Between knowledge and politics: state water management reform in Brazil». Tesis Doctoral. Baltimore, Maryland. (disponible en: <http://www.marcadagua.org.br/>).

HALL, R. (1994): *Organizaciones, estructuras y procesos*. Prentice Hall Hispanoamericana S. A., 6.ª Ed.

HANF, K. (1978): «Introduction», in: HANF, Kenneth and Fritz SCHARPF (eds.): *Interorganizational Policy Making. Limits to Coordination and Central Control*, London: SAGE.

- HECLO, H. (1993): «Las redes de asuntos y el poder Ejecutivo». En: AGUILAR VILLANUEVA, Luis: «*Problemas públicos y agenda de gobierno*». México: Miguel Ángel Porrúa.
- KLINGNER, D. E., J. NALBANDIAN y B. ROMZEK (2001): «La política, la administración y el mercado: expectativas de ámbitos de responsabilidad en conflicto», 6.º Congreso del CLAD, noviembre, (disponible en <http://web.uccs.edu/klingsner/Articles/>).
- LEFORT, C. (1984). «¿Qué es la burocracia?». En: OSZLAK, O. (comp). *Teoría de la burocracia estatal*, Buenos Aires: Paidós.
- LOWI, T. J. (s/f): «Políticas públicas, estudios de caso y teoría política». En: AGUILAR VILLANUEVA, L. *La hechura de las políticas*.
- LYNN, N. y A. WILDAWSKY (eds.) (1990): *Public Administration: The State of Discipline*, New Jersey: Chatham House Publishers.
- MEDELLÍN TORRES, P. (1997): «Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: Elementos para una teoría de la estructuración de Políticas Públicas en Países de Baja Autonomía Gubernativa», en: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 9.
- (1998): *El retorno a la política. La gubernamentalización del gobierno*, Alcaldía de Bogotá, CIDER, Bogotá, Colombia: TM Editores, PNUD.
- (2004): «La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad». *Serie Políticas Sociales*, Número 93, CEPAL.
- METCALFE, L. (1996) «Gestión pública: de la imitación a la innovación». En: BRUGUÉ, Q. y J. SUBIRATS (selección de textos): *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas.
- MORSTEIN MARX, F. «El servicio civil de nivel superior como grupo de acción en el desarrollo político occidental». En: LAPALOMBARA, J. y otros (1970): *Burocracia y desarrollo político*, Buenos Aires: Paidós.
- O'DONNELL, G. «Apuntes para una teoría del Estado», en: OSZLAK, O. (comp.) (1985): *Teoría de la burocracia estatal*, Buenos Aires: Paidós.
- OSZLAK, O. «Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal», en: OSZLAK, O. (comp.) (1984): *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Paidós.
- O'DONNELL, G. «Otra institucionalización», *Revista La Política: Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad*, N° 2 diciembre, segundo semestre de 1996, Barcelona.

- OSPINA BOZZI, S. (2002): «Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora». VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
- OSZLAK, O. (1980): «Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas». Estudios CEDES, Vol. 3, Nº 2, Buenos Aires.
- OSZLAK, O. y E. ORELLANA (1997): *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*, n/1, n/e.
- OSZLAK, O. y G. O'DONNELL (1982): «Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación», en: *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, Nº 1, Caracas.
- OTERO, A. (2003): «La administración tributaria en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Apuntes al pie de una experiencia», Segundo Congreso Nacional de Administración Pública, Provincia de Córdoba, República Argentina. (Disponible en: [http://www.aaeap.org.ar/ponencias/congreso2/Rosello\\_Antonio.pdf](http://www.aaeap.org.ar/ponencias/congreso2/Rosello_Antonio.pdf).)
- PARDINAS, F. (1969): *Metodología y técnicas en investigación en ciencias sociales*. México: Siglo XXI Editores.
- PETERS, G. B. (1999): *La política de la burocracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- PZEWORSKI, A. (1998): «Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente». *Revista Argentina de Ciencia Política* Nº 2, Buenos Aires.
- RODRÍGUEZ GUSTÁ, A. L.: «Capacidades estatales e institucionales: ¿de qué estamos hablando?», en: ALONSO, G. (coord.) (2007): *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo, (en prensa).
- SANGUINETTI, M. E. «Ejecución de políticas públicas y burocracia». Primer Congreso Argentino de Administración Pública: «Sociedad, Gobierno y Administración Pública». Rosario, agosto/septiembre de 2001.
- SCHARPF, F. «Coordination in Hierarchies and Networks», in: SCHARPF, Fritz (ed.) (1993): *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approach to the Study of Governance Institutions*. Frankfurt AM: Campus Verlag.
- SHAFRITZ, Jay M. y Albert C. HYDE (1999): *Clásicos de la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica.
- SCHMITTER, P. (1974): «¿Still a century of corporatism?». *Review of Politics*, 36.

SKOCPOL, T.: «Building the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research», en: RUESCHEMEYER, E. y SKOCPOL (Ed.) (1985): *Bringing the State Back In*, New York: Cambridge University Press.

Sojo, C. (2004): «La modernización sin Estado: el destino privado de las políticas públicas», Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales, Revista Mexicana de Sociología, año 66, núm. especial, México.

SVARA, J. H. «Complementarity of politics and administration as a legitimate alternative to the dichotomy model», en: *Administration and Society*, Newbury Park, vol. 30, N° 6, Sage Publications, Jan 1999.

THWAITES REY, M. (2001): «Tecnócratas vs. Punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: Política vs. Administración». Artículo publicado en Revista *Encrucijadas*, N° 6, abril de 2001, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

VILAS, C. (2001): *El síndrome de Pantaleón: política y administración en la reforma del Estado y la gestión de gobierno* (Disponible en: [http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18\\_1/apache\\_media/GJ7Q3SLCQ9VY69K5KIAA5KVH2L6XKX.pdf](http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/GJ7Q3SLCQ9VY69K5KIAA5KVH2L6XKX.pdf)).

WAGNER, P., C. HIRSCHON WEISS, B. WITTROCK y H. WOLLMAN (1999): «*Ciencias sociales y Estados modernos: experiencias nacionales e incidencias teóricas*», México: Fondo de Cultura Económica.

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN\*

## Las formas de la política: régimen político y cambios institucionales en la provincia de Santa Fe a partir de 2003

GASTÓN MUTTI, RAÚL BORELLO, MARÍA DE LOURDES LODI

EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

### *Objetivos Generales:*

- Presentar los cambios y continuidades en el régimen político de la provincia de Santa Fe desde 2003.
- Evaluar los distintos proyectos existentes que proponen alternativas de reforma de la Constitución Provincial para su adecuación a la Constitución Nacional de 1994.
- Identificar las particularidades del sistema electoral de la provincia de Santa Fe desde 2003 y compararlo con los demás sistemas provinciales y el sistema nacional.

### *Objetivos Particulares:*

- Describir los motivos que llevaron a la discusión de cambios en el régimen político provincial y su introducción en la agenda gubernamental.
- Evaluar el impacto de las reglas informales sobre el funcionamiento de las reglas formales del régimen político.
- Realizar un seguimiento de las discusiones inter e intra partidarias, legislativas y gubernamentales.
- Evaluar los distintos proyectos de reforma de la Constitución Provincial considerando sus distintos impactos sobre el régimen político provincial.
- Discutir los supuestos y fundamentos teóricos en los que se sustenta el nuevo sistema de elecciones internas abiertas y simultáneas en la provincia.

- Comparar la implementación del sistema electoral en 2005 y 2007 con las elecciones realizadas con el sistema electoral de la Ley de Lemas.
- Comparar los cambios institucionales en Santa Fe con los producidos en los últimos años en otras provincias y a nivel del régimen político nacional.

## EL ESTADO DE LA DISCUSIÓN / EL ESTADO DEL ARTE

### *1. Santa Fe: los cambios institucionales*

La dimensión jurídica no debe ocultar los rasgos de las prácticas de la política. Por esto, hay que estudiar no solo las reglas formales, sino también aquellas regla o instituciones que, no escritas pero aceptadas socialmente, son creadas, comunicadas y puestas en práctica por los actores. Ellas generan o encapsulan expectativas y patrones de acción; no sólo describen lo que los actores hacen, sino también lo que esperan que los demás harán (MUTTI, 2004).

De esta manera, las instituciones informales pueden ser importantes soportes de las instituciones formales, operando en sus intersticios y promoviendo que funcionen mejor. Induciendo a que los representantes sean responsables, a que el Estado proteja los derechos ciudadanos, y a que la sociedad sea más democrática. Sin embargo, las primeras también pueden alterar o subvertir el funcionamiento de las segundas si se basan en la incompetencia, el patrimonialismo, el clientelismo o la falta de transparencia en el ejercicio del poder.

La mayoría de las críticas que se realizan a las instituciones en Santa Fe se relacionan más con las reglas informales de la política que con las sancionadas por el Estado. Se critican las formas de funcionamiento de la política, esto es, cómo los políticos se comportan, o bien cómo los ciudadanos actúan.

La provincia de Santa Fe está discutiendo una profunda modificación de sus principales instituciones políticas. Al cambio en el sistema electoral se ha sumado la necesidad de reformar nuestra Constitución Provincial. Es por ello que el gobierno puede generar una amplia reforma de las principales reglas políticas formales del ordenamiento provincial.

La declaración de la necesidad de la reforma constitucional se fundamenta en que se debe actualizar la Constitución vigente desde 1962 a lo dispuesto por la Constitución Nacional reformada en 1994. A ello se suma la necesidad de dotar de rango constitucional a instituciones ya existentes en la provincia pero que actualmente tienen una menor jerarquía.

En lo referente al sistema electoral, en los últimos quince años Santa Fe se ha esforzado por ser novedad en cuanto a la configuración de su sistema electoral. Se vota de nuevo con un sistema electoral diferente al del resto del país. Sin embargo las discusiones llevadas adelante en la provincia se centraron —tanto en la reforma de 1990 como en la de fines de 2004— en la preocupación sobre las formas de candidaturas ya que sólo se debatió el método de seleccionar los candidatos. Es decir, si son sólo los afiliados de cada partido quienes eligen, o si los demás ciudadanos tendrán algún tipo de injerencia en la preselección (Borello, 2004: 1).

Sin embargo, debatir integralmente el sistema electoral hubiese supuesto discutir la reforma de la Constitución Provincial en muchos aspectos (pero en especial la cláusula de mayoría en la Cámara Baja, el bicameralismo, entre otros).

## *2. Las instituciones electorales de la provincia*

Las instituciones electorales importan. Ellas pueden dar nueva vida a los partidos o a coaliciones muertas así como impedir o promover el ascenso de nuevas fuerzas electorales. Por ello las instituciones electorales están lejos de ser simples canales de mediación y son cruciales para estructurar la lucha política (MUTTI, 2004).

En los estudios electorales hay que recordar que los sistemas electorales distribuyen poder político, transforman las preferencias de la sociedad en espacios gubernamentales, por lo cual, las decisiones que sobre ellos se toman no son neutras.

En el ámbito nacional, se ha estrenado el sistema de elecciones internas abiertas y simultáneas, sin embargo la participación de la ciudadanía fue exigua. La mayoría de los ciudadanos optaron por autoexcluirse de la decisión sobre los candidatos. Esto debe ser enmarcado en el estudio de las tácticas empleadas por los partidos políticos frente al nuevo sistema. Paralelamente a que la mayoría de los electores no concurrieron a votar, la mayoría de los partidos evitaron las confrontaciones eludiendo las internas abiertas.

Así los sistemas electorales actúan como formas de evitar nuevos competidores políticos, tanto fuera como dentro del partido de gobierno. Esto se denomina sesgo mayoritario ya que las legislaciones propuestas reducen la competencia consolidando al partido gobernante, o a una fracción del mismo, y a su bloque legislativo.

Por esto, se ha consolidado la tendencia que llevó a que los niveles de competencia partidaria provincial efectiva desde 1983 fueran bajos, y el número efectivo de partidos en sus legislaturas extremadamente bajo (en el país desde 1983 se incrementaron los niveles de fragmentación del sistema partidario de 2,69 a 4,64 en el número efectivo de partidos que competían, mientras que en las provincias disminuyó de 2,69 a 2,4).

En el ámbito provincial, el cambio por las internas abiertas y simultáneas obedeció a que la Ley de Lemas arrastraba desde su sanción críticas por parte de distintos sectores políticos y sociales. Esta ley buscaba aumentar las posibilidades de retener los gobiernos provinciales, y permitir sumar los votos de los distintos sectores internos. Tal vez la constatación más importante fue que en la práctica la Ley de Lemas, aunque incentivó la presentación cada vez mayor de lemas y sublemas, ayudó a reducir el número efectivo de partidos o lemas que finalmente obtuvieron bancas o cargos ejecutivos. Esto se produce ya que los pequeños partidos son reabsorbidos dentro de las coaliciones más amplias.

Todos los candidatos en el 2003 se sentían obligados a expresar su opinión sobre el sistema electoral. Su modificación entró en la agenda en el período preelectoral (LODI, 2005). Para ello fue fundamental el rol de los medios de comunicación, de las ONGs y de los diversos candidatos, incluso aquellos que aspiraban a cargos nacionales.

Cuando asume el gobernador Obeid presenta a la Legislatura un proyecto de sustitución del sistema electoral proponiendo las internas abiertas, simultáneas y obligatorias. De esta manera el tema pasó a la Legislatura, controlada en ambas cámaras por el justicialismo. La oposición presionaba para su tratamiento y presentaba proyectos para hacer frente a la propuesta del gobierno o, como inicialmente en el caso del Socialismo, favorecía el retorno a las internas cerradas a los afiliados.

Sin embargo el justicialismo debió enfrentar el disenso interno que se expresó en otros proyectos diferentes. En otras palabras, dónde mayor era el peso político del justicialismo mayores fueron los escollos. En Diputados se resolvió con bastante celeridad el tratamiento el 19 de agosto de 2004: con 48 votos a favor y una abstención fue derogada la Ley de Lemas. Fue en el Senado donde se presentaron las mayores oposiciones. La política provincial se discutía entre el gobernador y el partido de gobierno mientras el resto de la sociedad quedaba al margen.

El 30 de noviembre de 2004, en una sesión especial se logró el quórum y quedó en firme el mensaje del Ejecutivo con las modificaciones introducidas por los diputados. Un año después de iniciado el debate la Ley de Lemas dejaba de ser el sistema electoral de Santa Fe.

### *3. El nuevo sistema y las objeciones planteadas*

La nueva Ley tiene como una de sus principales características la adopción, en el artículo primero, del sistema de internas abiertas, simultáneas, obligatorias para los partidos políticos, confederaciones y alianzas, semiobligatorias y de un solo voto para los ciudadanos. Esto es complementado por el artículo octavo que establece que la elección de los precan-



didatos se realizará en un único acto en todo el territorio provincial y para designar todas las candidaturas en disputa. Agrega que los precandidatos pueden serlo por un partido político, alianza o confederación, en una única lista y para un único cargo electivo y una categoría. Esto lleva a que en las elecciones generales sólo pueden participar aquellos candidatos surgidos de las elecciones internas.

Existe un argumento que puede ser entendido como positivo o negativo del nuevo sistema. El mismo plantea que las abiertas no requieren pruebas de afinidad doctrinaria ya que la sola disposición del documento habilita a votar. Esto puede ser considerado como un elemento de tergiversación de las posiciones ideológicas partidarias aun cuando fortalezca la participación ciudadana. Por ello puede llevar a que los candidatos seleccionados, a pesar de tener una mayor legitimidad social, carezcan de legitimidad partidaria o presenten una ubicación ideológica diferente.

Este argumento es diferente al otro comúnmente utilizado que considera que se reduce el poder de las redes clientelares o el de los aparatos partidarios cuando se amplía la participación.

Con relación a la obligatoriedad de la participación de los partidos políticos en las internas abiertas, el punto de partida es el artículo veintidós de la ley en el que se los define como sujetos auxiliares del Estado e instituciones fundamentales para la formación y expresión de la voluntad política del pueblo. De esta manera dejan de ser sujetos del derecho privado que se desenvuelven en el ámbito de la sociedad civil. Ya no estamos hablando de mediadores, de compaginadores de la voluntad de la sociedad, sino de auxiliares del Estado. A ello se suma que la legislación electoral está habilitada para imponer a los partidos políticos el deber de llevar a cabo elecciones internas o primarias, abiertas o no, y para establecer el momento de su realización, incluida la simultaneidad.

Por su parte, el artículo quince establece que las elecciones internas, abiertas y simultáneas son una carga pública para los ciudadanos habilitados a votar por el padrón electoral general de la Provincia, a los que les corresponden las mismas sanciones establecidas para quienes no voten en las elecciones generales sin causas justificadas.

Sin embargo el artículo dieciséis postula los causales que podrán ser aducidos para no emitir el sufragio en las internas abiertas. Además de los motivos previstos por la provincia y en el Código Electoral Nacional, se fija que podrán no hacerlo aquellos ciudadanos que comuniquen fehacientemente su voluntad de no participar. Este artículo fue reglamentado de una forma engorrosa al establecer el trámite de excusación. Esta obligación aparta la legislación santafesina de otras leyes que han implementado las internas abiertas.

Esto nos lleva a retomar los debates sobre el voto obligatorio. Como es bien conocido la participación puede necesitar ser inducida por diferentes razones que deberán ser estudiadas durante la investigación. Es por ello que se ha fundamentado el voto obligatorio como el modo de dar respuesta a estos problemas de la democracia participativa ya que ayuda a resolver los problemas de lógica de la acción colectiva y a evitar que el abstencionismo deteriore el proceso democrático.

Debemos recordar dos elementos fundamentales de la legislación. En primer lugar la semi-obligatoriedad de la participación en las internas partidarias, no de las elecciones generales; en segundo lugar, el nuevo rol atribuido a los partidos políticos de ser sujetos auxiliares del Estado. Por ello se plantea un estricto control sobre sus estructuras de selección de candidatos partiendo del supuesto que la votación del mayor número sí lo hará, no la deliberación democrática a su interior.

Estos serán los elementos del régimen político a ser analizados durante la investigación estudiando y profundizando los supuestos del sistema y evaluando su práctica.

#### ESTRATEGIA METODOLÓGICA

El objeto de estudio está constituido por los cambios institucionales y las consecuentes transformaciones en las formas de la política producidos en la provincia de Santa Fe a partir de 2003.

El recorte temporal se justifica en los cambios institucionales que han tenido lugar en los últimos tres años. Especialmente se toma como punto de partida el mensaje del gobernador Obeid por el cual proponía en diciembre de 2003 la reforma del sistema electoral provincial. Dicho recorte no quita que durante la investigación se realicen indagaciones comparativas con períodos anteriores que permitan elucidar las transformaciones del régimen político provincial.

El estudio tiene las siguientes fuentes de información:

1. La legislación provincial, de otras provincias del país y la legislación nacional.
2. Los diferentes proyectos de modificación del régimen político presentados por las distintas fuerzas políticas, tengan o no estado parlamentario.
3. Los diarios de sesiones legislativas del período a analizar.

4. Encuestas de opinión sobre las reglas institucionales de la competencia política como sobre la valoración del régimen político.
5. Entrevistas semiestructuradas a gobernantes, parlamentarios, dirigentes políticos y candidatos.
6. Bibliografía editada sobre el tema de estudio
7. Revisión periodística del período en los principales diarios nacionales y provinciales.
8. Resultados obtenidos de investigaciones previas realizadas sobre la provincia, otras provincias y en el nivel nacional.

*Recolección y tratamiento de la información:*

- a) Recopilación de datos: Se obtendrá información sobre los cambios en el régimen político sistematizando y analizando los proyectos presentados en la provincia, así como legislación sancionada en Santa Fe, en otras provincias y a nivel nacional.
- b) Sistematización: Toda la información obtenida será volcada en una base de datos que permitirá contar con una información comparativa ordenada y clasificada.
- c) Análisis: En primer lugar se realizará un acercamiento descriptivo de la información. En segundo lugar se realizará un análisis de los datos donde los cambios del régimen serán la variable dependiente (lo que queremos comprender), y las motivaciones y prácticas políticas, los proyectos presentados y las reglas informales las variables dependientes (aquello que lo explica).

Estos pasos permitirán realizar un primer estudio diagnóstico en el cual 1) se conozca la magnitud y evolución de los cambios de régimen político, 2) se compare con otras provincias y la nación, y 3) se avance en algunas hipótesis explicativas de dichos fenómenos.

## RESÚMEN TÉCNICO

La investigación se centrará en los procesos de continuidad y cambio institucional en el régimen político de la provincia de Santa Fe a partir de 2003. Se analizarán las dimensiones políticas y jurídicas de estos cambios de modo tal de efectuar una aproximación interdisciplinaria a dichos procesos provinciales.

Se estudiarán los modos por medio de los cuales se debaten los cambios en el régimen político, se toman las decisiones sobre los mismos y se implementan las nuevas reglas de juego.

Los puntos sobre los que se pondrá atención son el sistema electoral de la provincia, recientemente reformado, y el ordenamiento constitucional provincial que aun no ha sido adecuado a los cambios constitucionales nacionales de 1994.

Con relación a estos puntos, se indagarán las relaciones entre lo político, el marco jurídico, el sistema partidario provincial y las consecuencias prácticas que esta nueva institucionalidad tendrá sobre los comportamientos de los diferentes actores. Para ello entendemos a las instituciones políticas como aquel grupo de reglas formales e informales, de prácticas comúnmente aceptadas que estructuran y reestructuran al régimen político.

La concreción de los objetivos planteados prevé la participación de miembros del PID en distintas redes como la «Red Nacional de Procesos Electorales, Ciudadanía e Instituciones Políticas», dirigida por el Dr. I. Cheresky, en el Instituto Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires. También se priorizarán los intercambios de información con otros PID de la Línea conformada como con el PID «Partidos y ciudadanía en la arena local» dirigido por Silvia Robin.

## BIBLIOGRAFÍA

ACKERMAN, B. (1999): *La política del diálogo liberal*, Barcelona: Gedisa Editorial.

BORELLO, R. (2004): «Las elecciones internas abiertas, simultaneas y obligatorias. La discusión sobre su posible adopción en el régimen electoral santafesino», Mimeo, Cátedra de Derecho Constitucional, Fac. de Ca. Política y RR II – UNR.

CALVO, E. y J. M. ABAL MEDINA (h) (editores) (2001): *El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, Buenos Aires: EUDEBA.

CHERESKY, I. (2005): «La ciudadanía y la democracia inmediata». Presentación en el Coloquio «Ciudadanía, sociedad civil y participación política», 11 de septiembre, Buenos Aires.

CHERESKY, I., J.M. BLANQUER (2004): *¿Qué cambió en la política Argentina? Elecciones, instituciones y ciudadanía en perspectiva comparada*, Rosario: Homo Sapiens Ediciones.

CHERESKY, I. e I. POUSADELA (comps.) (2004): *El voto liberado. Elecciones 2003: Perspectiva histórica y estudios de casos*, Buenos Aires: Editorial Biblos.

DWORKIN, R. (2003): *Liberalismo, Constitución y Democracia*, Buenos Aires: Isla de la Luna.

ELSTER, J. (2001): *La democracia deliberativa*, Barcelona: Gedisa Editorial.

ELSTER, J. y R. SLAGSTAD (1999): *Constitucionalismo y democracia*, México: FCE .

EVANS, G. F. (1995): «Vida interna de los partidos políticos: incidencia de la ley de lemas y opción por las internas abiertas», JA, I, 753.

HARO, R. (s/f): «Elecciones Primarias Abiertas», en: *El Derecho*, Tomo 144.

LINZ, J. (2004): «Los partidos políticos en las democracias contemporáneas: problemas y paradojas», en: *Posdata*, n° 10, diciembre.

LODI, M. de L. (2005): «Cuando están en juego las reglas de juego. Análisis del proceso de reforma electoral en la Provincia de Santa Fe». Tesina de grado de Licenciatura, director: V. Gastón Mutti, Facultad de Ciencia Política y RR II – UNR, abril.

MAINWARING, S. y M. SOBERG SHUGART (comp.) (2002): *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires: Paidós.

MONTERO, J. R. y R. GUNTHER, R. (2004): «Los estudios sobre los partidos políticos: una revisión crítica», en: *Posdata*, n° 10, diciembre.

MUÑOZ, R. (comp.) (2003): *Crisis de Representación y Reforma Política*, CEPRI. Ed. Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Río Cuarto.

MUTTI, V. G. (2004): «La democracia en las provincias argentinas y los cambios en sus sistemas electorales: la ley de lemas», en: CHERESKY, I. e I. POUSADELA (comps.): *El voto liberado. Elecciones 2003: Perspectiva histórica y estudios de casos*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

– (2004): «Cambios institucionales en Santa Fe. La necesaria complementariedad de las reglas formales e informales de la democracia», en: *Otro Sur*, publicación de la Facultad de Ciencia Política y RR II de la UNR, año 1 n°2, pp. 26 a 28.

MUTTI, V. G. y M. de L. LODI (2004): «Argumentos recurrentes sobre las reglas de juego. Justificaciones sobre la necesidad de la derogación de la ley de lemas», en: *Reflexiones Política y Sociales*, año 5, n°1, julio de 2004, pp. 8 a 11.

NINO, C. (1992): *Un país al margen de la ley*, Buenos Aires: Ediciones Emecé.

- NINO, C. (1992): *Fundamentos de derecho constitucional*, Buenos Aires: Editorial Astrea.
- (1997): *La constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona: Gedisa Editorial.
- O'DONNELL, G., O. IAZZETTA y J. CULLEL, (comp.) (2003): *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*, Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- PASQUINO, P. (2004): «Voto y sentencias: democracia y derechos», en: *Posdata*, n° 10, diciembre.
- PETRACCA, A., V. G. MUTTI, *et. al.* (2003): *Cambio Institucional y agenda pública. La provincia de Santa Fe en los años noventa*, Rosario: UNR Editora.
- PUIG DE STUBRIN, L. (2005): «Las elecciones internas santafesinas», en: *Escenarios Alternativos*, <[www.wscenariosalternativos.org](http://www.wscenariosalternativos.org)>.
- QUIROGA, H. (2005): «Ciudadanía y espacio público. Nuevo encuentro a partir de un escenario de cambios», Presentación en el coloquio «Ciudadanía, sociedad civil y participación política», 8 de septiembre, Buenos Aires.
- SCHNAPPER, D. (2004): *La democracia providencial*, Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- SPOTA, A. (1990): «Elecciones primarias, abiertas, obligatorias y simultáneas», en: *La Ley* – T. 1990-D.

## Principales aspectos de la investigación realizada en el marco de la tesis de maestría «La política de la evaluación de las políticas sociales. Un análisis del proceso de evaluación del Programa Trabajar»\*

MARÍA JIMENA GARCÍA PUENTE

### EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

La investigación en torno a la problemática de la evaluación de las políticas sociales partió de los siguientes interrogantes: ¿qué criterios se emplean para evaluar una política social?; ¿quiénes son los actores relevantes que poseen capacidad de incidir y participar en el proceso de evaluación?; ¿con qué tipo de recursos cuentan?; ¿qué factores inciden en el modo en que ese proceso se desarrolla?; ¿qué sucede con los resultados?

La cuestión analizada fue la política del proceso de evaluación del Programa Trabajar<sup>1</sup> y sus posibles usos, a partir del análisis de los actores, los marcos institucionales en los que actúan y las relaciones que determinan el modo en que se define y ejerce este nuevo rol estatal.

### EL ESTADO DE LA DISCUSIÓN / EL ESTADO DEL ARTE

Las profundas transformaciones estructurales desarrolladas durante los años noventa en Argentina implicaron una redefinición de la relación entre el Estado, el mercado y la socie-

---

\* Se presenta una síntesis de la tesis de maestría en Administración y Políticas Públicas realizada en la Universidad de San Andrés, cuyo director fue el Dr. Fabián Repetto. Otras versiones fueron presentadas en diversos congresos.

1. El Programa Trabajar formó parte del conjunto de las políticas focalizadas implementadas en la década de 1990 en Argentina y fue una de las primeras políticas de transferencia de ingreso sujeta a una contraprestación focalizada a desocupados que tuvo evaluaciones. Se desarrolló en tres versiones (Trabajar I, II y III) desde 1996 hasta principio de 2002, tuvo alcance nacional y dependió de la Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral (SEyCL) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). El Programa, además tuvo suma relevancia y visibilidad pública, entre otros motivos, porque fue la principal respuesta estatal al aumento del desempleo y a las protestas sociales y se convirtió en sinónimo de política de empleo. Luego, su sucesor, en el año 2002, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PjyJDH) con el formato la focalización y transferencia de ingresos, tuvo una mayor cobertura y contención.

dad civil. Esto condujo a una modificación en el modo de intervención del Estado, sus roles, prioridades y en las correlaciones de fuerzas. Dichas transformaciones se pueden vislumbrar en las políticas públicas, las cuales representan un modo de relación entre estos tres actores y son resultado de un proceso de decisión política en el marco de ciertas reglas.

En ese amplio proceso de redefinición del Estado —tanto respecto a sus roles como a su organización— se modificaron los objetivos y las modalidades de la implementación y gestión de las políticas públicas en general, y de las sociales en particular. En dicho contexto emergió con fuerza la noción de evaluación como una nueva actividad estatal a realizar.

En la gestión pública se incorporó el concepto desde las nociones de responsabilización, rendición de cuentas, y mejoramiento de la eficiencia, eficacia y calidad de la administración e intervención estatales. Por otro lado, se extienden las políticas sociales focalizadas, a partir de los cambios en las formulaciones, los modos de gestión, las orientaciones, y los actores con capacidad de decisión. En la actualidad la evaluación está presente en casi todos los programas sociales y ha adquirido una relevancia tal que permite considerarla como un nuevo rol estatal. Pese a esto, varios autores coinciden en señalar que esos avances no se corresponden con la magnitud y la calidad de las evaluaciones efectuadas ni con la utilización de los resultados en las instancias de toma de decisión, es decir, con el empleo de la evaluación como una herramienta de gestión de las políticas sociales.

Respecto a las características de evaluaciones implementadas, Hintze (2000 y 2001) señala que, en los casos de los programas con financiamiento externo, las mismas se limitan al seguimiento de los desembolsos programados en términos de cumplimiento.<sup>2</sup> Las evaluaciones de programas tradicionales o históricos, de acuerdo con la autora, están ligadas a la obtención de préstamos para reformas del sector y a las nuevas tendencias en gestión de políticas sociales, por lo que las evaluaciones aparecen divorciadas de la lógica con que los programas fueron diseñados. Por último, Hintze señala que generalmente los sujetos de derecho de las políticas sociales no son incorporados a los procesos de evaluación, y en caso que eso ocurra lo son como informantes.

---

(2) «La evaluación de los programas ligados a enfrentar la pobreza [...] sirvieron más al objetivo de cumplir con los planes de acción acordados con las instancias financiadoras que para ajustar o mejorar el desempeño del programa en cuestión» (Repetto, 2001: 196). «La evaluación suele realizarse como consecuencia de un requisito formal y de un compromiso asumido con la agencia financiadora, más que como una práctica explícita dirigida al perfeccionamiento de políticas y de su gestión. De ahí que sea frecuente que obedezca a diseños con pretensiones limitadas: la constatación bastante primaria entre algunos logros con metas buscadas, utilizando para ello líneas de base imperfectamente dibujadas y resultados imperfectamente identificados» (Martínez Noguiera, 2004: 159).



Tanto Martínez Nogueira como Repetto señalan que el sistema político no se orienta con los resultados de las evaluaciones. Ambos autores afirman que no se observa una cultura que propicie la utilización activa de los resultados evaluativos, que no «existen acuerdos generalizados y de implicancia práctica sobre el valor que generan buenas evaluaciones de las decisiones y las acciones en materia de política social» (REPETTO, 2003: 22). Por lo que «las evaluaciones no aportan contribuciones significativas a la construcción de sentido de las políticas, a la memoria institucional y al aprendizaje social. Sirven, a lo sumo, para introducir cambios incrementales, pero no para producir modificaciones de “segundo orden” como serían la adopción de enfoques alternativos o del cuestionamiento a las conceptualizaciones que responden las políticas sociales» (MARTÍNEZ NOGUEIRA, 2004: 160). Es decir, no constituyen medios eficientes para alimentar un aprendizaje político y social que conduzca a la redefinición de problemas, al replanteamiento de los objetivos de las políticas o, como sostiene éste último autor, a la adopción de nuevos marcos interpretativos mediante la reconstrucción de los procesos sociales, la identificación de las lógicas operantes y de las estrategias de los diversos actores.

#### MARCO TEÓRICO Y ESTRATEGIA METODOLÓGICA

Partiendo de un enfoque político-institucional analizamos las políticas públicas a partir de la consideración de dos ejes: los actores relevantes con sus recursos de poder, intereses e ideologías; y los marcos institucionales, es decir, las reglas de juego formales e informales que posibilitan y estructuran las interrelaciones entre los diversos actores.

Por actores relevantes entendemos a los individuos o colectivos del Estado, la sociedad o el sistema internacional con capacidades potenciales (recursos) para incidir en alguna instancia de los procesos de las políticas públicas. Dichos actores poseen intereses e ideologías que desean materializar en las políticas y, para ello, movilizan las dotaciones de recursos que tienen (ACUÑA y REPETTO, 2001 y REPETTO, 2005).

Los actores se interrelacionan en los marcos institucionales o en las instituciones y estas relaciones están mediadas por las reglas de juego formales e informales, las rutinas organizacionales, las normas y costumbres (REPETTO, 2003) que permiten la agregación o desagregación de intereses y establecen un modo de procesar los conflictos en una sociedad.

Las instituciones, en tanto organizaciones sociales del poder, reducen incertidumbres, establecen un modo de distribución de recursos y estructuran los comportamientos y estrategias de los diversos actores. Las oportunidades que generan los marcos institucionales de

canalizar demandas y necesidades de los actores en el espacio público no son idénticas para todos, se asocian a las características de dicha institucionalidad como al poder relativo de los actores que participan en esa interacción (REPETTO, 2003). Por otro lado, no determinan por sí solas tales o cuales resultados, sino que son los actores concretos los que imprimen cierta lógica a las reglas de juego: se trata de una mutua influencia entre reglas de juego y actores (REPETTO, 2001). Asimismo, los cambios de las reglas de juego pueden ser posibles objetos de la acción política (MAJONE, 1997).

En función de tales ejes conceptualizamos las políticas públicas como intervenciones estatales frente a determinadas problemáticas y como el resultado de una compleja y conflictiva articulación de demandas, intereses e ideologías. En las distintas etapas por las que atraviesan las políticas públicas, diversos actores interactúan en función de sus recursos de poder y la correlación de fuerzas existentes, en un entramado institucional. Las políticas públicas son el resultado de las disputas de intereses procesadas políticamente, en las que intervienen distintos actores con intereses comunes, múltiples y/o contradictorios, en el marco de cierta distribución de poder y de determinadas reglas de juego.

La evaluación de políticas públicas es un examen que implica una revisión del modo de resolución de las cuestiones definidas como problemas —de la formulación y selección de las mismas—, de su formulación, gestión, implementación, alcances y resultados, con el propósito de mejorar el desempeño y el accionar del Estado. La evaluación tiene por objetivo producir información, conocimiento, para orientar los procesos de decisión, introduciendo modificaciones a la política o sucediéndola por una más adecuada (TAMAYO SÁEZ, 1997).

Los resultados de las evaluaciones son informaciones y conocimiento, los cuales no son simplemente un conjunto de datos, sino que implican un juicio, una valoración de la implementación, de los resultados y de la política.<sup>3</sup>

La evaluación utiliza procedimientos científicos, una metodología; emplea técnicas de recolección y análisis de información para identificar, medir y analizar los efectos, los resultados y los impactos de la política.<sup>4</sup> Por ello requiere de una determinada *expertise*, del dominio de un saber especializado.

---

3. Lo Vuolo y otros (1999) destacan que evaluar conduce a una indagación sobre los valores de los objetivos de una política pública en relación al sistema social y político. Mokate (2003), en el mismo sentido, señala que no se trata de verificar el cumplimiento de objetivos sino de validar el valor social incorporado en tales objetivos.

4. «Evaluar una política pública es apreciar los efectos atribuibles a una intervención gubernamental en un campo específico de la vida social y del entorno físico [...] es la apreciación sistemática, sobre la base de métodos científicos, de la eficacia y de los efectos reales, previstos o no, buscados o no, de las políticas públicas» (Meny y Thoenig, 1992: 195). Es «un examen, a partir de criterios específicos, de los logros de una política en relación a las metas propuestas y a los efectos esperados en los grupos sociales beneficiarios» (Sulbrandt, 1994: 312).

Destacando los elementos esenciales de la evaluación, al margen de la diversidad de propósitos, tipologías y/o modos de abordaje, Nirenberg, Brawerman y Ruiz (2000).

Definen a la evaluación de políticas públicas como «una actividad programada de reflexión sobre la acción, basada en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información, con la finalidad de emitir juicios valorativos fundamentados y comunicables, sobre actividades, resultados e impactos de esos proyectos o programas y formular recomendaciones para tomar decisiones que permitan ajustar la acción presente y mejorar la acción futura» (2000: 32).

La evaluación no es sólo un procedimiento técnico, se vincula de diversas maneras con la política. Se puede construir y distinguir, con fines analíticos, dos perspectivas que relacionan la evaluación con la política. La primera, señala el nexo de la evaluación con diversos aspectos de lo político. Esto es, en función de:

a) Su objeto de análisis: las políticas públicas. Las políticas públicas como intervenciones estatales que son consecuencia de un proceso político en el cual se canalizan y representan diversos intereses e implica una compleja y conflictiva articulación de demandas e intereses múltiples y contradictorios de una sociedad plural y política. Del mismo modo, la realización de una evaluación es producto de una decisión resultado del proceso político.<sup>5</sup>

b) Su finalidad, no sólo como un insumo para la gestión estatal, sino como un instrumento, un mecanismo político, cuyo propósito puede ser el control parlamentario, la legitimación de acciones gubernamentales o la justificación de las mismas, el reforzamiento o la destrucción de una política, o bien la legitimidad de un tipo de liderazgo (TAMAYO SAÉZ, 1997).

c) El contexto político en el que se desarrolla. Esto implica, considerando el contenido mismo de la evaluación, su juicio de valor final, que sus resultados forman parte de la atmósfera política de la toma de decisiones, de las definiciones técnico- políticas.<sup>6</sup> Dicho contexto no actúa solamente respecto a los resultados sino que influye en todo el proceso evaluativo. Tanto en la decisión de evaluar como en su implementación existen múltiples actores interactuando con intereses y posiciones diversas respecto a la política que se evalúa y respecto a la evaluación.

---

5. El análisis de «la importancia de un programa, su significado, el de sus logros y la efectividad alcanzada reflejan un proceso de toma de decisiones y establecimiento de prioridades» (Nirenberg *et al*, 2000: 97).

6. Freeman sostiene que la evaluación es «una actividad política, un insumo que alimenta al complejo mosaico del cual emergen decisiones sobre políticas y asignaciones (de recursos) para la planificación, diseño, implementación y seguimiento de programas dirigidos al mejoramiento de la condición humana» (1980: 15, citado por Robirosa, 1986: 11)

Desde otro ángulo de análisis (que incluye los aspectos señalados) la evaluación puede ser entendida como un proceso político en el cual intervienen actores con intereses contrapuestos y en el que se desarrollan juegos de poder con el fin de influenciar en la definición de la evaluación, sus criterios, su diseño y su utilización, y de lograr sus objetivos específicos.

La definición de quiénes juzgan la política (quienes participan), cómo, con qué parámetros y estándares (orientación y diseño), y los posibles diversos usos de sus resultados, es un proceso en el cual se desarrolla un juego político de influencias, poder y negociación entre diversos actores con diversas intenciones, visiones del mundo<sup>7</sup> y dotaciones de recursos diferenciales. Es decir, en el proceso evaluativo existen una diversidad de intereses en juego y múltiples perspectivas que esos intereses implican a la hora de enjuiciar una política (BALLART, 1992).

Filgueira (2006) señala que son necesarios tres consensos entre los diferentes actores: qué medir, cómo medir y cómo evaluar. En primer lugar, es necesario acordar qué aspectos de una política medir priorizando ciertos aspectos sobre otros (en la selección de ciertos registros e indicadores). En segundo término, se debe convenir cómo medir, es decir, qué aspectos observables y medibles representan qué conceptos sustantivos de interés de una política. Por último, es requerido un consenso respecto las formas legítimas de evaluación y sus metodologías, pues los saberes disciplinarios específicos se disputan espacios de legitimidad diversos. Ninguno de esos tres consensos se construye mediante criterios técnicos puros, son dinámicos, y los intereses y poderes de los actores, así como sus saberes y convicciones, influirán. «La política, la negociación, el poder de las partes, la legitimidad procedente de una forma de hacer las cosas [...], los límites administrativos y los objetivos cambiantes de las políticas públicas se combinan en procesos de largo aliento para ir tejiendo estos consensos» (FILGUEIRA, 2006: 73).

La evaluación de políticas tiene por fin producir información y conocimiento y, para que tenga sentido su realización, es necesario que se inserte en los campos de decisión. Cómo se desarrolló el proceso de evaluación (su definición, implementación y resultados) y qué actores participaron del mismo, influyen tanto en las conclusiones a las que se arriba como en los diversos usos de las mismas.

Weiss (1999) señala tres modos de producción de las investigaciones evaluativas: en tanto datos, como ideas o como argumentos; cada uno de ellos puede ejercer una influencia di-

---

7. «Los evaluadores no son expertos desvinculados del mundo al que pretenden evaluar, sino que comparten, en múltiples niveles, prácticas y representaciones con los diversos actores de las tramas de relaciones en las que participan» (Besse, 2000: 18).

ferente sobre la toma de decisiones. En el primero, los resultados son datos (en forma de descubrimiento o conclusiones) producto de metodologías científicas. El segundo modo de producción, como ideas, ya no se trata de informes completos con todos los datos y la metodología de investigación, sino sólo de generalizaciones y conclusiones. En el tercer caso, como argumentos, se asume claramente la defensa o crítica y se emplea para fundamentar una decisión, no para fundarla. O sea que se utiliza para dar sentido o justificar las decisiones, o bien, para reforzar una posición.

Pero, ¿cómo son usados esos resultados? Se pueden señalar tres hipótesis que vinculan el uso de las evaluaciones con la toma de decisiones. La primera, plantea un uso instrumental o directo, que deriva en acciones inmediatas, cambios o reorientaciones, en los programas. La segunda consiste en un empleo conceptual, a partir del cual se pretende influenciar con la evaluación en la manera de pensar los problemas generando, a partir de ellas, nuevas ideas, teorías o hipótesis. Por último, los resultados pueden emplearse con un fin persuasivo tratando de elaborar argumentos, posiciones de ataque o de defensa, en relación con un programa o con una decisión ya tomada, es decir, para legitimar posiciones.

Entonces, la secuencia producción – usos – decisión es también un proceso político en el cual influyen actores e instituciones. No es suficiente la adecuación de la información producida con las evaluaciones para facilitar su uso en los distintos niveles decisorios, sino que «el modo de hacer política, quiénes hacen política (funcionarios más técnicos o más políticos) y la forma en que éstos, finalmente, deciden, son muchas veces factores más relevantes en la explicación del “impacto” de la evaluación» (VERA, 2006:185).

Por otro lado, es importante señalar que realizamos el estudio investigativo mediante el análisis de la siguiente documentación: los informes de las evaluaciones del «Programa Trabajar»; la normativa que da cuenta de la formulación de dicho programa en sus tres versiones; la normativa del «Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados»; y entrevistas efectuadas a diversos actores durante el período que va desde julio del 2005 a junio del 2006. Realizamos la elección de los entrevistados con el propósito de captar las percepciones respecto a los procesos de evaluación desde el punto de vista de los propios protagonistas. Por ello entrevistamos a especialistas en evaluación y en políticas sociales que participaron en diversos procesos evaluativos de políticas sociales durante los años noventa, como así también a actores que formaron parte del proceso de evaluación del «Programa Trabajar» y de la gestión con distintos grados de responsabilidad política.

## HIPÓTESIS

El proceso de evaluación del «Programa Trabajar» se compone de diversos estudios realizados sobre sus tres versiones y por distintos actores, lo que constituye un caso de análisis pertinente para corroborar las hipótesis exploratorias que orientaron esta investigación, a saber:

- Quiénes sean los actores relevantes en un proceso de evaluación, influirá en la metodología que se utilice y en el sentido que se le dé a la evaluación.
- Existen múltiples usos del proceso evaluativo de acuerdo a los actores y a las coyunturas.
- Los actores interesados en el proceso de evaluación suelen ser los que financian las políticas y/o los responsables de su gestión.
- La capacidad técnica es utilizada, por ciertos actores, como un recurso de poder frente a los demás con el propósito de alcanzar sus objetivos y satisfacer sus intereses.
- El proceso evaluativo del «Programa Trabajar I» fue realizado y utilizado para adaptar el Programa a los requerimientos del futuro organismo financiador.
- La evaluación que realizó el Banco Mundial sobre el «Programa Trabajar II» y el «Programa Trabajar III» se utilizó para justificar la pertinencia de esa política y de los recursos que destinó a dicho programa.
- Las evaluaciones del «Programa Trabajar» no incidieron directamente en el proceso de decisión del «Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados», pero en su formulación los aspectos que marcan una continuidad entre ambas políticas fueron justificados por el Banco Mundial a partir de las evaluaciones del Trabajar.

## PRINCIPALES RESULTADOS Y CONCLUSIONES

Las evaluaciones realizadas a las tres versiones del «Programa Trabajar», fueron efectuadas por distintos actores, que implementaron diversos tipos de evaluación y usaron sus resultados de diversas formas. La evaluación del «Programa Trabajar I» fue realizada por la consultora Crisol, en el marco del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), quien la diseñó e implementó a demanda del Banco Mundial (BM). En el desarrollo de dicho estudio evaluativo no intervinieron los responsables del Programa, ni en la solicitud de la evaluación ni en su implementación. El BM participó en

ese proceso de manera indirecta, mediante la aprobación de los marcos de referencia elaborados por el SIEMPRO, los cuales estaban orientados a obtener un «estado de la cuestión» respecto a la implementación del Programa. A través de visualizar las características metodológicas del estudio y los aspectos analizados, observamos que éstos abarcaron cuestiones más amplias a los intereses del BM (identificados en las evaluaciones posteriores que realizó dicho organismo sobre el Programa), por lo que el interés del futuro financiador respecto a esa evaluación fue principalmente su realización.

La permeabilidad del SIEMPRO a la demanda del BM y su debilidad para insertarse en los ámbitos de gestión y operativos del Programa Trabajar y en las instancias de definición de políticas, implicó la no articulación del proceso de producción–usos–decisión. En otras palabras, la decisión de implementar una segunda versión, la continuidad de ciertos aspectos del Programa y la modificación de otros, no se relacionó con dicho estudio evaluativo. Por otro lado, la dificultad del SIEMPRO en mantenerse y consolidar su rol de evaluador de las políticas sociales, impactó en las evaluaciones posteriores, puesto que desapareció como actor.

Las evaluaciones realizadas a los «Programas Trabajar II y III» fueron diseñadas e implementadas por consultores del BM. Dicho organismo, inducido por sus propios intereses y en función de su visión del Programa, tuvo un rol hegemónico en las definiciones de dichos estudios evaluativos. En sus informes se observó su atención en algunos aspectos de la implementación del Programa: la adecuada focalización, su distribución en regiones con altos índices de Necesidades Básicas Insatisfechas, la ejecución de las obras y en los mecanismos de control del Programa referidos a esos puntos. Tales focos de interés se visualizaron en las modificaciones en el transcurso de las versiones, primero, y en sus evaluaciones, después. Es decir, las evaluaciones se realizaron para ratificar las modificaciones y para corroborar los modelos teóricos implementados en esos estudios evaluativos.

El Ministerio de Trabajo realizó informes sobre la implementación de los programas «Trabajar II y III» para el BM, como responsable del Programa y contraparte de los préstamos. Mediante los mismos demostró la práctica de gestión que adquirió a partir de esa experiencia y su capacidad para ejecutar dicho Programa. También elaboró los informes de análisis de base de la población beneficiaria del «Programa Trabajar III» para la evaluación de impacto de dicha versión, efectuada por el BM.

En este proceso evaluativo el BM se constituyó como el actor relevante en la definición de qué aspectos analizar y cómo, a partir de su recurso económico (tanto por la financiación del Programa como de los estudios evaluativos) y empleando como estrategia para alcanzar sus objetivos, en esta instancia del proceso de evaluación, el dominio de la *expertise* como

un recurso de poder. Los responsables del Programa, dada la dotación de poder definida, a pesar de que no siempre coincidieron con el acento en los aspectos evaluados y la forma en que se analizaron, participaron colaborando con el plan de trabajo planteado por el BM y coadyuvaron a que éste organismo sea el relevante. Por otro lado, los resultados de las evaluaciones no fueron negativos, por lo que no implicaron conflictos entre los responsables de la administración nacional del Programa. Las conclusiones no pusieron en juego su posición, tampoco cuestionaron el papel desempeñado ni los resultados del Programa Trabajar.

En relación a los tipos evaluaciones realizadas a dicho Programa, se utilizaron tanto técnicas de recolección de información cualitativas como cuantitativas. Se usaron los resultados de las evaluaciones con metodología cuantitativa, con una alta sofisticación técnica. Las mismas fueron diseñadas para observar ciertos aspectos del Programa que se vincularon con los intereses del BM.

Las evaluaciones desarrolladas fueron estudios referidos al propio Programa y no respecto a las políticas de «fomento del empleo» (utilizando la terminología con la que fueron definidas). Tomando en cuenta la situación social y del mercado de trabajo, en relación con el crecimiento de la tasa de desocupación y el aumento de la pobreza por ingreso, el programa tampoco fue evaluado a partir del impacto de dicha política en función de tales indicadores. Las evaluaciones se restringieron al Programa, no se evaluó esa intervención estatal en relación con la problemática del desempleo ni de la pobreza.

Respecto a los usos de las evaluaciones, éstos no impactaron en los cambios realizados en el transcurso de las versiones ni en la finalización del Programa. Cuando el BM los usó, fue en función de sus propios intereses y objetivos. Empleó los resultados de las evaluaciones para verificar que los aspectos en los cuales estaba interesado se desempeñen adecuadamente y para ratificar la hipótesis de autofocalización. Por lo que tradujo a los datos, productos de los modelos econométricos implementados, en argumentos útiles para señalar la pertinencia de las modificaciones y la implementación de ese tipo de políticas, con la finalidad de legitimar los recursos que destinó al Programa. Por otra parte, los resultados de las evaluaciones implicaron una fuente de prestigio ante el BM para el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS): se demostraba que sabía gestionar un programa como el Trabajar.

A pesar de ello, también los resultados de las evaluaciones fueron utilizados para cuestionar la política al interior del MTSS en el momento de redefinición de la intervención pública en lo social. Dicho cuestionamiento se fundó en observar las limitaciones del Programa y de las evaluaciones. Construyeron argumentos en pos de la posición de una transferencia de dinero y de la universalización con prestación laboral. Es decir, usaron las evaluaciones de



un modo conceptual y con la pretensión de ejercer influencia en la forma de leer la nueva situación y en el modo de intervención.

Sin embargo, los resultados de las evaluaciones del Programa Trabajar no fueron considerados en el momento de la finalización del mismo ni en la decisión de implementar el «Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados». En esa instancia de decisión de modificación de la intervención, fueron otros los actores relevantes los que construyeron los consensos en otro el lugar.

Respecto a la formulación del «Plan Jefes y Jefas», se observó, entre los aspectos que marcan una continuidad con el Programa Trabajar, que algunos puntos fueron resultado de la experiencia adquirida por parte de los funcionarios del MTSS en la gestión del «Programa Trabajar» (y no las evaluaciones); lo cual jugó un peso importante dada la urgencia por implementarlo. El MTSS mantuvo algunos de los procedimientos y prácticas de gestión utilizados en el «Programa Trabajar» y, de ese modo, los tradujo en aprendizaje organizacional. Los otros aspectos, que respondieron al interés del BM, fueron justificados por éste usando los resultados de sus evaluaciones como argumentos para validar su posición.

Cabe preguntarse por qué los usos se redujeron de esa manera. Tomando en cuenta los actores relevantes, sus recursos e intereses, se observó que el BM fue la autoridad informal en el proceso y definió qué evaluar, cómo y qué usos darle a los resultados inducido por sus intereses. El resto de los actores no tuvieron poder ni incentivos para incidir en el proceso ni para usar los resultados. El SIEMPRO no pudo mantener sus recursos iniciales ni generar articulaciones con el MTSS. Éste último no demandó evaluaciones, no dependía de ellas la continuidad del Programa ni le implicaban al Ministerio recursos de poder para incidir en la toma de decisiones, así como los resultados no pusieron en juego su posición.

De modo que, en el caso analizado, se observa una débil institucionalización de la función evaluación. Es decir, se implementaron a partir de una demanda externa, con una ausencia (o extrema debilidad) de una decisión y de acuerdo entre los actores sobre la definición de la función, lo que afectó la coordinación interinstitucional, el fortalecimiento de capacidades, los recursos e incentivos para realizar evaluaciones (más allá del requisito formal), demandarlas y usar sus resultados. En consonancia con ello, los resultados de los procesos evaluativo no se constituyeron en insumos en las formulaciones y/o modificaciones, sino que primaron los intereses de los actores y el aprendizaje producto de la experiencia de gestión.

Entonces, no se incorporó la evaluación ni sus resultados en las instancias de decisión del sistema institucional. Las decisiones no se tomaron a partir de una rendición de cuentas ni de un análisis de la información resultado de las evaluaciones. Por otro lado, la realiza-

ción de evaluaciones ni sus usos representaron recursos de poder para incidir en la toma de decisiones y tampoco permitió el ingreso de actores en la instancia de decisión a partir de ese recurso. En pocas palabras, en el caso analizado, no se modificó la lógica política-institucional por la existencia de procesos evaluativos.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACUÑA, C. y F. REPETTO (2001): «Marco de análisis de las políticas sociales», mimeo, Buenos Aires.
- BALLART, X. (1992): «¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y casos de estudio», Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.
- BESSE, J. (2000): «Los dilemas de Jano. El rol, la posición y la disposición del investigador en la práctica de evaluación de impactos de políticas a través de métodos y técnicas cualitativa», en: *Gestión y Política Pública*, vol. IX N° 1, primer semestre, México.
- FILGUEIRA, F. (2006): «La antipática pero necesaria defensa política de la tecnocracia en América Latina», en: VERA, M. (editor): *Evaluación para el desarrollo social: Aportes para un debate abierto en América Latina*, Guatemala: Magna Terra Editores.
- HINTZE, S. (2000): «La evaluación de políticas sociales como herramienta de gestión», mimeo.
- (2001): «Reflexiones sobre el conflicto y la participación en la evaluación de políticas sociales», ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD. Buenos Aires.
- LO VUOLO, R., A. BARBEITO, L. PAUTASSI y C. RODRÍGUEZ (1999): *La Pobreza... de la política contra la pobreza*, CIEPP, Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- MAJONE, G. (1997): «El cambio de las restricciones institucionales», en: *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México: FCE.
- MARTINEZ NOGUEIRA, R. (2004): «Historia, aprendizaje y gestión pública: las políticas dirigidas a la pobreza en el Estado remanente», en: BERTRANOU, Julián, J. M. PALACIO, J. M. y G. SERRANO (comps.): *En el país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en Argentina*, Buenos Aires: Prometeo Libros.
- MENY, Y. y J. THOENIG (1992): «La evaluación», en: *Las políticas públicas*, Barcelona: Ariel.

- MOKATE, K. M. (2003): «Convirtiendo el ‘monstruo’ en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social», Serie Documentos de Trabajo I-23, INDES, BID, noviembre, Washington D. C.
- NIRENBERG, O., J. BRAWERMAN y V. RUIZ (2000): *Evaluar para la transformación*, Buenos Aires: Paidós.
- REPETTO, F. (2001): *Gestión pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile*, Buenos Aires: Prometeo Libros.
- (2003): «Capacidad institucional: un camino para enfrentar los desafíos de la política social», en: [www.top.org.ar](http://www.top.org.ar)
- (2005): «La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: Una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina», en: REPETTO, F. (editor): *La Gerencia Social ante nuevos retos del desarrollo social en América Latina*, Guatemala: Magna Terra Editores.
- ROBIROSA, M. C. (1986): «Métodos y técnicas de evaluación de proyectos de acción social: su uso en América Latina y el Caribe», en: *Evaluación en América Latina y el Caribe: experiencias concretas*, Colección Estudios Socio-económicos, N° 10, UNESCO.
- SULBRANDT, J. (1994): «La evaluación de los programas sociales. Una perspectiva crítica de los modelos usuales», en: KLIKSBERG, B. (comp.): *Pobreza. Un tema impostergable*, Caracas: CLAD/PNUD.
- TAMAYO SÁEZ, M. (1997): «El análisis de las políticas públicas», en: BAÑON, R. y E. CASTILLO E. (comps.): *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Universidad.
- VERA, M. (2006): «Uso de la información generada por la evaluación de programas sociales», en: Vera, M. (editor): *Evaluación para el desarrollo social: Aportes para un debate abierto en América Latina*. Guatemala: Magna Terra Editores.
- WEISS, C. (1999): «La investigación de políticas: ¿datos, ideas o argumentos?», en: WAGNER, P. et al: *Ciencias Sociales y Estados Modernos: experiencias e incidencias teóricas*, México: Fondo de Cultura Económica.

## Teoría Política y Literatura: el problema de la libertad y el auto gobierno en la novela y el pensamiento liberal ingleses del siglo XIX

BEATRIZ DÁVILO

### EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Este proyecto se propone rastrear, en el liberalismo inglés del siglo XIX, la emergencia de una tradición discursiva en la que las proyecciones políticas del goce de la libertad están íntimamente asociadas, en el discurso de la literatura, al establecimiento de límites a las conductas sociales e individuales del público lector al que muchas de las obras literarias están dirigidas. A través de un recorte del corpus que incluye textos provenientes tanto de la teoría política (básicamente, Jeremy Bentham, James Mill y John Stuart Mill) como de la literatura (Jane Austen, las hermanas Brontë, Charles Dickens y George Elliot) lo que se intenta hacer es localizar la emergencia de un umbral discursivo en el que la libertad política aparece articulada con la capacidad subjetiva de auto-constricción.

Este problema se inscribe en un escenario en el cual son cuestiones clave las vinculaciones del liberalismo del siglo XIX con el discurso republicano, con el problema de la construcción de la nación y con el desafío de dar forma a un estado moderno en el que la obediencia política pretende fundarse en lazo abstracto de la ley con el individuo. En este marco, esta investigación busca acercarse al liberalismo inglés del siglo XIX con preguntas que se formula el pensamiento político contemporáneo y, más específicamente, al giro posmoderno. En este sentido, hay dos líneas que resultaron sumamente fértiles en la formulación del proyecto. Una es la que desarrolla Michel Foucault en *Nacimiento de la Biopolítica*: «la gubernamentalidad liberal quedaría instalada en la paradoja resultante del objetivo de “gobernar lo menos posible” y a la vez dotar al estado liberal de un rol activo como “gestionador” y administrador de libertades» (FOUCAULT, 2007). La otra es la que deja abierta Giorgio Agamben cuando señala como uno de los rasgos salientes de la política moderna el haber ligado la titularidad de derechos al mero hecho biológico de vivir, tomando distancia de la perspectiva clásica que requería para la política un modo de vida cualitativamente diferente a la simple vida biológica (AGAMBEN, 2001).

La lectura de Foucault y Agamben contribuyó al planteo de un interrogante clave para este proyecto: ¿cómo hace el liberalismo del siglo XIX, cuando la Modernidad reafirma al hombre en la titularidad de derechos naturales, para sostener la obligación política sin renunciar a la libertad e incluso convirtiendo a ésta en técnica de gobierno, como diría Foucault? (FOUCAULT, 2007).

Esta cuestión resulta particularmente relevante para un pensamiento que, en muchas de sus vertientes, reconoce en el hombre una naturaleza egoísta y pasional. Y tanto más si consideramos que el liberalismo, como dice Judith Shklar, es una doctrina política y no una *Weltanschauung* y, por lo tanto, mantiene una relación de tensión con la posibilidad de hacer de los valores el cemento de la sociedad puesto que, más allá de proclamar la no interferencia con la libertad de los demás, no ofrece ninguna propuesta de contenido afirmativo (SHKLAR, 1991).

En este marco, resulta iluminador articular el itinerario del pensamiento liberal inglés del siglo XIX con la literatura de la época, para explorar los posibles vínculos entre las líneas de argumentación sobre la cuestión de los derechos y las obligaciones desplegadas desde la teoría política, y los estereotipos literarios del *buen burgués*, el *hombre honesto*, la *mujer abnegada*, la *mujer ambiciosa*, el *obrero miserable* —y toda esa suerte de ideal-tipos caracterológicos tan frecuentes en obras que admiten, en muchas ocasiones y más allá de las intenciones de los autores, lecturas moralizantes—.

Indudablemente, para los autores ingleses seleccionados el problema de la armonización de derechos y obligaciones entre hombres de naturaleza pasional y egoísta es visible. Bentham, por ejemplo, en su *Constitutional Code*, dice que los derechos sólo son inteligibles y explicables por referencia a las obligaciones, mientras que éstas pueden tener lugar sin referencia a ningún derecho (BENTHAM, 1983).

Por su parte, John Stuart Mill sostenía que «[...] cualquiera que sea el éxito que tengamos en hacernos más espacio dentro de los límites fijados por la constitución de las cosas, sabemos que debe haber límites [...]». Entre esos límites impuestos al hombre, la *civilización* se contaba entre los más eficaces puesto que había emprendido *una lucha contra los instintos animales* de manera que apenas quedaban vestigios de las *inclinaciones más naturales de los hombres*.

En este punto tal vez sería posible pensar que el discurso literario asume el relevo del discurso del pensamiento político liberal y se constituye en vehículo de pedagogías sociales que logran rutinizar conductas individuales y colectivas adecuadas para el modelo de gubernamentalidad liberal. Martha Nussbaum, tomando como referencia las obras de

Charles Dickens, dice que la novela alienta la simpatía y la identificación del lector con los personajes. Por esta vía podríamos aventurar que se socializan conductas, estilos de vida, gustos, modales.

Ya Jürgen Habermas había reconocido el rol de la *novela psicológica* inglesa (*Pamela* y *Clarissa* de Samuel Richardson, de mediados del siglo XVIII, por ejemplo) en la constitución de la moderna subjetividad burguesa. Nuestro proyecto, entonces, busca analizar el vínculo entre pensamiento político y literatura tomando, como propone Nussbaum, a la imaginación literaria como imaginación pública. Sin embargo, en lugar de resaltar el potencial subversivo de la imaginación literaria y la literatura, como lo hace esta autora, lo que intentamos hacer es explorar su potencial de *normatización* y *normalización* del modo de actuar de los hombres y mujeres en su vida pública, e incluso en su vida privada.

En este sentido, el proyecto pretende articular un discurso más especializado —el de la teoría política— con uno con una capacidad preformativa mucho más amplia —el de la literatura— para rastrear la emergencia de un umbral de preocupaciones compartidas acerca de las posibilidades de armonizar libertad y auto-sujeción.

#### ESTADO DE LA CUESTIÓN

El vínculo entre teoría política y literatura ha sido considerado por varios autores y desde las más diversas perspectivas. Charles Taylor, por ejemplo, analiza el rol de los *lenguajes más sutiles* de la literatura en la constitución del *yo* moderno (1996). Desde otra perspectiva, Richard Rorty señala las potencialidades de metaforización política de la literatura porque logra instalar en el campo político imágenes muy poderosas para desatar el debate y definir estrategias de acción concreta. Esto ocurrió con *La cabaña de Tío Tom*, de Harriet Beecher Store, que instaló la cuestión de la injusticia moral de la esclavitud; con *Lolita*, de Vladimir Nabokov, respecto de la sujeción del niño al adulto (RORTY, 1991). Robert Darnton, por su parte, aborda las lecturas prohibidas en la Francia pre-revolucionaria, explorando su potencial subversivo respecto del orden del Antiguo Régimen (DARNTON, 2008). También, el ya clásico trabajo de Michel Guérin sobre Mme. Stendhal y la política, es un referente fundamental para la investigación (GUÉRIN, 1985).

Pero en este horizonte bibliográfico creemos que quienes más sistemáticamente han trabajado la relación entre teoría política y literatura son Isaiah Berlin, Allan Bloom, Harold Bloom y Martha Nussbaum. Berlin ha destacado la articulación entre cultura literaria y cul-

tura política en el surgimiento del romanticismo (Berlin, 2000). Harold Bloom, rescatando el carácter de acontecimiento de las *grandes ideas*, recorre distintos momentos históricos estudiando los lazos entre Montaigne y Bacon, Samuel Johnson y Goethe, Emerson y Nietzsche y Freud y Proust (BLOOM, 2004). Sobre un período más próximo al recortado para nuestro proyecto, Allan Bloom focaliza su análisis sobre los efectos políticos de *el riesgo y la esperanza* del contacto inter-humano, tomando como fuentes a Rousseau, Stendhal, Austen, Flaubert y Tolstoi (1996). Sin duda, el trabajo de Nussbaum sobre Dickens representa una línea muy fértil para esta investigación, en tanto toma a las novelas de este autor como una pintura social y política, así como un discurso crítico de la Inglaterra del período del ascenso del liberalismo (NUSSBAUM, 1990, 1997).

Todos estos aportes son sumamente valiosos para emprender una investigación que procura recorrer un campo —vinculación entre el discurso teórico-político del liberalismo y las narrativas literarias en la Inglaterra del siglo XIX— en el que, sin embargo, no se han desarrollado estudios sistemáticos. En este sentido, un recorrido sostenido por las obras teórico-políticas de Jeremy Bentham, James Mill y John Stuart-Mill, y por las novelas de Jane Austen, las hermanas Brontë, Charles Dickens y George Elliot, a lo que se sumarán los espacios textuales en los que coincide la doble perspectiva de la literatura y la política —como es el de las revistas inglesas, básicamente la *Edinburgh* y la *Westminster* de extracción liberal y radical, respectivamente— ofrece líneas de indagación significativas y novedosas para comprender las modulaciones y los alcances del problema de la libertad y el gobierno en el discurso liberal decimonónico.

## MARCO TEÓRICO Y ESTRATEGIAS METODOLÓGICAS

### *Objetivos generales:*

- Analizar la consolidación de una tradición discursiva, en la Inglaterra de 1800 a 1870, en la que el problema de la libertad política aparece asociado al de la modelación de las conductas sociales e individuales.
- Explorar los vínculos entre la problematización que hace el liberalismo de las proyecciones políticas del goce de la libertad y la tematización del vínculo entre el sujeto (individual y/o colectivo) y sus acciones que se despliega en el discurso de una literatura que define standards de comportamiento público y privado.

### *Objetivos específicos:*

- Reconstruir las argumentaciones en torno a la relación entre derechos, obligaciones y consentimiento.
- Identificar y relacionar los principales tópicos del discurso sobre los atributos psicológicos y naturales del hombre.
- Identificar los estereotipos sociales y psicológicos que emergen en el discurso literario.

### METODOLOGÍA

Esta investigación se inscribe en una metodología de análisis del discurso que busca definir el régimen de enunciados a partir del cual se vuelve posible formular el problema de la libertad asociado a la necesidad de auto-constricción. Esto implica:

- 1) indagar qué imágenes alimentan la construcción de estereotipos sociales y psicológicos en el discurso literario.
- 2) Identificar los principales tópicos discursivos que se articulan para sostener la estructura conceptual de la relación entre derechos, gobierno, subjetividad y auto-constricción.
- 3) Establecer el tipo de relaciones que se establecen entre esos tópicos: simetría, derivación, oposición, contigüidad, distancia, diferencia.
- 4) Reconstruir las estrategias de argumentación en las que se sostienen las propuestas conceptuales del discurso del liberalismo inglés. Por ejemplo: definición de umbrales de ruptura en la teoría o filosofía política, la remisión a genealogías de autores y/o de problemas, la referencia a contextos institucionales, disciplinares y/o políticos.

### HIPÓTESIS DE TRABAJO

En esta etapa más que inicial de la investigación, manejamos una hipótesis de trabajo que tiene un carácter preliminar y que podría formularse de la siguiente manera: entre 1800 y 1870 se habría consolidado un umbral discursivo —en el que se inscribían tanto la teoría política como la literatura— que articuló el goce de los derechos con la modelación del ‘sí mismo’ de acuerdo con parámetros de comportamiento social e individual que suponían



la necesidad de auto-constricción de las pasiones. Así, el discurso teórico sobre los alcances y los límites, tanto del derecho como de la obligación política, habría encontrado un complemento valioso en la literatura cuyas potencialidades preformativas habría permitido estimular conductas acordes al modelo de gubernamentalidad liberal de *gobernar lo menos posible* porque las mujeres y los hombres, por decirlo de alguna manera, se auto-controlaban o gobernaban a sí mismos.

#### FUENTES

AUSTEN, J. (1811): *Sensatez y sentimientos*.

– (1813): *Orgullo y prejuicio*.

– (1814): *Mansfield Park*.

– (1815): *Emma*.

BENTHAM, J. (1907): *An introduction to the principles of morals and legislation*, London: Oxford Clarendon Press.

– (1995): *Colonies, commerce and constitutional law: Rid yourself of Ultramarina and other writings on Spain and Spanish America*, Oxford: Clarendon Press.

– (1983): *Constitutional Code*, Vol. I, Oxford: Clarendon Press.

– (1983): *Deontology*, Oxford: Clarendon Press.

– (1990): *Falacias políticas*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

– (1985): *Fragmento sobre el gobierno*, Madrid: Sarpe.

– (1822): *Tactiques des Assemblées Législatives*, Paris: Bossange.

– (1989): *El Panóptico*, México: Premiá-La nave de los locos.

– (1875): *La religion naturelle. Son influence sur le bonheur du genre humaine*, D'après les papiers de Jérémie Bentham, par George Grote, traduit de l'anglais par M.E.Cazelles, Paris: Libraire Germer Baillière.

– (1914): *Theory of legislation*, London: Humphrey Milford, Oxford University Press.

– (1802): *Traité de législation civile et pénal*, Paris: Bossange.

– (1830): *Traité des preuves judiciaires*, París: Bossange.

BRONTË, A. (1847): *Agnes Grey*.

– (1848): *La dama de Wildfeld Hall*.

BRONTË, C. (1847): *Jane Eyre*.

– (1849): *El profesor*.

– (1853): *Villete*.

BRONTË, E. (1847): *Cumbres borrascosas*.

DICKENS, C. (1839): *Oliver Twist*.

– (1839): *Nicholas Nickleby*.

– (1843): *Cuento de Navidad*.

– (1853): *Casa Desolada*.

– (1854): *Tiempos difíciles*.

– (1859): *Historia de dos ciudades*.

ELLIOT, George (1859): *Adam Bede*.

– (1861): *Silas Marner*.

– (1863): *Romota*.

ELLIOT, George (1866): *Felix Holt, el radical*.

– (1876): *Daniel Deronda*.

MILL, J. (1819): *Historia de la India*.

MILL, J. (1821): *Elementos de Economía*.

SUART MILL, J. (1848): *Principios de economía política; con algunas de sus aplicaciones a la filosofía social*.

– (1859): *Sobre la libertad*.

– (1861a): *Consideraciones sobre el gobierno representativo*.

– (1861b): *El utilitarismo*.

– (1869): *El sometimiento de las mujeres*.

– (1873): *Autobiografía*.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALTAMIRANO, Carlos (Dir.) (2002): *Términos Críticos de Sociología de la Cultura*, Buenos Aires: Paidós.
- AUERBACH, Erich (1979): *Mimesis*, México: FCE.
- BERLIN, Isaiah (1998): *El erizo y la zorra*, Barcelona: Muchnik Editores S. A.
- (2000): *Las raíces del romanticismo*, Madrid: Taurus.
- BLOOM, Allan (1996): *Amor y amistad*, Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.
- BLOOM, Harold (2004): *¿Dónde se encuentra la sabiduría?*, Argentina: Taurus.
- BODEI, Remo (2006): *Destinos personales. La era de la colonización de las conciencias*, Buenos Aires: El Cuenco de Plata.
- DARNTON, Robert (2008): *Los Best Sellers prohibidos en Francia antes de la Revolución Francesa*, Argentina: FCE.
- DUCHESNEAU, P. (1979): «La filosofía anglosajona de Bentham a William James», en: CHATELET, F.: *Historia de la filosofía*, vol. 3., Madrid: Siglo XXI.
- ECO, Umberto (2002): *Sobre la literatura*, Barcelona: R que R Editorial / Océano.
- EISENACH, E. (2002): *Narrative power and liberal truth. Hobbes, Locke, Bentham and Mill*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- FOUCAULT, M. (1985) . *Vigilar y castigar*, México: Siglo XXI.
- (1991) «La gubernamentalidad», en AA. VV.: *Los espacios del poder*, Barcelona: La Piqueta.
- (2001): «El sujeto y el poder», en: H. DREYFUS y P. RABINOW. *Michel Foucault: más allá del estructuralismo y la hermenéutica*, Buenos Aires: Nueva Visión.
- (2004): *Naissance de la biopolitique*, París: Gallimard-Seuil.
- GUÉRIN, Michel (1985): *La política de Stendhal*, México: FCE.
- HABERMAS, J. (1997): *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, Barcelona: GG Mass Media.
- HALÉVY, E. (1966): *The growth of the philosophical radicalism*, Boston: The Beacon Press.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1978): *Las pasiones y sus intereses. Argumentos políticos en favor del capitalismo antes de su triunfo*, México: FCE.

- KOSSELLECK, R. (1965): *Crítica y crisis del mundo burgués*, Madrid: RIALP.
- (1993): *Futuro Pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*, Barcelona: Paidós.
- MACPHERSON, C. B. (1994): *La democracia liberal y su época*, Madrid: Alianza.
- MANENT, P. (1990): *Historia del pensamiento liberal*, Buenos Aires: Emecé.
- MANIN, B. (1998): *Los principios del gobierno representativo*, Madrid: Alianza.
- MARI, E. (1983): *La problemática del castigo. El discurso de Jeremy y Bentham y Michel Foucault*, Buenos Aires: Hachette.
- MUCHEMBLED, Robert (2008): *El orgasmo y occidente. Una historia del placer desde el siglo XVI hasta nuestros días*, Argentina: FCE.
- NESBITT, G. (1934): *Benthamite Reviewing. The first twelve years of the Westminster Review, 1824-1836*, New York: Columbia University Press.
- NUSSBAUM, Martha C. (1990): *Love's Knowledge. Essays on Philosophy and Literature*, Usa: Oxford University Press.
- (1997): *Justicia poética*, Santiago de Chile: Andrés Bello.
- PAGDEN, A. (2002): *La Ilustración y sus enemigos. Dos ensayos sobre los orígenes de la Modernidad*, Barcelona: Península.
- PALTI, E. (1999): «Giro lingüístico» e historia intelectual: Paul Rabinow, Stanley Fish, Dominick La Capra, Richard Rorty, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- PETTIT, P. (1998): *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*, Barcelona: Paidós.
- POCOCK, J. G. A. (1989): *Politics, language and time. Essays on Political Thought and History*, Chicago University Press.
- RORTY, Richard (1991): *Contingencia, ironía y solidaridad*, Barcelona: Paidós.
- ROSEN, F. (1988): *Bentham, Byron and Greece: constitutionalism, nationalism and early liberal political thought*, London.
- ROSENBLUM, N. (1978): *Bentham's theory of the Modern State*, Harvard University Press, Cambridge and London.
- SÁNCHEZ-MEJÍA, María Luisa (1992): *Benjamín Constant y la construcción del liberalismo posrevolucionario*, Madrid: Alianza.

SKINNER, Q. (1974) «Some problems in the analysis of political thought and action», en *Political Theory*, vol. 2, agosto 1974.

– (1988): *Meaning and Context*, Cambridge: Cambridge University Press.

– (1998) *Liberty before liberalism*, Cambridge: Cambridge University Press.

SKINNER, Q. *et. al.* (1985): «¿What Is Intellectual History?», en: *History Today*, N° 35.

STEINER, Georges (2004): *Lecciones de los maestros*, México: Siruela/FCE,.

STEPHEN, L. (1933): *Sobre el utilitarismo inglés*, Buenos Aires: Claridad.

TAYLOR, Charles (1996): *Fuentes del yo. La construcción de la identidad moderna*, Barcelona: Paidós.

WALDRON, J. (1991): *Liberal rights*, Cambridge: Cambridge University Press.

## Conducta cooperativa e instituciones. Evidencia empírica sobre cuándo, cuánto y cómo es que importan las instituciones en las decisiones sobre cooperar o no hacerlo, y en la sostenibilidad de la cooperación

DIEGO GANTUS

### EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

En el origen de este trabajo se encuentra una pregunta sólo en apariencia desconectada del mismo: ¿por qué unas regiones, dentro de un mismo país y con más semejanzas que diferencias, tienen desempeños tan desiguales en el proceso de creación de valor? La importancia de la respuesta para la Ciencia Política es sustantiva. Y no sólo porque los politólogos hemos estado tan ausentes de este debate como presentes hemos estado en aquel otro sobre cómo «distribuir» el valor socialmente creado. Esencialmente, porque los nexos entre la capacidad de nuestras democracias para construir sociedades más justas y el desempeño económico es incuestionable.

En un trabajo anterior establecí los vínculos entre el desempeño económico y el nivel de cooperación existente en una región, pero deseo aquí reseñar el argumento: ¿por qué los niveles de cooperación constituyen un factor con potencial para explicar una porción relevante del desempeño competitivo de una región? La respuesta es la que sigue: cooperar reduce costos presentes para los cooperantes (asigna más eficientemente recursos escasos) y reduce también costos futuros (aumenta la posibilidad de nueva cooperación); adicionalmente, genera externalidades positivas para la región en que los cooperantes intercambian (por aumento del consumo, el ahorro o la inversión que sigue a la liberación de los recursos que se hubieran debido erogar de no haber mediado la cooperación). Por último, el aumento del consumo, el ahorro o la inversión son condiciones necesarias para el aumento de los niveles de empleo y/o de los recursos del Estado (GANTUS, 2005).

Dados estos beneficios, deberíamos comprobar la existencia de comportamientos cooperativos por doquier (ya que puede pensarse que si los agentes no cooperan entre sí por *principio* lo harán por *necesidad*). Pero aún cuando las ventajas de la cooperación son evidentes, los niveles de cooperación son insuficientes. ¿Por qué los agentes no cooperan?

## EL ESTADO DE LA CUESTIÓN

Cuando apliqué para ingresar al Doctorado en marzo de 2007, presenté un Plan de Trabajo orientado a: 1) indagar en las respuestas teóricas a aquella pregunta; 2) identificar las explicaciones que fueran más robustas. Ello suponía partir de un conjunto más vasto de explicaciones rivales y/o complementarias a la pregunta.

Luego de una indagación exhaustiva, tomé en consideración a: 1) la Elección Racional; 2) la Teoría de Juegos; 3) la Teoría de la Cooperación; 4) los enfoques evolucionistas de la conducta humana (en el marco del Programa «Ciencias del Comportamiento» dirigido por el Prof. Samuel Bowles, en el Instituto Santa Fe de Nuevo México, EUA); 5) el enfoque Neo-institucionalista.

Y en esa línea de trabajo, las respuestas más sólidas me parecían dos:

- a) aquella que proviene de la Teoría de la Cooperación, que partiendo de los supuestos de la Elección Racional, hace descansar las posibilidades de que emerja la cooperación, aún en entornos caracterizados por agentes egoístas, en la conciencia de los agentes sobre cuán alta sea la posibilidad de una nueva interacción (AXELROD y HAMILTON, 1981; Axelrod, 1984; AXELROD, 1997; AXELROD *et. al.*, 2006).
- b) aquella inscripta en el supuesto del enfoque Neo-institucionalista, de que las decisiones que arrojan como resultado comportamientos cooperativos o no cooperativos son fuertemente influenciadas por las instituciones (NORTH, 1990; OSTROM, 1982).

El problema básico de la Teoría de la Cooperación es la tensión existente entre lo que es bueno para el individuo en el corto plazo y lo que es bueno para el grupo en el largo plazo (AXELROD, 2000). Al igual que en otros contextos, la evidencia tanto empírica como aquella derivada de la simulación por computadora, le permitió a Axelrod identificar una distancia entre los supuestos de la elección racional y el comportamiento de los agentes. El comportamiento adaptativo y el proceso evolutivo, que caracterizaron desde un comienzo la Teoría de la Cooperación, están cada vez más difundidos aún entre teóricos de juegos y, en opinión del autor, en detrimento de la tradicional teoría de juegos (AXELROD, 2000). Sin embargo, la esencia del problema ha hecho que *el Dilema del Prisionero* sea el modelo básico sobre el que se asienta el desarrollo de la teoría. Como señala Axelrod, lo que está en cuestión es «cómo los agentes toman sus decisiones».

Tres cuestiones son centrales para la teoría: 1) bajo qué condiciones puede emerger la cooperación; 2) qué consejos pueden darse a los agentes sobre la mejor estrategia a utilizar dada una determinada configuración del juego; 3) qué consejos pueden darse a los reformadores que quieren alterar los términos de la interacción para promover la cooperación.

Las primeras dos cuestiones tienen una respuesta más conocida: a) la cooperación puede emerger, aún entre agentes egoístas, en tanto y en cuanto existan amplias posibilidades de nuevas interacciones (se entiende por *amplias posibilidades* a la percepción de que la interacción futura *importa*, y es por ello incorporada como elemento para la definición de la estrategia); b) evidencia empírica (AXELROD y HAMILTON, 1981) y aquella surgida de los torneos de computadoras entre especialistas (AXELROD, 1984; AXELROD, 1997; AXELROD *et. al.*, 2006), le permite al autor señalar que las estrategias basadas en la reciprocidad<sup>1</sup> son más exitosas en la configuración tradicional del *Dilema del Prisionero Repetido* de dos agentes; c) esta cuestión, en principio, es la motivación última de este trabajo. Espero poder aportar, luego de la investigación que me propongo conducir, un conjunto de recomendaciones a los tomadores de decisión (no sólo a los que deciden cooperar, sino fundamentalmente a aquellos que deciden las reglas del juego en el que el juego de la cooperación se desenvuelve).

Ahora bien, la Teoría de la Cooperación no ha ignorado que las normas sociales merecen la atención de los académicos (AXELROD, 1997). Sin embargo, sus desarrollos más recientes han abandonado la senda de los estudios empíricos sobre el comportamiento humano por la modelación basada en los agentes asistida por simulación computada; en paralelo, se ha extendido a otros campos disciplinares dado que «los actores pueden ser átomos, peces, gente, organizaciones [...]» (AXELROD, 1997) e incluso células (AXELROD *et. al.*, 2006).

Considerar que «la cooperación humana se basa en parte en *capacidades* que son únicas, o al menos mucho más altamente desarrolladas en el Homo Sapiens» (BOWLES y GINTIS, 2002) importa en tanto despeja aquellos mecanismos comunes a otros organismos, para orientar los estudios hacia aquellos otros que subyacen a la unidad de análisis de la vida social: la conducta humana individual (ELSTER, 2003). Sobre algunas de esas *capacidades* se concentra la tradición Neo-institucionalista.

---

1. El trabajo seminal de R. Axelrod “The Evolution of Cooperation”, es el resultado de la sistematización de los resultados de sendos torneos en los cuales los participantes (en el primero, especialistas de teoría de juegos; en el segundo, especialistas y no especialistas) intervenían con programas que consistían en “estrategias” de decisión para juegos repetidos siguiendo la organización «*round robin*». Las características de la estrategia ganadora en ambos, conocida como *Tit for Tat* (o *toma y daca*) eran: evita el conflicto innecesario cooperando en tanto el oponente lo haga; perdona la defección luego de haber respondido con otra defección; claridad en el comportamiento de modo tal que el oponente pueda asimilar fácilmente la estrategia (AXELROD, 1984). Utilizando el algoritmo genético como método, y al conjunto de estrategias participantes en los torneos de computadoras como entorno, Axelrod testeó la robustez de las estrategias introduciendo la posibilidad de apareamiento entre agentes portadores de estas estrategias y el largo plazo (200 generaciones). Los agentes portadores de estrategias, cuyos resultados parciales fueran superiores a la media, tenían el doble de posibilidades de aparearse que aquellos que tenían un desempeño inferior a la media. La pervivencia de estrategias «semejantes en lo esencial» a *Tit for Tat* fue el resultado (AXELROD, 1997).



La carta de presentación de los partidarios del enfoque Neo-institucionalista es que «las instituciones importan». Ahora bien, corresponde decir que autores de variadas disciplinas que se inscriben en dicha tradición, lejos están de acordar siquiera en el significado mismo del concepto institución y cómo es que efectivamente *importan* (SEARLE; 2005; OSTROM, 1986, PETERS, 1999). El primer desacuerdo condiciona fuertemente al segundo. No está de más aquí afirmar que «[...] cuando un término o una teoría se tornan populares, todo el mundo quiere participar de la nueva tendencia. Así, muchos investigadores subieron al tren de los estudios institucionales, muchas veces cargando el equipaje de sus iniciativas teóricas pasadas. El resultado fue algo así como un embrollo teórico, o quizás una serie de rompecabezas sobre las instituciones y el papel que desempeñan en la explicación del comportamiento» (PETERS, 1999).

Dado que en mis apuntes iniciales pude sostener que: *a)* los estudios sobre instituciones concretas que estructuran situaciones concretas (en particular, situaciones de cooperación) y/o influyen en el comportamiento de agentes concretos, eran una rareza; y que *b)* donde ha habido respuestas a la pregunta *¿cómo y cuándo importan las instituciones?*, las mismas no habían sido acompañadas de suficiente evidencia empírica, entendía todavía en aquellos momentos que era necesario generar nuevo conocimiento que permitiera ampliar lo que sabíamos de la dinámica agente–instituciones en situaciones específicas; en concreto, en situaciones de decisión respecto de cooperar o no cooperar.

Así fue entonces que avancé en la definición de mi problema de investigación: el supuesto de que las decisiones que arrojan como resultado comportamientos cooperativos o no cooperativos son fuertemente influenciadas por las instituciones, sólo nos indica que las instituciones pueden aportar elementos valiosos para comprender aquellos niveles en general insuficientes de cooperación.

Dicho esto, existían unas preguntas que debía responder si quería contribuir al estado de las discusiones. Estas eran: *¿qué instituciones son efectivamente consideradas por decisores concretos en situaciones concretas?*, *¿por qué son consideradas esas y no otras instituciones del más amplio y vago «marco institucional»?*, y finalmente *¿qué resultados decisorios están incentivando esas instituciones «efectivamente consideradas» de acuerdo a la percepción de los decisores?*

Avanzar en esa línea demanda también hacer un reconocimiento al Neo-institucionalismo en general. En él subyacen algunos supuestos que convendría no sólo explicitar y revisar, sino también indagar *cómo* operan en la realidad. Dichos supuestos son:

- 1) existe «un marco institucional» que afecta el comportamiento y/o a las situaciones de decisión;

- 2) dicho marco, compuesto por un conjunto de instituciones no siempre individualizadas, opera, influye, afecta en un único sentido (sea que las instituciones son todas coherentes entre sí, sea que unas se imponen a otras, atribuyendo o impregnando su sentido a todo el marco);
- 3) que ese sentido del marco es percibido por todos los agentes de idéntica forma (o al menos debe inferirse ello en función de la falta de contextualización, diferenciación entre agentes de distintos tipos, etc.).

Los estudios neo-institucionalistas han evitado hacerse cargo de estos supuestos porque se han concentrado en: *a)* caracterizar en general qué se entiende por instituciones, *b)* fundamentar por qué las instituciones importan, *c)* ejemplificar (no explicar o caracterizar) cómo las instituciones influyen o afectan a los agentes, directa o indirectamente, y finalmente *d1)* establecer alguna clase de relación entre el marco institucional (entendido como una unidad) y el desempeño de una variable dependiente (por ejemplo, el desarrollo económico de una nación), o *d2)* establecer alguna clase de relación entre una institución concreta y una variable dependiente (por ejemplo, cómo la regla de la mayoría influye en la construcción de coaliciones políticas).

#### MARCO TEÓRICO Y ESTRATEGIA METODOLÓGICA

Mi definición del problema de investigación, y la consecuente decisión de abordarlo en los términos que reseñé en el apartado anterior, tenían una motivación hasta aquí no explicada: en buena medida y hasta no hace mucho tiempo, los programas de investigación, enfoques o corrientes de la Ciencia Política han esquivado la tarea de proveer microfundamentos a sus elaboraciones teóricas.

Sin embargo, el tipo de aporte que quiero realizar enfrenta un peligro que, debo reconocer, estuvo allí desde el primer día: la imposibilidad de controlar, en la mayoría de las veces, la brecha entre lo que los individuos dicen respecto de las motivaciones de sus acciones (en este caso, de sus decisiones) y lo que efectivamente las motivó. Esta dificultad metodológica puede ser salvada (MANHEIM y RICH, 1988). Me refiero a otra clase de rigor en la presentación de la evidencia empírica. El mismo que pretendo conseguir con la investigación que aquí expongo, puesto que los trabajos leídos no son muy solventes en ese aspecto.

A esta instancia del trabajo investigativo me enfrentaba a un dilema: cómo avanzar sin resignar la vocación por aportar en estas discusiones y no en otras (la conducta cooperativa, y el rol que las instituciones juegan), ni resignar tampoco las aspiraciones de soportar las

posibles consideraciones microfundacionales del comportamiento relevante con abundante y adecuada evidencia empírica.

Parte de la salida que encontré comenzó a delinearse con la lectura de dos trabajos. Uno de Kenneth Shepsle<sup>2</sup> en el que hallé, por vez primera, un concepto que el autor desarrolló años antes en colaboración con Barry Weingast: *equilibrios estructuralmente inducidos* (noción que pretendía llamar la atención respecto de que las afirmaciones corrientes sobre «la inexistencia de equilibrios» en política chocaban contra la constatación de regularidades empíricas que permitían pensar que «no todo era flujo», que no era cierto que cualquier resultado era posible).

El otro, en realidad, fue releído a la luz del primero. Pertenece a Elinor Ostrom<sup>3</sup>, y entiendo que tiene un doble valor. Por un lado, aporta una definición de instituciones que resuelve buena parte de los problemas que *la definición* de instituciones entraña, y que fueron señalados en un apartado anterior («*No one can legislate a language for a scientific community. Scholars begin to use a language consistently when terms are carefully defined in a manner perceived by other scholars as useful in helping to explain important phenomena. In this presentation, I do not try to resolve the debate over which of the definitions of institution is the 'right definition.'* Instead, one concept —that of rules— is used as a referent for the term 'institution,' and defined [...]»). Por el otro, si las instituciones desempeñan alguna función, esa es la destacada por Ostrom como «*Rules are the means by which we intervene to change the structure of incentives in situations*».

Pero hay más detrás de la decisión de tomar como marco teórico general para esta investigación el enfoque Neo-institucionalista. Esto podemos expresarlo en la siguiente pregunta: ¿por qué conviene estudiar la influencia de las instituciones? Aunque el mismo será revisado críticamente, resulta más *económico* actuar sobre los incentivos que los actores reconocen al momento de tomar una decisión, que modificar la forma en que estos forman sus preferencias (SEN, 1973) o que modificar sus modelos mentales, ya para descifrar el medio (NORTH, 1990), ya para seleccionar el conjunto factible o de oportunidad (ELSTER, 1997; 2003).

Aclarado el punto sobre por qué centrar el estudio en la influencia de las instituciones, emerge una discusión abierta entre los académicos, que mucho han producido al respecto sobre estos temas, es la siguiente: ¿están los individuos a salvo de las restricciones que

---

2. “El estudio de las instituciones: lecciones del enfoque de la Elección Racional”, publicado originalmente en el *Journal of Theoretical Politics* (1989), y reeditado en James Farr, John Dryzek y Stephen T. Leonard (Eds.) *La Ciencia Política en la Historia* (1999). Shepsle es Prof. de la *JFK School of Government - Harvard University*.

3. “An agenda for the study of institutions”, publicado originalmente en *Public Choice* N° 48 (1986). Con motivo de su reedición en 2000, la autora tuvo la gentileza de enviarme una copia digitalizada del artículo. Ostrom es *Arthur F. Bentley Professor of Political Science*, en la *Indiana University*.

imponen las instituciones? La confusión terminológica y conceptual —señalada en líneas anteriores y que Ostrom reconoce lúcidamente en todo su alcance— ha teñido también esa discusión en el sentido de que la pregunta sobre cómo es que importan las instituciones, ha sido interpretada de maneras bien distintas.

En un nivel más básico, algunas explicaciones han sido claramente deterministas<sup>4</sup>. Tal es el caso del estructuralismo. «El enfoque estructuralista dejó poco espacio para la idea de que la influencia de los individuos modifica el curso de los acontecimientos dentro del gobierno» (PETERS, 2003). En un nivel más sofisticado, aquella pregunta no debía ser respondida en términos de si las instituciones influyen o no, sino *si afectan o no las preferencias*. Algunos institucionalistas de la elección racional han destacado que las preferencias «son exógenas» al proceso político y, por ende, no se encuentran al alcance del «largo brazo de las instituciones» (PETERS, 2003).

Otra derivación de la cuestión, de la que el institucionalismo de la Elección Racional ha dado acabada cuenta, es la forma de considerar a las instituciones en el análisis de la relación entre estas y los agentes (queda implícito que las instituciones *influyen*): mientras que para algunos constituyen *restricciones exógenas* («las reglas del juego»; NORTH, 2006), para otros, son *acordadas* entre los jugadores, constituyendo «[...] *the ways in which players want to play*» (en este grupo se encontrarían Randall Calvert y Thomas Schelling, entre otros; SHEPSLE, 2005).

Más allá de estas disquisiciones, en la dinámica agentes–instituciones ha quedado poco espacio para las explicaciones *extremistas*. Como señala Knight, «*The fact that social outcomes were product of both individual action and social structure seemed self-evident [...]*» (KNIGHT, 2004). Los desarrollos, no sólo más recientes sino los más productivos y/o promisorios, se inscriben en esa tendencia. «Pese a la base individualista que sustenta su enfoque analítico, los institucionalistas de la elección racional han comprendido claramente que la mayor parte de la vida política transcurre *dentro*<sup>5</sup> de las instituciones» (PETERS, 2003; KNIGHT, 2004).<sup>6</sup>

---

4. En el sentido en que Elster se expresa al señalar que «Hay escuelas de Teoría Social a las que se suele denominar “estructuralistas” que sostiene que toda la explicación de la conducta toma esa forma [...] A veces las restricciones son tan rigurosas que [...] el conjunto de oportunidad se reduce a una única acción en cuya explicación no tienen cabida las elecciones (o las normas).» (ELSTER, 2003). Y como bien apunta el autor, «el conjunto de oportunidad rara vez se reduce literalmente a una opción física».

5. El destacado es mío, y obedece a que ejemplifica el tipo de interpretaciones que considero incompatibles con mi toma de posición respecto de lo que las instituciones *son*: no hay forma de estar «dentro» de una regla, y esa expresión entonces sólo puede «hacer sentido» si se confunde *institución con organización*, que es una confusión frecuente en el tratamiento de estos temas. Esta cuestión será abordada en detalle más adelante.

6. “*Many of our fundamental questions about social life entail an examination of the role played by these institutions*”

A modo de síntesis de lo desarrollado hasta aquí, se puede afirmar que:

- a) las instituciones importan, porque como mínimo afectan el conjunto de oportunidad;<sup>7</sup>
- b) la acción humana individual es más fundamental en la explicación de los resultados sociales, ya que casi nunca puede anularse la posibilidad de elección; y
- c) el proceso, no exento de conflicto, mediante el cuál «los jugadores acuerdan-desacuerdan» en torno a cuál es la forma preferida de jugar el juego, merece particular atención.

#### ESTRATEGIA TEÓRICO-METODOLÓGICA E HIPÓTESIS

Con el mero señalamiento del marco general en el que las instituciones influyen en el comportamiento de los actores, no se resuelven las necesidades teórico-metodológicas de este trabajo. Y esto no sólo porque la evidencia empírica respecto a *cómo* es que influyen las instituciones amerita otro refinamiento (que necesariamente vendrá de la mano de las observaciones de casos relevantes para el estudio de la competitividad que constituyen el corazón de esta investigación), sino porque no se comparte que las instituciones sean «la última instancia» en las explicaciones que se pretende contribuir a desarrollar (ni siquiera la motivación más importante en la acción humana individual).

Nuevamente, se estudian las instituciones por dos razones centrales. En primer lugar, porque en determinadas circunstancias afectan la decisión de los actores (afectan, directamente, a la estructura de incentivos operantes, e, indirectamente, a la estructura de la situación de decisión). En segundo lugar, para aquellos interesados en promover la cooperación resulta no sólo más económico sino más viable modificar los incentivos o la estructura de una situación de decisión determinada, que pretender modificar la forma en que se forman las preferencias de los actores o los modelos mentales con que descifran el medio social en el que se desenvuelven.

Con lo desarrollado en párrafos anteriores se pretendió realizar un aporte a un marco general para reconocer *cómo* es que las instituciones influyen en el comportamiento (en nuestro caso, comportamiento cooperativo). Ahora es momento de referirse a si éstas importan

---

7. «Una manera simple de explicar una acción es verla como el producto final de dos operaciones sucesivas de filtración. Empezamos con un conjunto grande de todas las acciones abstractamente posibles que puede realizar un individuo. El primer filtro está compuesto por todas las restricciones físicas, económicas, legales y psicológicas que enfrenta el individuo. Las acciones coherentes con esas restricciones forman su conjunto de oportunidad. El segundo filtro es un mecanismo que determina que acción que está dentro del conjunto de oportunidad será realizada realmente» (ELSTER, 2003).

siempre y en todo lugar o, en su defecto, *cuándo* es que *importan* las instituciones y cuándo el mecanismo que explica la conducta cooperativa es uno distinto.

Para abordar estas cuestiones, primero debe decirse algo respecto de la explicación mediante mecanismos y, para ello, se seguirá la propuesta de Elster (ELSTER; 2003). La explicación de un acontecimiento mediante mecanismos supone dar un relato de por qué aquel sucedió. General pero no únicamente, suele citarse un acontecimiento anterior como causa junto a un relato del mecanismo causal que los relaciona. Algunos mecanismos son la elección racional, reducción de la disonancia cognitiva, la adaptación, la evolución, las normas sociales y las instituciones, entre otros.

Las declaraciones que pretenden explicar un acontecimiento deben ser distinguidas de varios otros tipos de declaración. En primer lugar, las explicaciones causales deben distinguirse de las declaraciones causales acertadas, puesto que no basta con identificar el acontecimiento que causa el segundo, sino el mecanismo causal que los vincula. En segundo lugar, las explicaciones causales deben distinguirse de las declaraciones sobre la correlación entre dos acontecimientos<sup>8</sup>. En tercer término, las explicaciones deben distinguirse del señalamiento de las condiciones necesarias para que un acontecimiento tenga lugar (explicar supone brindar un relato de por qué y cómo sucedió); por ello mismo, la explicación debe distinguirse también de la narración de historias sobre cómo pudo haber sucedido. Finalmente, las explicaciones deben ser distinguidas de las predicciones (hay ocasiones en que podemos tener poder explicativo sin correlato predictivo, y viceversa).

Dicho esto, entonces, debe agregarse que las instituciones son uno de los tantos mecanismos que compiten en la explicación de la acción humana individual. Determinar *cuándo* es que las instituciones influyen en el proceso que arroja como resultado decisiones cooperativas (ya en la estructura de incentivos reconocidos por los actores, ya en la estructura de las situaciones), es uno de los objetivos de esta la investigación.

Si se tiene presente que las instituciones afectan la estructura de la situación de acción / decisión como señala Ostrom, debe evitarse confundir esta influencia *mediada* (institución → estructura de la situación → acción / decisión) con el hecho de que aún siendo consideradas, aún reconociéndolas, la acción / decisión contraría, viola lo establecido por la regla-institución en esa situación.

---

8. Si a acontecimientos de un mismo tipo siguen invariablemente acontecimientos de un segundo, ambos pueden ser efectos comunes de un tercer tipo. Nuevamente, la constatación acertada de una relación no explica cosa alguna.

En otras palabras: determinar *cuándo importan las instituciones* debe ser una tarea que contemple el hecho de que estas puedan ser reconocidas por los actores como uno de los elementos de juicio considerados durante el proceso decisorio, operantes en la definición de la estructura de la situación, pero que finalmente son descartadas como motivación para la producción de la acción / decisión.

Un ejemplo algo tosco pero efectivo esto es el siguiente: la decisión de no pagar tal o cual impuesto implica siempre considerar las consecuencias de las penalidades supuestas en las reglas de juego vigente. No obstante, ya por la ineficacia del monitoreo del Estado, ya porque aún con monitoreo efectivo la puesta en vigencia de la sanción o castigo previsto sea de difícil ocurrencia, la existencia, conocimiento y consideración efectiva de esa institución no explica el resultado final del proceso. De la misma manera puede entenderse, en nuestro país, el relativo aumento de la inasistencia a los actos electorales, a pesar de que la misma es obligatoria; la puesta en acto de las penalizaciones previstas por la ley es nula.

Ahora bien, en el apartado anterior se señalaba que en el género neo-institucionalista subyacen algunos supuestos que es conveniente revisar. En particular, el que sostiene la existencia de un marco institucional que es percibido de forma homogénea por todos los actores. Al respecto, *las hipótesis* que guiarán esta revisión son:

- 1) El comportamiento cooperativo depende de un sub-conjunto de instituciones y no «del marco institucional» integralmente considerado, ni «de las instituciones» consideradas en abstracto.
- 2) Dicho sub-conjunto está compuesto por instituciones que, en virtud de unos atributos o propiedades comunes (que deberán identificarse en cada caso), cuentan con mayor eficacia relativa para informar el comportamiento de los agentes.
- 3) Los incentivos que emergen de este sub-conjunto de instituciones y la forma en que son percibidos por los agentes no es ni homogénea ni constante.

Las hipótesis así formuladas son lo suficientemente claras, quizás a excepción de la tercera y última. Pretende dar cuenta de dos situaciones diferentes, pero a su vez relacionadas, y fundamentalmente posibles. Valgan entonces estos dos ejemplos: una institución en el sentido propuesto por este trabajo es la tasa de interés de una economía, prescindiendo por el momento el diferencial que pueda existir (y nada despreciable por cierto) en las tasas ofrecidas por bancos privados respecto de bancos públicos. La tasa de interés genera, por supuesto, incentivos para usos alternativos del dinero. En determinado momento, los economistas en general o un inversor en particular puede/n considerar que la tasa de interés es baja y por ello decide/n hacer colocaciones diferentes con sus activos monetarios (comprar

bonos, acciones, moneda extranjera u oro). Ahora bien, dicha consideración respecto de la tasa de interés no es la misma para todos los inversionistas. De hecho, para un mismo nivel de tasa de interés hay porcentajes importantes de inversores que se comportan antagónicamente unos respecto de otros. Simplificando, las instituciones generan incentivos, pero la percepción de los actores respecto de los incentivos «operantes» en una situación determinada *puede ser* heterogénea.

Lo mismo sucede con otra institución como es el sistema de precios (regla del juego si las hay). No se pretende aquí hacer mención al reconocimiento de que categorías como *caro* o *barato* son *relativas* en sentido estricto. Pero si tener en cuenta que lo que hoy es caro, por ejemplo una obra social prepaga, puede ser despreciable cuando de la falta de salud de un miembro de la familia se trata. Esto, más que dar cuenta de inestabilidad en las preferencias lo que trata es de reconocer cuán potente es la influencia de *la estructura de una situación sobre el sentido que adquieren determinadas preferencias en un momento dado*, y por ende, sobre el resultado de un proceso decisorio.

Algunas precisiones se hacen necesarias. A saber, que *no toda decisión sobre cooperar o no cooperar interesa al estudio de la Competitividad* en tanto «proceso de creación sostenida de valor» (GANTUS, 2005). Las decisiones de cooperación relevantes para el estudio de la competitividad son las relativas a: 1) la cooperación público-privada para la planificación y gestión del desarrollo; 2) la cooperación privada-privada para el uso eficiente de recursos escasos (I+D, inversión en bienes de capital, abastecimiento de insumos, consorcios de explotación, venta y/o exportación, etc.).

En ese sentido, seleccionar un conjunto de unidades de análisis para llevar adelante este trabajo supone, primero, identificar *casos relevantes* de cooperación. En segundo lugar, hay que discriminar claramente entre casos a abordar en los dos momentos previstos (decisión relativa a la emergencia de la cooperación por un lado, y decisión relativa a los arreglos para sostener la cooperación en el tiempo, por otro) y casos a abordar sólo en el segundo momento.

Esta distinción, además, se vincula con las formas tradicionales de concebir a las instituciones como reglas. Adicionalmente, esas formas tradicionales constituyen algo más que una distinción metodológica: supone *concebir a las instituciones como exógenas* (dadas unas instituciones, conviene concentrarse en los efectos o la influencia que estas tienen en el comportamiento de los actores), o *como endógenas* (las instituciones como resultado de las decisiones de los actores sobre la forma en que «prefieren» jugar el juego, donde «prefieren» no impide que el proceso sea necesariamente consensual o exento de conflicto; SHEPSLE, 2005; WEINGAST, 2001).



Recapitulando, entonces, se puede afirmar que:

- 1) Este trabajo reivindica la orientación a explicar, mediante mecanismos, la acción humana individual en el sentido de ofrecer un relato que constituya un aporte para un par de acontecimientos dados; una explicación del mecanismo que causa la relación existente entre ambos.
- 2) Que a los fines de este trabajo, no toda acción humana es de interés, sino sólo aquellas que:
  - a) arrojan como resultado comportamiento cooperativo o no cooperativo.
  - b) arrojan como resultado los arreglos institucionales para sostener el comportamiento cooperativo en el tiempo.
- 3) Se entiende por comportamiento cooperativo a aquel *comportamiento orientado al logro de uno o más objetivos, en el que dos o más actores deciden afrontar en común una parte o el total de los costos que aquel logro demanda*. El reparto de los costos entre los actores no supone ni igualdad ni equidad; es siempre producto de un acuerdo entre las partes.
- 4) Se considera que estas acciones constituyen el resultado o producto de sendos *procesos decisorios* que constituyen las unidades de análisis del presente trabajo.
- 5) Dichos procesos decisorios vinculan deseos y oportunidades; el vínculo es primariamente un mecanismo.
- 6) El supuesto de la tradición neo-institucionalista es que dicho mecanismo es, las más de las veces, (ya en exclusividad, ya en concurrencia con otros), el marco institucional.
- 7) Se adopta la concepción de institución (que se entronca en la tradición de Douglass C. North, Ken Shepsle y Elinor Ostrom) en tanto *reglas* que importan porque: a) *afectan el conjunto de oportunidad de los actores al influir en la estructura de la situación de decisión*; b) *o afectan la estructura de incentivos de una situación de decisión de forma reconocible para los actores*.
- 8) Se reconoce que las instituciones no importan siempre y en todo lugar; y fundamentalmente:
  - a) Que no es «el marco institucional» sino una o unas pocas instituciones las efectivamente consideradas en el proceso decisorio.
  - b) Que la percepción de los incentivos de una situación no es homogénea ni permanente y que varía de acuerdo a la estructura de la situación de decisión.

- 9) Determinar no sólo *cómo* sino, fundamentalmente, *cuándo* y *cuánto* importan las instituciones es el objetivo general del presente trabajo (consideradas aquí como exógenas).
- 10) Identificar qué instituciones son efectivamente consideradas por los actores, qué propiedades comunes tienen esas instituciones (que permitirían explicar su capacidad para informar el comportamiento de los actores) y qué incentivos son reconocidos por estos como asociados a aquellas son objetivos específicos de esta investigación.
- 11) Determinar qué arreglos institucionales son elegidos por los actores para sostener en el tiempo la cooperación que emergió, qué objetivos o propósitos persiguen esos arreglos particulares así como una evaluación de su efectividad completan aquellos objetivos (se considera a las instituciones como endógenas y no sólo como otro momento en la historia del proceso).
- 12) Adicionalmente, se pretenderá proveer micro-fundamentos sobre qué otros mecanismos *operan en la explicación del comportamiento cooperativo*.

De lograrse estos objetivos planteados, se habrán realizado parcial o totalmente los siguientes aportes al campo disciplinar:

- a) proveer un modelo para el estudio de la dinámica de instituciones concretas y actores concretos, en situaciones concretas de decisión;
- b) enriquecer nuestro acervo de evidencia empírica para responder parcialmente (es decir, en situaciones concretas) a la pregunta ¿por qué los actores hacen lo que hacen?
- c) proveer micro-fundamentos para el diseño o rediseño institucional, en condiciones de ser utilizados por actores públicos o privados interesados en (y en condiciones de) promover la cooperación.

Por todo lo expresado, estamos en condiciones de avanzar en la identificación de casos de cooperación relevantes para el estudio de la competitividad. Se presenta, pues, una selección no exclusiva ni excluyente de casos que serán sometidos a estudio en este trabajo. Además, se destinarán esfuerzos para identificar y seleccionar casos relevantes de comportamiento no-cooperativo. ¿Cómo reconocer casos caracterizados por «ausencia» de un comportamiento tal? La respuesta es relativamente sencilla: dadas las ventajas de la cooperación explicitadas en la introducción del presente trabajo, es posible identificar oportunidades de cooperación no aprovechadas y, probablemente, no reconocidas como tales por los propios actores.

Dos casos servirán aquí como ejemplo. El primero involucra a las empresas de salud de Rosario y la región que poseen resonadores magnéticos<sup>9</sup>. La tecnología disponible y las recomendaciones de los fabricantes indican que un uso racional del equipamiento guarda la relación un equipo <sup>c</sup>/500 000 habitantes. Si consideramos que en Rosario, de acuerdo con estimaciones privadas, se atienden aproximadamente 2 200 000 personas (considerado al sector público y al privado como un todo), cinco resonadores magnéticos serían más que suficientes para la demanda estimada. Lo cierto es que la ciudad cuenta con 14 resonadores magnéticos según una investigación propia realizada en el año 2008. Dado el importe del equipamiento y la amortización del mismo, ¿por qué el relativamente reducido sector empresario de salud de la Ciudad no ha optado oportunamente por una gestión cooperativa de estos recursos? Las implicancias, se entiende, exceden la rentabilidad de los empresarios del sector.<sup>10</sup>

El otro ejemplo pertenece al sector rural e involucra, también, el equipamiento. En este caso, sembradoras y cosechadoras. Durante mucho tiempo fue habitual que este tipo de equipamiento, de uso estacional, fuera utilizado por contratistas para prestar un servicio temporal. En situaciones normales, y a precios razonables, el trabajo de los contratistas era próspero. En épocas de bonanza como las que favorecen al país desde la convergencia de un tipo de cambio real alto con demanda sostenida de las *commodities* que se exportan, no pocos empresarios del agro han optado por adquirir el propio equipamiento. Combinando valor real con amortización, parece un mal negocio. Ante consultas informales, la posibilidad de «no depender» del contratista, sus días disponibles para la siembra y/o cosecha emerge como la respuesta más frecuente. Nuevamente, la opción ya no de contratar servicios específicos, sino la compra «conjunta» por parte de dos o tres empresarios cuyas explotaciones son vecinas, asoma como una opción eficiente. ¿Por qué dicho comportamiento no emerge?

En ambos casos, ya en los resonadores magnéticos, ya en la compra de maquinaria agrícola, hay una hipótesis a testear: los beneficios impositivos por adquirir equipamiento *incentivan* comportamiento no-cooperativo. En términos de la Teoría de la Cooperación, lo que

---

9. El ejemplo se lo debo al Prof. Martínez Delfa, de la Licenciatura en Ciencia Política de la UNR. Emerge de una conversación sostenida por aquel con el otrora intendente de la Ciudad de Rosario y actual gobernador de la Provincia, Dr. Hermes Binner, y compartida con los alumnos que cursaron en 2001 la asignatura «Teoría de la Administración Pública I».

10. Paradójicamente o no, si un paciente quiere hacerse una resonancia magnética en Rosario, tiene dos opciones: o la realiza en horarios insólitos (3.40 am de un día de semana) o espera un mes y algo promedio por un turno en horarios *razonables*. ¿Será que para amortizar el equipamiento, los rosarinos estamos siendo expuestos innecesariamente a resonadores magnéticos?

es bueno para el individuo (empresario rural) en el corto plazo, es malo para el grupo en el largo plazo (los recursos liberados podrían tener otro destino en la región, también eficiente). Si en la noción de grupo debemos incorporar o no a los fabricantes de maquinaria es discutible en el caso de la maquinaria, pero indefendible en el caso de los resonadores cuya tecnología es importada. Estos ejemplos, y quizás otros más, serán abordados convenientemente en las investigaciones por venir.

La estrategia metodológica adecuada para conducir la investigación que se propone este proyecto debe partir del reconocimiento de que existe *una única unidad de análisis* (procesos decisorios) que no difieren en su estructura básica, sino en el tipo de resultado que arrojan: 1) decisiones de cooperar o no hacerlo; 2) decisiones que brindan un marco para el sostenimiento de la cooperación a futuro.

No obstante, reconocer la diferencia nos remite —en todos los casos donde cooperar fue el resultado del proceso decisorio— a los mismos actores cuya participación en ambos momentos queremos reconstruir. Además, en las decisiones sobre la organización de la cooperación a futuro, contamos no sólo con lo que los actores pueden decir al respecto, sino con las formalizaciones de las reglas del juego cooperativo (estatutos, códigos, disposiciones, actas, y todo el conjunto de instituciones informales reconocidas por ellos). Estas formalizaciones constituyen tanto una fuente primaria para el análisis de los resultados del proceso decisorio, como también un elemento de control sobre el proceso mismo.

Por todo ello, en términos globales *la estrategia metodológica* debe ser creativa y flexible para trabajar con un mismo universo de actores, pero distinguiendo en su desarrollo, instrumentos para la recolección de la información y criterios para el análisis en condiciones de captar lo esencial de los distintos procesos decisorios y los resultados de los mismos.

Y dados los objetivos del presente trabajo, se debe combinar una *perspectiva cualitativa* (orientada a relevar lo que los agentes pueden decir respecto de situaciones pasadas, de las motivaciones en juego en el proceso decisorio, y la percepción de los comportamientos que las instituciones reconocidas estaban incentivando, por citar sólo algunos ejemplos), con una *perspectiva cuantitativa* (destinada a medir el nivel de importancia o centralidad asignado por los agentes a las instituciones respecto de otras motivaciones en juego, y el grado de correspondencia entre los incentivos percibidos y el resultado del proceso decisorio). En caso de que la importancia asignada a las instituciones no sea considerada alta o decisiva, se indagará respecto de la motivación puesta en juego que adquiere una consideración de ese tenor.

Ambas perspectivas se integrarán adecuadamente a los tres instrumentos de relevamiento que se utilizarán. Estas son: 1) la entrevista semi estructurada para la reconstrucción del proceso decisorio que arrojó como resultado la decisión de cooperar o no hacerlo; 2) la entrevista semi-estructurada para la reconstrucción del proceso decisorio que arrojó como resultado las decisiones sobre cómo organizar la cooperación en el tiempo; 3) el *focus groups* con informantes claves en condiciones de contribuir a la mejora de los instrumentos antedichos.

Aunque expositivamente ocupe un lugar posterior, los *focus groups* tendrán como propósito someter a consideración de informantes claves (miembros de las comisiones directivas de organizaciones de segundo nivel que conducen experiencias cooperativas como las que me propongo estudiar) la perspectiva general que guía este trabajo, así como los instrumentos concretos. Se aspira a poder incorporar elementos significativos que no hayan sido considerados en el diseño original en un momento inicial del trabajo, para evitar aprenderlo cuando sea demasiado tarde. La Bolsa de Comercio de Rosario, la Federación de Industriales de la Provincia de Santa Fe (FISFE) y el Instituto para el Desarrollo de la Empresa Argentina (IDEA), aceptaron participar de estos *focus groups*.

Las entrevistas semi-estructuradas serán conducidas a decisores que, en cada caso de los analizados, provengan de una muestra representativa, estratificada, en función de atributos tales como tamaño de la organización, carácter público o privado de la misma y lugar de la organización y/o del entrevistado en el gobierno de la experiencia de cooperación–no cooperación. Dichos atributos se han seleccionado porque, se presume, afectan tanto a la función de preferencia de la organización como al mismo proceso decisorio (según sea el caso, el mismo es individual o colectivo, estructurado o no estructurado, de acuerdo a fines y objetivos fijados previamente o *ad hoc*).

Las entrevistas que serán conducidas con el propósito de reconstruir *el proceso decisorio que arrojó como resultado las decisiones de cooperar o no hacerlo*, fuertemente guiadas por las hipótesis explicitadas al respecto, deberían permitir:

- 1) reconstruir los procesos decisorios que ya tuvieron lugar desde la perspectiva de los agentes;
- 2) que estos identifiquen las motivaciones puestas en juego durante el proceso decisorio (el interés a realizar, la importancia asignada en función del orden de preferencias, lo actuado en situaciones semejantes, la historia de las interacciones con el potencial cooperante y la reputación de aquél, el cálculo costo–beneficio efectuado, motivaciones emocionales, y obviamente, instituciones);

- 3) que los agentes puedan asignarle a las instituciones consideradas niveles de importancia (que permita jerarquizarlas entre sí pero, fundamentalmente, respecto de los restantes elementos de juicio puestos en juego durante el proceso);
- 4) que los agentes puedan expresar cuál de los resultados (cooperar/no cooperar) percibieron que las instituciones consideradas estaban incentivando;
- 5) que los agentes puedan reconocer niveles de correspondencia entre el incentivo percibido y el resultado del proceso.

En ese sentido, las variables del proceso decisorio que importan a este proyecto, en tanto «[...] dimensiones relevantes de la unidad de análisis» (SAMAJA, inédito) son:

UNIDAD DE ANÁLISIS	VARIABLES	VALORES
PROCESO DECISORIO	Resultado	Cooperar / no cooperar
	Motivaciones	Múltiples
	Instituciones Consideradas	Múltiples
	Nivel de importancia relativa de las instituciones consideradas	Nula – escasa – media – alta – decisiva
	Incentivos reconocidos	A cooperar–neutro–a no cooperar
	Grado de correspondencia entre el incentivo y el resultado	Baja – media – alta
	Motivaciones decisivas	Múltiples

A diferencia de las anteriores, las entrevistas que serán conducidas con el propósito de *reconstruir el proceso decisorio que arrojó como resultado el diseño de instituciones para organizar la cooperación a futuro* y hacerla sostenible en el tiempo, pretenden nutrirse de las previsiones, el cálculo, la experiencia y las motivaciones de los actores concretos. Es decir, que el diseño institucional resultante se nutre de todos esos insumos y otros más que se esperan reconocer durante las mismas.

Cuestiones tan caras a la Ciencia Política como la determinación de reglas para el acceso a los puestos de gobierno de la organización en cuestión, pasando por los incentivos para promover comportamientos afines a los objetivos de la misma y para desalentar los que podrían atentar contra aquellos, y siguiendo por las normas que guían los procesos de toma

de decisiones, la resolución de controversias, los conflictos de intereses o la ampliación de la membresía constituyen siempre el resultado de particulares combinaciones entre:

- 1) las percepciones que los actores tienen sobre las motivaciones de la conducta humana.
- 2) lo que han aprendido directa o indirectamente de otras experiencias semejantes.
- 3) los valores individuales y los que se espera puedan ser sostenidos «por la organización».
- 4) la confianza o desconfianza en general que prime entre los actores.
- 5) la influencia de *la mesa chica* de fundadores (aquellos que tuvieron la iniciativa o la idea y que luego trataron de sumar más voluntades)

Poder aprender de cada experiencia, tratando de establecer denominadores comunes, y fundamentalmente *eficacia relativa* de cada uno de estos arreglos institucionales, son propósitos que se espera alcanzar satisfactoriamente durante la investigación. Las variables *del resultado del proceso decisorio*, en tanto dimensiones relevantes del mismo, serán entre otras:

UNIDAD DE ANÁLISIS	VARIABLES	VALORES
PROCESO DECISORIO	Forma de Gobierno	a) Dirección – Ejecución – Mixta b) Colegiada – unipersonal – mixta
	Toma de decisiones	Mayoría simple – consenso – unanimidad – otras
	Elecciones	Competitivas – No competitivas – Semi competitivas
	Conductas apropiadas	Incentivadas – Desincentivadas
	Conflictos de intereses y resolución de controversias	Abierta
	Monitoreo y refuerzo	Abierta
	Ingreso y permanencia	Abierta – invitación – recomendación – requisitos

## BIBLIOGRAFÍA

ABAL MEDINA, Juan (h) (2000): «La Ciencia Política. Las nubes y los relojes: el estado de la disciplina», *Revista Postdata*, N° 6.

BUCHANAN, James B. (2005): «Elección Pública: génesis y desarrollo de un programa de investigación», *Revista Asturiana de Economía* N° 33, Disponible en: [www.revistaasturianadeeconomia.org](http://www.revistaasturianadeeconomia.org)

DAHL, Robert (1964): «El método conductista en ciencia política», *Revista de Estudios Políticos*, N° 134. Disponible en: [http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/2/REP\\_134\\_087.pdf](http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/2/REP_134_087.pdf)

EASTON, David (Comp.) (1997): *Enfoques sobre teoría política*, Amorrortu Ed.

ELSTER, Jon (2003): *Tuercas y tornillos*, Ed. Gedisa

FARR, James (1999): «Rememorando la revolución: el Behavioralismo en la ciencia política estadounidense». En: FARR, DRYZEK y LEONARD (Eds.): *La ciencia política en la historia*, Ed. Itsmo.

GOODIN, Robert E. (Comp.) (2003): *Teoría del diseño institucional*, Ed. Gedisa.

HODGSON, Geoffrey M. (2006): «What are institutions», *Journal of Economic Issues*, vol. XL, N° 1. Disponible en: [http://journals.cambridge.org/download.php?file=%2FJOI%2FJOI1\\_01%2FS1744137405000020a.pdf&code=65e5d52cd9c3345a454f2789ffa4ab4d](http://journals.cambridge.org/download.php?file=%2FJOI%2FJOI1_01%2FS1744137405000020a.pdf&code=65e5d52cd9c3345a454f2789ffa4ab4d)

KNIGHT, Jack (2004): *Institutions and social conflict*, Cambridge University Press.

KOELBLE, Thomas A. (1995): «The new institutionalism in political science and sociology», *Comparative Politics*, vol. 27, N° 2. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/422167>

MARCH, James y Johan P. OLSEN (1984): «The new institutionalism: organizational factors in political life», *The American Political Science Review*, vol. 78, N° 3. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/1961840>

NEE, Victor (2004): «The new institutionalism in economics and sociology», CSES Working Paper Series, N° 4 (2004). Disponible en: [http://www.economyandsociety.org/publications/working\\_papers.shtml](http://www.economyandsociety.org/publications/working_papers.shtml)

NORTH, Douglass C. (2000): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE.

ORREN, Karen y Stephen SKOWRONEK (1999): «Orden y tiempo en el estudio de las instituciones: un alegato a favor del enfoque histórico». En: FARR, DRYZEK y LEONARD (Eds.): *La ciencia política en la historia*, Ed. Itsmo.



OSTROM, Elinor (1986): «An Agenda For The Study Of Institutions», Public Choice 48, reeditado en 2000. Copia electrónica suministrada por la propia autora.

PETERS, Guy (1999): *El nuevo institucionalismo*, Gedisa.

PINTO, Julio (2006): *Introducción a la ciencia política*, Eudeba.

PRZEWORSKI, Adam. «Acerca del diseño del estado: una perspectiva principal-agente», En: Acuña, Carlos H. (comp.) 2007. *Lecturas sobre el estado y las políticas públicas. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Jefatura de Gabinete de Ministros – Programa de Modernización del Estado. Disponible en: [www.jgm.gov.ar](http://www.jgm.gov.ar)

ROTHSTEIN, Bo (2001): «Las instituciones políticas: una visión general», en: GOODIN y KLINGERMAN (Eds.): *Nuevo manual de ciencia política*. Ed. Itsmo.

SAMAJA, Juan: (Inédito) «La ciencia como proceso de investigación y dimensión de la cultura». Material del Seminario de Metodología de la investigación científica, CEI-UNR, 2006.

SCOTT, W. Richard: «Institutional Theory: Contributing To A Theoretical Research Program». Chapter Prepared For Ken G. Smith And Michael A. Hitt (Eds.): «Great Minds In Management: The Process Of Theory Development», O.U.P. Disponible en: <http://www.si.umich.edu/ICOS/Institutional%20Theory%20Oxfordo4.pdf>

SEARLE, John (2005): «What is an institution», *Journal of Institutional Economics*, N° 1, Vol. 1. Disponible en: [http://journals.cambridge.org/download.php?file=%2FJOI%2FJOI1\\_01%2FS1744137405000020a.pdf&code=b9754e69210eaf63f111c69b82140018](http://journals.cambridge.org/download.php?file=%2FJOI%2FJOI1_01%2FS1744137405000020a.pdf&code=b9754e69210eaf63f111c69b82140018)

SEN, Amartya (1973): «Behaviour and the concept of preference», *Económica*, vol. 40, N° 159. Disponible en: <http://links.jstor.org/sici?sici=0013-0427%28197308%292%3A40%3A159%3C241%3ABATCOP%3E2.o.CO%3B2-5>

SHEPSLE, Kenneth (2005): «Rational choice institutionalism», to appear in Oxford handbook of political institutions Eds. S. Binder, R. Rhodes, And B. Rockman (2005): Disponible en: [http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/philosophy/ugstudy/honoursmodules/ph331/polecon/institutionalisms/rci\\_shepsle\\_05.doc](http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/philosophy/ugstudy/honoursmodules/ph331/polecon/institutionalisms/rci_shepsle_05.doc)

SHEPSLE, Kenneth: «El estudio de las instituciones: lecciones del enfoque de la elección racional», En: FARR, DRYZEK Y LEONARD (Eds.) (1999): *La ciencia política en la historia*, Ed. Itsmo.

SHUBIK, Martin (1996): *Teoría de juegos en las ciencias sociales. Conceptos y soluciones*, FCE.

WEINGAST, Barry: «Las instituciones políticas: perspectivas de elección racional». En: Goodin y Klingerman (Eds.) (2001): *Nuevo manual de ciencia política*, Ed. Itsmo.

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

## La dimensión política en la intervención profesional del Trabajo Social. Su estudio en la Argentina

MARÍA TERESA TRACHITTE, CARMEN LERA, SANDRA ARITO,  
MARIELA HERRERA, GLADIS MARTÍNEZ, JUAN ECHAGÜE

El equipo de investigación que conformamos comienza a funcionar en el año 2001 a partir de la propuesta de la profesora María Teresa Trachitte a fin de investigar la relación de la Dimensión Ética con la Intervención Profesional de los Trabajadores Sociales. Así fueron invitados a participar el Dr. Elvio Tell, las magisters Sandra Arito y María del Carmen Ludi, las licenciadas Carmen Lera y Gladis Martínez. El profesor Tell renunció por problemas de imposibilidad de participar en más de dos proyectos de investigación por aquél entonces. Destacamos la actuación del becario de investigación Mario Luis González.

El primer tiempo de trabajo —siempre referido a aquél Proyecto— fue un período de fervientes y apasionadas discusiones para relacionar dos discursos que parecían presentarse con mucha indiferencia entre sí: el de la filosofía y el de Trabajo Social. Esto no solamente permitió conformar un equipo abocado a la tarea, sino también constituir un equipo con un alto grado de empatía.

A lo largo de la investigación del proyecto: «Ética y Trabajo Social. La dimensión ética en la intervención profesional», surgía en forma permanente la *política* como una dimensión más que despertaba los deseos de indagación y de profundización en sí misma. Lo que se percibía de manera recurrente es que la ética se entrelazaba con la política en torno de temas que hacían a la discusión de la actualidad, pues los equipos de investigación no acotan sus tareas sólo a la formación docente sino que sus discusiones permiten fomentar discusiones por los intereses temáticos particulares de cada uno de sus miembros. El interés por el abordaje de la temática política coincidió con la apertura de la carrera Licenciatura en Ciencia Política.

Fue así que en el año 2006 comenzamos a trabajar fuertemente en el diseño del nuevo proyecto de investigación: «La dimensión política en la intervención profesional de Trabajo Social. Su estudio en Argentina».

La indagación teórica, así como el trabajo de campo del anterior proyecto dio lugar a nuevas preguntas que requieren ser focalizadas y problematizadas a los fines de constituir un nuevo objeto de estudio. El estudio por la dimensión ética pone en juego su remisión ineludible a lo político. Para ello se evaluó como una instancia importante mirar la propia historia del Trabajo Social, precisamente en la Argentina, para poder dar mayor precisión tanto al término política como a su dimensión en la profesión misma. Con esta indagación se pretende poner de relieve cómo la dimensión política se expresó en otros momentos del proceso de profesionalización. Se trata de un estudio exploratorio, histórico e interpretativo.

Consideramos que Trabajo Social realiza su práctica inscripta en relaciones de poder, inherentes a las relaciones sociales entre clases que estructuran la sociedad capitalista y que, desde sus orígenes, ha estado atravesado por la dimensión política, sin embargo, hipotetizamos que no siempre hubo registro de su presencia.

Entendemos a la dimensión ético-política como constitutiva de la intervención profesional, junto a las teórico-epistemológica y metodológica-operativa.

Si bien actualmente se percibe un fuerte interés por destacar la dimensión política o más fielmente la dimensión ético-política, consideramos importante su profundización y sobre todo su explicitación a los fines de reconocer sus alcances y posibilitar su comprensión.

Esta indagación recorrerá la historia del Trabajo Social buscando relevar las características y formas de enunciación que asumía y asume la cuestión política.

En síntesis, buscamos comprender e interpretar, desde un análisis retrospectivo, la presencia de la dimensión política en el campo del Trabajo Social.

«Todos sabemos que no podemos debatir cuestiones de investigación científica en un vacío histórico. Las preguntas claves de una política científica sobre qué se investiga, para qué/ quién se investiga y cómo se investiga cobran sentido en un contexto de descubrimiento que da cuenta de los factores sociopolíticos, institucionales y académicos que sirven de anclaje a las decisiones del investigador. La investigación es una práctica social anclada en un determinado contexto socio histórico».<sup>1</sup>

Nuestra ubicación como docentes de futuros trabajadores sociales hace que permanentemente detengamos la mirada sobre los debates vigentes en la disciplina, asimismo nos consideramos actores de dichos debates.

---

1. SIRVENT, Ma. Teresa. «La investigación social y el compromiso del investigador: contradicciones y desafíos del presente momento histórico en Argentina», Revista del IIICE, Año 12, N° 22, junio de 2004. Facultad de Filosofía y Letras, UBA.

La presente indagación se construye analíticamente en torno de tres periodos históricos:

- El momento fundacional: a partir de la creación de la primera escuela en el año 1929.
- El período de la Reconceptualización: a partir de los años 60.
- El momento actual: retorno a la democracia y políticas neoliberales.

Los objetivos de la investigación son:

- Conocer la manera en que la dimensión política se presenta como componente de la intervención profesional de Trabajo Social en fuentes escritas: artículos, textos, documentos.
- Conocer como se enuncia la dimensión política en la intervención en los diferentes períodos a investigar.
- Producir conocimientos a partir de la profundización y estudio del tema.

Luego de su aprobación la magister María del Carmen Ludi renunció a su cargo por estar abocada a otras tareas y se incorporó la magister Mariela Herrera y también el becario Juan Echagüe.

El proyecto puesto en marcha a partir de mediados de 2007, se estructura con los siguientes ejes:

1. En primer lugar reconocer de qué se trata la dimensión política se ha indagado especialmente en la historia del desarrollo del acontecer de la política, a partir de su centralidad en la vida griega como pregunta humana acerca de cómo queremos vivir, de su devenir en juricidad e instituciones y luego en ciencia. Por el momento quizás sea más importante el concepto de lo político en tanto sostenedor de una pregunta vital por el vivir antes que la política en sus distintas manifestaciones institucionales y jurídicas.
2. Un segundo eje de indagación es el contexto de discusión de principios del siglo xx y los pensadores argentinos más relevantes del momento, la introducción de sus ideas liberales, anarquistas, la introducción del positivismo, del higienismo, el papel de la iglesia, los sindicatos y el desarrollo de la beneficencia.
3. De qué manera estas ideas más relevantes fueron influyendo en la construcción tanto de la profesión como de su sostén teórico enfocando el análisis en textos y documentos escritos de la época que permitan encontrar cómo la dimensión política permanece inmanente a una práctica en tanto va configurando modos de vida.
4. Otro eje está representado por la relación entre positivismo y espiritualismo: las relaciones entre textos e imágenes en los manuales de higienismo.

Cabe mencionar que la indagación de estos ejes se lleva a cabo a partir de la selección que cada uno de los miembros del equipo considera de relevancia en relación a sus propios reco-

rridos y los intereses actuales sobre temáticas y procesos de pos graduación. La investigación propone presentar resultados, conclusiones y pretende significar un aporte desde el punto de vista disciplinar a la lectura de la cuestión política y al desarrollo de la misma en relación con la intervención profesional del Trabajador Social. Esto remite a la consideración de los objetivos de la Investigación y a la relevancia científica y social del tema propuesto.

Consideramos que la relevancia de una investigación está dada por la pertinencia social, institucional, académica y pedagógica de lo investigado, referido tanto a sus objetivos y metodología, como a los resultados esperados.

Desde la perspectiva de la Dra. Sirvent la relevancia de una investigación se refiere por una parte al aporte que realiza al conocimiento científico y por otra, a la posibilidad de elaborar propuestas para la acción en relación a un problema.

Algunas preguntas que destacan esa relevancia son:

*1. ¿Qué sujetos pueden tener interés en el dominio de un conocimiento?*

El colectivo profesional y las unidades académicas de Trabajo Social a través de sus diferentes actores institucionales: estudiantes, profesores, investigadores, graduados, entre otros.

*2. ¿Qué se sabe hasta el momento de un problema y qué es lo nuevo que la investigación aporta al conocimiento?*

Podemos decir que en diferentes momentos ha habido producciones que refieren a la dimensión política y a su relación con la intervención profesional. Sin embargo entendemos que esta investigación constituye —como estudio exploratorio histórico e interpretativo— un aporte relevante ya que sistematizará los mismos avanzando a través de una perspectiva histórica hacia una producción de conocimiento; así mismo hará visible aquello que suponemos se encuentra implícito. Esto es sumamente pertinente en el contexto de los actuales debates y preocupaciones de Trabajo Social, como también en aquellas otras profesiones que intervienen en el campo de lo social (psicólogos, maestros, pedagogos, arquitectos, entre otras). Dentro del marco institucional cabe destacar la relevancia de tomar el tema de «la política», existiendo la carrera de Ciencia Política en nuestra unidad académica.

*3. ¿Qué nuevo elemento agrega ese conocimiento a la intervención o a la política en relación con el área en estudio?*

La investigación aportará conocimiento no sólo respecto a la propia intervención profesional del Trabajador Social, sino que también enriquecerá marcos teóricos referenciales de asignaturas específicas vinculadas a la problemática de estudio. Ello a su vez posibilitará intervenciones más creativas que traerán consecuencias en los sujetos destinatarios de la intervención profesional.

La investigación se inscribe en los temas de debate contemporáneos de los Trabajadores Sociales y obviamente constituye uno de los temas que —de diferente manera— se incluye en las currículas de las carreras de Trabajo Social; por lo que puede constituir un aporte también desde el punto de vista de la producción académica; y en perspectiva a tener en cuenta para la política académica de las Escuelas y Facultades de Trabajo Social.

Asimismo el tema despierta fuerte interés respecto al colectivo profesional de Trabajadores Sociales, por lo que el equipo plantea profundizar su relación con los profesionales graduados a través del Colegio Profesional de Asistentes Sociales de la Provincia de Entre Ríos.

## Los enfoques teóricos en el origen y desarrollo de la Ciencia Política en Cuyo

MARÍA MELINA GUARDAMAGNA

### EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

¿Por qué estamos preocupados por el desarrollo de la Ciencia Política en Cuyo? ¿Para qué deseamos llevar adelante este proyecto? En primer lugar, nos interesa conectar el proyecto con los estudios sobre la Ciencia Política en Argentina que especialmente han empezado a desarrollarse primero con el trabajo publicado por Arturo Fernández (2002), y luego por los realizados por Pablo Bulcourf con Martín D'Alessandro y Juan Cruz Vázquez (2003); aunque reconocemos que esta preocupación ya aparece en documentos anteriores escritos por politólogos como Luis Tonelli y Luis Aznar (1993), y también por Oscar Ozlack a comienzos de los ochenta con su significativo trabajo sobre publicaciones de Ciencia Política y otras Ciencias Sociales en la Argentina. El presente proyecto se inscribe en esta preocupación, pero particularmente en la inquietud de que lo que se ha hecho hasta ahora es básicamente un estudio de la Ciencia Política en otros ámbitos académicos de la Argentina, y lo que se ha escrito sobre el desarrollo de la disciplina en Cuyo es escaso, impreciso o prácticamente inexistente. En este contexto se inserta nuestra preocupación y la decisión por recuperar sistemáticamente los distintos enfoques teóricos que han caracterizado a la Ciencia Política de la Región, a partir de sus respectivos objetos de estudio, sus orientaciones metodológicas, la naturaleza de la teoría y la posición de cada uno dentro del campo disciplinar y en el contexto sociopolítico e histórico, provincial y regional. En este sentido, nos interesarán especialmente aquellos enfoques que han signado la implementación de los sucesivos planes de estudio, los cambios de contenidos y bibliografía en las materias y fundamentalmente el perfil que han dado a los graduados formados en Cuyo.

EL ESTADO DE LA DISCUSIÓN / EL ESTADO DEL ARTE

La Ciencia Política, como saber aplicable que abarca conocimientos teóricos y desarrolla aplicaciones prácticas, se ha caracterizado, desde sus inicios a fines del siglo XIX, por la variedad de sus enfoques teóricos. Marsh y Stoker, en su obra *Teoría y métodos en la Ciencia Política* (1995), describen seis enfoques, cada uno de los cuales ha caracterizado las distintas etapas de la evolución de la disciplina en el mundo. Hasta mediados del siglo XX la disciplina estuvo, por momentos, fuertemente influenciada por el derecho, las teorías del Estado, la filosofía y los estudios históricos. En aquel momento los enfoques predominantes fueron la teoría política normativa y los estudios jurídico-institucionales. Especialmente, en los años cuarenta y cincuenta se desarrolla un debate en torno a los temas y métodos propios de la Ciencia Política en la búsqueda de una mayor autonomía de la disciplina. En este contexto se produce la revolución conductista en Estados Unidos y la Ciencia Política se ve modelada por otras Ciencias Sociales y Naturales, al mismo tiempo que se introducen técnicas cuantitativas. Durante este período, el fuerte énfasis en la observación empírica llevó a la postergación de la teoría. Al separar la clásica asociación entre Estado y política, mostró su desinterés por el análisis normativo, por el deber ser, que los consideraba más propios de la filosofía política (QUIROGA, 2005: 4). El nuevo movimiento realizaba una acertada crítica de la ingenua postura juricista imperante por confundir las proposiciones normativas con los fenómenos empíricos y convocaba a los especialistas a abocarse al análisis «científico» de la realidad política. Hasta ese momento, la protociencia política había sido una laxa conjunción de áreas de investigación sobre diferentes temas políticos (TONELLI y AZNAR, 1993: 2). A partir de los años sesenta, la aplicación de algunos principios metodológicos de la economía a los análisis de la realidad política permitió el desarrollo de un enfoque alternativo. La teoría de la elección racional comenzó a representar un papel muy importante en la Ciencia Política, sobretudo en los estudios electorales y en la competencia entre partidos (QUIROGA, 2005: 4). En esta búsqueda continua de la Ciencia Política por ampliar su campo disciplinario, es junto a la llegada de los años setenta que los enfoques del feminismo y análisis del discurso pasan a un primer plano (MARSH y STOKER, 1995: 21). Finalmente el enfoque institucionalista se consolida en la década de los noventa a partir de los artículos publicados por March y Olsen. Recién en 1996, pese a las resistencias de los defensores del conductismo, este enfoque logra ocupar un lugar destacado en la teoría política, conciliando en su discurso los principios de la tradición anglosajona con aquellos que distinguen a la teoría política del continente europeo (PINTO, 2003: 111).

El proceso de institucionalización de la disciplina en la Argentina, se ha caracterizado por el predominio de ciertos enfoques teóricos en cada una de sus etapas. Arturo Fernández



reconoce tres períodos. Uno de ellos es el de la *protociencia* política, que se ubica entre 1900 y 1955. En este momento, a la *ciencia política tradicional* se le aplica el calificativo de formalista por su exagerada y casi exclusiva atención a los marcos formales en los que la acción política se desenvuelve (BULCOURF, 2003: 137). Prevalece una mirada jurídica, normativa e historicista sobre las instituciones políticas (QUIROGA, 2005: 7). En el segundo período, entre 1955 y 1983, la ciencia política se desarrolla como una disciplina específica de conocimiento. Se crean, tanto en Universidades públicas como privadas las Licenciaturas en Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Entre todas ellas se distinguió la de la Universidad del Salvador que, bajo la dirección del Dr. Carlos Floria, reunió hacia 1970 los politólogos más importantes del momento: Natalio Botana, Guillermo O'Donnell, Oscar Ozlack, Marcelo Cavarozzi, entre otros (FERNÁNDEZ, 2002: 43). Imbuidos estos de la ciencia política contemporánea<sup>1</sup> con un importante énfasis empírico y con aspiración a construir un corpus de conocimiento específico, desarrollado y controlado en el interior de la disciplina, trataron de delinear no sólo los marcos metodológicos sino también el campo, el objeto de estudio de esa disciplina que pasa a llamarse *ciencia política* —en singular— (BULCOURF, 2003: 148). Hacia 1975, se instalaron importantes centros privados que, con apoyo económico internacional, realizaron una notable tarea de investigación que renovó la ciencia política académica. Esos centros fueron, además de FLACSO, CLACSO, CEDES, el Instituto Di Tella, CICSO Y CISEA (FERNÁNDEZ, 2002: 43). Aunque fue un período significativo para la ciencia política, y para las ciencias sociales en general, estuvo entrecortado por los golpes militares de 1962, 1966 y 1976. Finalmente, el tercer período, el de la consolidación de la disciplina, se inicia con el retorno a la democracia en 1983. Las ciencias sociales se expanden ampliamente en todo el país, tanto en las carreras de grado como de postgrado. Se inicia, de esta manera, un renovado proceso de normalización académica y de democratización de las estructuras de gobierno de la Universidad (QUIROGA, 2005: 8).

¿Qué entendemos en este contexto por enfoques teóricos? Para una primera aproximación del concepto nos hemos valido de las ideas expuestas hace tres décadas por Sheldon Wolin y más recientemente por Marsh y Stoker. Wolin proporciona una definición de teoría política que nos permite acercarnos al concepto de enfoque teórico. En este sentido el autor señala que toda teoría representa la elección de una forma determinada de considerar las realidades políticas, de un método determinado de investigación, de un lenguaje o modo determinado de hablar de las cuestiones políticas y de una acentuación particular, del énfasis que indica lo que el teórico estima más importante. La teoría permite reducir el mundo

---

1. Los politólogos a los que hacemos referencia realizaron sus estudios de postgrado en Universidades extranjeras, sobre todo norteamericanas.

a proporciones intelectuales manejables, lo que implica que el investigador debe establecer una perspectiva determinada para la comprensión de la realidad (WOLIN, 1977: 294). Stoker los define —a los enfoques teóricos— como conceptualizaciones claves que permiten encontrar sentido a ciertos hechos políticos y, al hacerlo, dar una explicación adecuada de los mismos. También sirven para generar modelos políticos que permitan una mejor comprensión de los fenómenos que analiza la Ciencia Política (PINTO, 2003: 124). Es por ello que cada enfoque orienta a los politólogos hacia formas diferentes de abordar la disciplina. Responden a preguntas sobre el objeto principal del que ha de tratarse; el método para obtener datos y la naturaleza del proceso de teorización que debe llevarse a cabo, además de mostrar diferentes presupuestos subyacentes en el carácter y funcionamiento de la política (MARSH Y STOKER, 1995: 19).

Nuestro interés en este proyecto se centra entonces, en los enfoques teóricos que caracterizaron el desarrollo de la ciencia política en la Región —en el contexto nacional e internacional de la disciplina—, pero sobretudo en la introducción de aquellos propiamente politológicos y que posibilitaron el pasaje de la «ciencia» política juricista y del estudio histórico del Pensamiento Político (protociencia política) a la ciencia política sin comillas. La *ciencia política en singular* dejó atrás las perspectivas teóricas de la filosofía política, del derecho público y de la historia política —volcadas también ellas al análisis de lo político—, las cuales rechazaban la existencia de las peculiaridades metodológicas y sustantivas de la ciencia política. Es por ello que, la expresión *ciencias políticas*, usada para denominar a este tipo de estudios, manifiesta elocuentemente esa visión multidisciplinaria del análisis científico de la política (PINTO, 2003: 20).

Cuyo<sup>2</sup> fue uno de los centros académicos más tempranamente preocupados por el estudio de la política en el ámbito académico, especialmente en relación con la formación de una clase dirigente. En 1939 se fundó la Universidad Nacional de Cuyo —UNCuyo—, y fue durante el rectorado del Dr. Irineo Cruz (1947-1954) que se sentaron las bases de la primera Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, orientada a la formación de administradores (FERNÁNDEZ, 2002: 42). En el año 1950, a través de la Ordenanza N° 37 y en cumplimiento del artículo 37 de la Constitución de 1949, se organizaron en la UNCuyo los primeros cursos de formación política.

Con los cursos de formación política nuestras Universidades prepararán a los futuros dirigentes políticos, porque de las Universidades salen, en su mayor parte, los argentinos que desempeñarán funciones políticas propiamente tales; y darán, también la necesaria formación política a los

---

2. Al hablar de la región de Cuyo nos referiremos a las provincias de Mendoza y San Juan.

científicos y técnicos que de ellos egresan. La formación política de los demás expertos de función social se impartirá en las Facultades o Institutos de estudios políticos que indudablemente creará cada una de las Universidades argentinas (SAMPAY, 1951: 26).

Recién en el año 1967 la Escuela Superior de Estudios Políticos y Sociales alcanza el rango de Facultad, otorgando el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales. Luego de varias modificaciones en el plan de estudios, en la década de los noventa (Plan de Estudios 94/96) se cambia la denominación de la carrera por Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública. Mientras tanto, en el año 1973 se funda la Universidad Nacional de San Juan —UNSJ—. Aunque la Facultad de Ciencias Sociales —FACSO— nace como tal en ese mismo año, sus orígenes se remontan a 1956, cuando los fundadores de la Escuela de Periodismo Sarmiento promueven la idea de crear una Universidad Estatal en la Provincia. Recién en 1964, junto con la normalización de la situación política, se crea la Universidad Provincial «Domingo Faustino Sarmiento». Surge conformada por dos facultades: la de Arte y la de Humanidades, esta última antecesora de la FACSO, tuvo a su cargo la implementación de las Licenciaturas en Ciencias Políticas y Periodismo, Sociología y Antropología, y Ciencias de la Educación. Diez años más tarde, con la creación de la UNSJ, se integra a la nueva casa de altos estudios la Facultad de Humanidades y Artes. Entre 1974 y 1976 se lleva a cabo una reestructuración académica que concluyó en la transformación de dicha Facultad en la Facultad de Ciencias Sociales. La oferta académica inicial fue muy similar a la actual, entre la que se encuentra la Licenciatura en Ciencias Políticas.

En este sentido, podría reconstruirse la historia de la Ciencia Política en Cuyo en términos cronológicos, sin embargo nuestra preocupación es algo más pretenciosa en la medida que nos interesa conocer principalmente los fundamentos teóricos metodológicos y epistemológicos que impulsaron su origen y su desarrollo disciplinar. Nos preocupa, en definitiva, encontrar un modo de teorización que nos permita conectarnos con la evidencia empírica que esperamos encontrar —planes de estudio, programas y bibliografía específica utilizada por las principales cátedras, trabajos publicados por los profesores de la carrera, actividades de docencia, entre otros—. Pretendemos realizar un proceso de reconstrucción de las corrientes y enfoques teóricos que en su momento fundaron el desarrollo de la disciplina en la Región, y a través de los cuales se miró la realidad local, nacional e internacional en cada momento. En este proceso, caracterizado por diferentes enfoques, orientaciones y perspectivas, la aparición de la ciencia política como actividad científica normal dentro de un paradigma teórico establecido —movimiento intelectual que se vivió en las universidades norteamericanas a partir de la revolución conductista en la década de los 50—, se dio tardíamente en Cuyo respecto a otros centros académicos del país. De hecho, en la Universidad Nacional de Rosario, dicho proceso tuvo lugar en el año 1984. En este sentido, creemos

que existen algunas evidencias que indican la existencia de enfoques que hegemonizaron<sup>3</sup> la enseñanza y la investigación en la Ciencia Política regional, incluso con características que hoy nos permiten preguntarnos si dichas hegemonías no fueron la razón del retraso del desarrollo de la disciplina en relación con la producción intelectual en el orden nacional e internacional. Pareciera que esos enfoques hegemónicos han sido funcionales en la producción de un perfil profesional adecuado a las demandas del espacio público provincial y municipal, y al estilo cultural de la práctica política, aunque no han impulsado el desarrollo académico e intelectual de la disciplina de tal manera que hoy pudiéramos encontrarnos con productos intelectuales propios de la Región.

Finalmente, en este estudio, nos preocuparán particularmente tres espacios institucionales específicos: el de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo, el Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos (Unidad de Derecho Público) en el área del Centro Regional de Investigación Científico Técnica (CRICYT), y la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de San Juan. Por otro lado, creemos que este estudio no puede dejar de tener una proyección a mediano y largo plazo: la inevitable comparación de los procesos de desarrollo de la disciplina en Cuyo con Rosario, ya que ambos lugares representan claramente los dos proyectos académicos más antiguos en el desarrollo de la disciplina en la Argentina y en la Universidad Pública.

#### ESTRATEGIA METODOLÓGICA

En relación con la estrategia metodológica básica, nos apoyaremos sobre una perspectiva hermenéutica y etnometodológica. La hermenéutica, como el arte de interpretar los textos, nos facilitará el abordaje de los planes de estudio, de los programas de las distintas cátedras y la producción académica en general, con el fin de analizar y descubrir los enfoques teóricos subyacentes. Complementariamente, la etnometodología, como práctica interpretativa, nos permitirá concretar la realización de entrevistas en profundidad, grupos focales y análisis documental, para alcanzar nuestros objetivos.

---

3. El término hegemónico se asociará al concepto de supremacía, lo que nos permitiría pensar en la preeminencia de ciertos enfoques teóricos por sobre otros.

## HIPÓTESIS

Si bien la región de Cuyo fue uno de los centros académicos más tempranamente preocupados por la institucionalización de los estudios políticos, la presencia de enfoques juricistas e historicistas que hegemonizaron el desarrollo de la disciplina, retrazaron —en el caso de la Universidad Nacional de Cuyo— e impidieron —en el caso de la Universidad Nacional de San Juan— el ingreso de enfoques teóricos propiamente politológicos, en comparación con otros espacios académicos del país, como es el caso de la Universidad Nacional de Rosario.

## RESULTADOS / CONCLUSIONES PRELIMINARES

El desafío de reconstruir, en clave comparada con otros espacios académicos, el proceso de desarrollo de la disciplina en la región a partir de sus enfoques teóricos, de la producción académica y de las principales líneas de investigación que han marcado el desarrollo regional de nuestra ciencia, nos ha obligado en un primer momento a realizar un ordenamiento de los antecedentes y de la escasa documentación existente y dispersa. En este sentido, el trabajo realizado hasta el momento marca los primeros pasos de un proyecto que pretende aportar desde Cuyo un conocimiento integral a la Ciencia Política contemporánea en la Argentina y entender la vinculación del aporte regional al trazado de las políticas públicas locales y provinciales.

En los comienzos de la institucionalización de la Ciencia Política en Cuyo primó una matriz disciplinar a la que Sampay hacía referencia cuando describía los contenidos de la Constitución del '49. Una ciencia que nace y se desarrolla sobre la convergencia de diversas disciplinas preocupadas por los estudios políticos: la filosofía, la historia, el derecho público y la sociología, bajo la fuerte influencia de las concepciones de autores clásicos. La convergencia de dichos estudios era lo que se consideraba —en los años 50 y 60— como las «Ciencias Políticas». Y aún hoy quedan autores e institutos cultores de esa visión o tradición de investigación.

En este sentido y teniendo en cuenta que todo enfoque teórico representa la elección de una forma determinada de considerar las realidades políticas a partir de un método determinado de investigación, la Ciencia Política regional de los cincuenta estaba fuertemente influenciada por la filosofía política, con una mirada normativa sobre los fenómenos políticos. De hecho, muchos de los aportes que posibilitaron la creación de la carrera en Cuyo provinieron de la Facultad de Filosofía y de la de Ciencias Económicas. Esto queda

reflejado en los primeros planes de estudio de la carrera. Con los años y mientras la Ciencia Política fue definiendo nuevas fronteras y precisando su objeto de conocimiento, el debate sobre los temas y métodos propios de la disciplina permitió un avance hacia su inserción profesional.

Llegar a pensar en la Ciencia Política como una disciplina específica fue y sigue siendo un proceso lento, progresivo y hasta de contradicciones y confrontación que comenzó en la segunda mitad del siglo XX, aunque sin abandonar concepciones filosóficas clásicas. En tanto, mientras nos alejamos del enfoque histórico jurídico y normativo, prevalece la mirada institucional sobre los estudios políticos de la época. Al mismo tiempo, a través de las modificaciones al plan de estudio a principios de los años sesenta, se van definiendo los ámbitos de incumbencia de la carrera, que incluían la docencia, la investigación y el servicio exterior, a parte de la administración pública. Materias como Estadística, Metodología de la Investigación, y los Seminarios donde los alumnos deben aplicar métodos de trabajo como encuestas y entrevistas, pasan a ser fundamentales en la formación de los nuevos graduados. La ciencia política lentamente se fue convirtiendo en una actividad profesional, un saber aplicable, que incluye conocimientos teóricos y desarrolla aplicaciones técnicas.

Recién con las reformas introducidas al plan de estudio en los años 1968 y 1970, con el objeto de abreviar la carrera y proporcionar, ya en el quinto año, una especialización más definida que la muy genérica «Licenciatura en Ciencias Políticas y Sociales», junto a la influencia que en dichos cambios tuvieron los profesores que eran parte del plantel docente de la Facultad, se comienza a producir el pasaje de la Ciencia Política juricista y del estudio histórico del Pensamiento Político a la Ciencia Política. Comienzan a aparecer de esta forma, enfoques teóricos propiamente politológicos en la carrera. El diseño curricular toma el corpus propio de *Ciencia Política*, en sintonía con los desarrollos que la disciplina estaba viviendo a nivel internacional. Se advierte, en comparación con el primer Plan de la carrera, una mayor especificidad en los contenidos; la incorporación de materias propias de las disciplinas de la ciencia política, administración pública y sociología; la notoria diferenciación de las dos especialidades que ofrecía la carrera: Ciencia Política y Administración Pública y la de Sociología; una currícula con mayor contundencia teórica y horaria; la incorporación de nueva bibliografía que había sido traída por aquellos graduados de la Facultad que habían realizado sus estudios de especialización en el exterior y que ahora volvían a ponerse al frente de las cátedras. Se trata de una carrera que tiene por finalidad, no sólo la formación de servidores del Estado —como sucedía en los orígenes—, sino fuertemente orientada a la docencia y la investigación básica y aplicada.

Otro de los significativos cambios de este nuevo Plan fue la inclusión de la Administración Pública como campo disciplinar en el nombre de la especialidad por primera vez, especialidad que pasa a denominarse «Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública». Dicha modificación se justificaba en la indiscutible vinculación e interrelación existente entre ambas, y significó en la formación de los alumnos, un incremento en la currícula de las materias relacionadas con cada una de dichas disciplinas. En este contexto, se fueron incorporando progresivamente a los planes de estudio contenidos de políticas públicas —Políticas de Bienestar Social, Política Financiera, Política Económica, Política Laboral, entre otras—, aunque sin recurrir al enfoque de *public policy* que ya se desarrollaba en Estados Unidos.

Lamentablemente, este proceso académico e institucional se vio coartado por las sin razones que una universidad militarizada impuso a las ciencias sociales. Los hechos marcaron un vaciamiento intelectual y académico en general, en un momento en el que éramos referentes de la Ciencia Política y de los estudios de administración en el país. La mayoría de los profesores que estuvieron involucrados e impulsaron las reformas al plan de estudio de los años 1968 y 1970, abandonaron sus cátedras, muchos para exiliarse. Era un plantel docente conformado por académicos, pensadores, filósofos y científicos políticos que hoy continúan siendo referentes de la disciplina en el país, e inclusive en el mundo. Se perdió la mayor parte de la bibliografía de la Facultad y, aunque no se eliminó de la carrera de grado la denominación de Ciencias Políticas —se antepuso Administración Pública—, el vaciamiento de contenidos y bibliografía en la currícula fue notable.

En el año 1983 el retorno a la democracia no trajo de regreso los docentes formados para hacerse cargo de las cátedras, en su momento abandonadas o borradas, y la disciplina no sólo estuvo *desaparecida* entre 1976 y 1983, sino que hasta mediados de la década de los años noventa no hubo incentivos ni actualización, salvo en casos o experiencias individuales y aisladas.

Queda claro que el auge de dos décadas de la disciplina en la Región sufrió un abrupto quiebre a mediados de la década de los años setenta. De allí en más se ha intentado recuperar un campo disciplinar propio, sin salir hasta el momento del profundo declive que significó dicha crisis. Es por ello que la Ciencia Política en Cuyo se encuentra en un proceso inconcluso que nos obliga hoy a repensarla a luz de los principales enfoques y perspectivas en desarrollo.

## BIBLIOGRAFÍA

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS. UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO (1950): *Boletín de Estudios Políticos*, N° 1, Mendoza, Argentina.

ESCUELA SUPERIOR DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES Y FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES. UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO: *Boletín de Estudios Políticos*, números 1 al 27 (1950-1981), Mendoza, Argentina.

BULCOURF, P. A. y M. D'ALESSANDRO (2003): «La Ciencia Política en la Argentina», en: PINTO, J. (2003): *Introducción a la Ciencia Política*, 4<sup>o</sup> edición, cap. 2, Buenos Aires: Eudeba.

BULCOURF, P. y J. C. VAZQUEZ (2004): «La Ciencia Política como profesión». Revista *Posdata* 10, diciembre de 2004, Buenos Aires, Argentina.

CRUZ, I. F. (1950). «Discurso del Sr. rector de Universidad Nacional de Cuyo», *Boletín de Estudios Políticos*, Instituto de Estudios Políticos, Universidad Nacional de Cuyo, Número 1, Mendoza, Argentina.

DUGINI, M. I. y M. I. LÓPEZ (1995): *Breve Reseña Histórica de la Creación de Nuestra Facultad*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina.

CUETO, W. (2007): Entrevista. Titular de la cátedra Estado, Sociedad y Política de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, y director del Centro de Investigaciones de Innovación Institucional para la Gobernabilidad Democrática (CEII). Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza, junio 2007.

FERNÁNDEZ, A.; LESGART, C.; KANDEL, V. (2002). *La Ciencia Política en Argentina. Dos siglos de historia*, Buenos Aires: Ediciones Biebel.

GUARDAMAGNA, M. M., R. MELLADO Y J. VALLE (2006): «El origen de la Ciencia Política en Cuyo». *La Ciencia Política en Argentina – 2006*, «I Jornadas de Ciencia Política», Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Salvador, Buenos Aires, Argentina.

GUARDAMAGNA, M. M. (2008): «La Ciencia Política en Cuyo: el auge antes de la crisis». VIII Congreso Nacional y I Congreso Internacional Sobre Democracia: Desafíos y oportunidades para la democracia latinoamericana del siglo XXI, Universidad Nacional de Rosario, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Argentina.

LEIRAS, M.; ABAL MEDINA, J. (h) y D' ALESSANDRO, M. (2005). «La Ciencia Política en Argentina: el camino de la institucionalización dentro y fuera de las aulas universitarias», *Revista de Ciencia Política*, ISSN 0718-090X versión on-line, vol. 25, N° 1, pp. 76-91, Santiago de Chile.



MARRE, M. Y M. BALLABIO (2005): «Identificación de contenidos comunes indispensables en un Ciclo Inicial Común en el área de Ciencias Sociales atendiendo a las carreras que se preocupa articular», módulo I, Programa Apoyo a la Articulación de la Educación Superior III. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina.

MARSH, D. Y STOKER, G. (1995): *Teoría y Métodos de la Ciencia Política*, Madrid: Alianza Editorial.

PINTO, J. (2003): *Introducción a la Ciencia Política*, 4.<sup>a</sup> edición, Buenos Aires: Eudeba.

QUIROGA, H. (2005): «Relevamiento de contenidos comunes desde el estado de arte en un ciclo inicial común en el área de las Ciencias Sociales», Programa Apoyo a la Articulación de la Educación Superior III, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Santa Fe, Argentina.

SAMPAY, Arturo Enrique (1951): «La Formación Política que la Constitución Argentina encarga a las Universidades». *Boletín de Estudios Políticos*. Instituto de Estudios Políticos. Universidad Nacional de Cuyo, N° 2, Mendoza, Argentina.

TONELLI, L. Y AZNAR, L. (1993): «La Ciencia Política en el fin de siglo. Aportes para reiniciar una discusión», Revista *Sociedad* N° 3, Facultad de Ciencias Sociales – UBA, Buenos Aires, Argentina.

VAN DYKE, Vernon (1962): *Ciencia Política: un análisis filosófico*. Madrid: Editorial Tecnos S. A.

WOLIN, Sheldon (1977): «Concepto de Teoría Política». En: *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, vol. 10, Madrid: Aguilar.

## La trayectoria en la investigación de la pobreza urbana y el inicio en la investigación del trabajo decente

GRACIELA MINGO, ELISA SARROT, CÉSAR SIONE

### EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Nuestra trayectoria en investigación<sup>1</sup> se enmarca en abordajes directos y colaterales de las diferentes manifestaciones del complejo problema de la pobreza urbana.

En la primera investigación «La Pobreza: condiciones de vida en Paraná»,<sup>2</sup> se unen la cartografía y estadística para describir la distribución de la pobreza urbana en la ciudad de Paraná. Además se descubren y conceptualizan las estrategias familiares de vida en los tipos de supervivencia y de refugio que implementan los hogares. Sobre esta línea trabajamos en el segundo proyecto «Pobreza: pluralidad del concepto en un estudio comparativo entre Paraná y Concordia»,<sup>3</sup> en el cual revelamos la continuidad de las estrategias familiares y la emergencia de las estrategias comunitarias que la crisis impone a los hogares y actores barriales. El tercero, «Evaluación de los Planes Sociales Alimentarios: el caso Paraná»,<sup>4</sup> profundizó en una de las estrategias de supervivencia por parte de los pobres: el usufructo de la tutela o la contención ofrecida desde estado para satisfacer una necesidad básica, la alimentaria.

Los aportes más relevantes fueron:

- la caracterización espacial de la ciudad de la pobreza, mediante el recurso cartográfico y la iconografía;

---

1. Desde distintos proyectos las investigaciones desarrolladas en el ámbito de la Facultad de Trabajo Social -UNER recorrieron la línea de indagación de la pobreza urbana (MINGO y cols. 1997, 2000, 2003).

2. Mingo y cols. Facultad de Trabajo Social -UNER 1997-2000.

3. Mingo y cols. Facultad de Trabajo Social -UNER, 2000-2003.

4. Mingo y cols. Facultad de Trabajo Social -UNER, 2003-2006.

- la conceptualización de la heterogeneidad del fenómeno, principalmente en el tema de estrategias de vida, de sobrevivencia y de refugio, familiares y comunitarias;
- la comparación de las pobrezas de los dos mayores aglomerados urbanos de la Provincia de Entre Ríos a través de indicadores tradicionales –Pobreza por NBI y Pobreza por Ingreso–, como no tradicionales: emergencia y sostenimiento de las estrategias familiares y comunitarias, distribución del ingreso, migraciones, etc.;
- la profundización en el discurso de los gobernantes respecto de tratar el tema de la pobreza en la agenda política;
- la evaluación mediante indicadores no convencionales del impacto de uno de los programas sociales destinados a combatir la situación de pobreza extrema (Programa Alimentario Familiar).

En el proyecto actual,<sup>5</sup> se viró hacia el tema del trabajo decente como una línea diferente pero que se desprende también de la trayectoria previa a partir de la alta valoración de la dimensión «trabajo» en la vida cotidiana de los pobres y «empobrecientes», y ampliando la mirada a otros sectores sociales (MINGO y cols., 2007).

Este proyecto (MINGO y cols., 2007) pretende aportar a la conceptualización del término trabajo decente –acuñado por la Organización Internacional del Trabajo–, evaluar la validez para nuestro mercado laboral de los indicadores de la OIT, así como aportar parámetros específicos develadores de nuestros «sujetos del trabajo» y de la forma de establecer el contrato laboral a nivel local. En una arista cualitativa apuntamos a penetrar en los significados y simbolizaciones de los sujetos acerca de sus propias condiciones laborales y de las que conciben como ideales y comparar con lo que el mercado les ofrece.

#### EL ESTADO DE LA DISCUSIÓN / EL ESTADO DEL ARTE

En los estudios de pobreza y de evaluación de políticas sociales:

Las estrategias de vida pueden definirse genéricamente como propias de los grupos pobres y no pobres<sup>6</sup> y consisten en la aparición de nuevas formas de resguardar la integridad

---

5. Mingo y cols. (2007) «Del trabajo real al Trabajo Decente. Indicadores Distancias. Conceptos, brechas y simbolizaciones en la Región Centro». FTS – UNER.

6. Los no pobres, por ejemplo, ponen rejas o seguridad en la vivienda como refugio o defensa frente a la inseguridad.

individual y colectiva –como actividades, interacciones, funciones, roles– frente a las condiciones de existencia coyunturales o estructurales emergentes. En el caso de los empobrecientes, estas nuevas formas constituyen reacciones frente al descenso, no necesariamente de ingresos, sino preventivas de la caída o dirigidas a hacerla menos abrupta, permitiendo alternativas viables para menguar los problemas de las familias. *Habitus* estructurados por la situación, pero también estructurantes del entorno familiar y social.

Rozas (1996) define al empobrecimiento como una situación secuencial en la cual, de manera más o menos pronunciada y breve, se puede observar el descenso social; nosotros a esto lo llamamos *estar en la cornisa*. Es aquí donde cobran relevancia los capitales económicos, culturales, simbólicos y sociales de los sujetos que interactúan para soportar la caída.

Las estrategias familiares involucran a la familia nuclear o extendida. Son más permanentes que las comunitarias, pues la familia tratará de reacomodarse para autocontenerse ante la opresión de las vicisitudes que la afectan o para sostener los quiebres. En la familia, el secuencial descenso —más o menos pronunciado y en tiempos cortos o extensos— deja surgir formas de subsistencia como alternativas consideradas viables en el marco de las condiciones concretas de existencia. En este sentido, son adaptativas (TILLY, 2000) es decir, reproducen las condiciones de desigualdad social aunque facilitan resolver problemas.

En cambio, las estrategias comunitarias trascienden las fronteras familiares y su fortalecimiento depende de los lazos asociativos del colectivo social. En cuanto a su capacidad de transformación, dependen de un proceso sinérgico; pueden ser barriales, locales o regionales y aún traspasar estos límites adquiriendo otros difusos, que involucran desde lo micro a lo macrosocial, aunque para muchos pobres será sólo posible el marco de lo microsocioal.

En las sucesivas investigaciones, observamos a las estrategias por momentos fortalecidas como pequeños y casi imperceptibles espacios que intentaban, al menos, una adaptación de las condiciones de existencia. Así, si en un principio decíamos que sólo la pobreza estructural era localizable, y sólo sus estrategias comunitarias se hacían visibles, mientras que *la nueva pobreza* estaba oculta, dispersa, como sector que no constituía una fuerza social. Percibimos que la nueva pobreza encontró formas de organización comunitaria que la visibilizaron paulatinamente en la crisis 2001/02, y que no emergían sólo en las instituciones que tradicionalmente eran su semillero (gremio o sindicato, comisiones vecinales), sino que se generaron en otros ámbitos (asambleas comunitarias, cacerolazos) con un nivel de heterogeneidad mayor que traspasó lo homogéneo de lo barrial, hecho que les permitió configurarse en voz, movilización y protesta.

Estas nuevas estrategias no llegan a configurar políticas (como proceso emancipatorio), al ser sólo resistenciales, coyunturales, funcionales al realismo gestionario dominante. No tienen perdurabilidad para producir emancipación y autonomía del sujeto (mirada pesimista). Pero (mirada optimista), se vislumbra en los nuevos movimientos sociales una resolución situacional diversa y múltiple que, sin pretender asumir poder, instaaura raíces de contrapoder. Legitiman una voz colectiva que el estado, aún a desgano, considera (ejemplo: la lucha de los padres por la educación).

Si bien las estrategias familiares de supervivencia y de refugio muestran continuidad y permanencia, hemos observado en Paraná y Concordia, una modificación del peso que tienen las estrategias comunitarias que, además, representan ámbitos de participación para quienes encaran nuevas modalidades de acción conjunta, sin tener como objetivo la subsistencia.

Las estrategias comunitarias muchas veces no se corresponden con una idea de política asociada indisolublemente a la política de estado, encontrándose un sentido más amplio de política que involucra la constitución del sujeto político en el marco de las estrategias que pueden cambiar significativamente tanto al sujeto como al colectivo, entendiendo al sujeto político instituyente, accionando en el contexto de las organizaciones formales o no formales.

Respecto de las políticas estatales, y estudiando la implicancia de los planes alimentarios, considerados como «manotazos de ahogado» ante la agudización de la pobreza en la crisis de diciembre de 2001, buceamos en la subjetividad de los beneficiarios, sujetos pobres que recurrieron al «recibir» y tomaron «lo que se da», expresiones recurrentes en sus discursos.

Las estrategias generadas por los programas sociales reproducen desigualdad, mantienen el orden, preservan el no conflicto, la subordinación, el disciplinamiento de la pobreza y terminan coartando toda posibilidad de ruptura o «acontecimiento» en el sentido de lo nuevo, lo no inscripto en el imaginario anterior (ejemplos: bolsas de alimentos, Planes Trabajar, Plan Jefes y Jefas de Hogar, Plan Alimentario Familiar, Plan Emergencia Alimentaria, Plan Familia, Plan Pro-Huerta, etc.).

Para los beneficiarios, recibir los bonos otorgados o acceder a la tarjeta magnética constituye una insuficiente pero valorada pequeña ayuda. Quienes tienen «la suerte» de acceder a un beneficio desorganizado e inequitativamente distribuido, redimensionan el verbo «dar» en sus discursos. Critican el bono o la tarjeta, pero los esperan; no se sabe cuándo van a llegar, pero llegan y se los va a buscar pese a la lejanía de los centros de entrega y de las largas colas, pese a la aceptación restringida por parte de los comercios expendedores. «Los

grandes no lo reciben». Y quienes los reciben «te recargan», pero se puede comprar «el fideo, el arroz, la leche, el jabón...».

Entonces, mientras los *bureau* de las políticas alimentarias nacionales privilegian el bono o la tarjeta magnética porque promueven el «comer en casa» —en contraposición a los comedores comunitarios— o porque permiten «elegir qué y dónde comprar» —en contraposición a las cajas de alimentos—, en sus discursos los sujetos de la pobreza responden: «heladera tengo, pero qué pensar en conservar alimentos si lo que compras con el bono no te dura ni dos días», y «[...] si compro el gas, no alcanza para más [...] y comés gas todo el mes?». Y ante el «elegir qué y dónde comprar», responden: «5 bonos de \$ 5 no te alcanza para nada [...]».

En cambio, las estrategias autogeneradas por los sectores medios con capital cultural, simbólico y social más potente, intentan subvertir el orden, reconocer el conflicto y potencian la ruptura del orden existente tratando de generar conciencia en los involucrados. Más allá de esperar la acción de asistencia del Estado, propenden al trabajo autogestionario, fortaleciendo la dignidad humana y generando lazos sociales antes fragmentados (Ejemplo: fábricas o empresas recuperadas, denuncias sobre el sistema judicial).

Un hogar ocupa un «espacio de oportunidades y toma de decisiones para optimizar sus posibilidades» y las estrategias elegidas acorde a la implementación de actividades, interacciones, roles, facilitan hacer frente a las condiciones de existencia. Pero «el hogar existe bajo formidables presiones económicas y sociales y queda obligado a transformarse para alcanzar un nivel mínimo de bienestar» (ISLA, 1999: 103–104) como forma de autopreservarse. La primera perspectiva enfatiza la libertad del sujeto para tomar decisiones en beneficio propio y de su hogar. La segunda, enfatiza las condiciones y constreñimientos que sufren las familias y la exigencia de transformaciones para alcanzar un equilibrio y lograr un nivel mínimo de bienestar.

La profundización en las estrategias de supervivencia nos alejaría de cualquier concepto de *racionalidad plena* a favor de un concepto de *racionalidad limitada*.

[...] los hogares pobres, urbanos y latinoamericanos [...] no habitan un “espacio de oportunidades” sino un espacio de obligaciones, hasta ser un espacio de sufrimientos, muy lejos del ejercicio de libre albedrío, postulado por la teoría de decisiones. No es que no son racionales; es que la metáfora de espacio de decisiones, libremente escogiendo entre alternativas positivas, no existe para la mayoría de hogares y familias en la Argentina de hoy (ISLA, 1999: 103–104)

Coraggio (2004: 15–16) considera posible desde la política social colaborar en la recuperación de la racionalidad menos constreñida, cuando afirma que fortalecer

[...] comunidades socialmente heterogéneas, capaces de generar las bases de su propia reproducción implica, como profesionales de la política social, desarrollar capacidades que a lo mejor no

tenemos [...] aprender a trabajar, desde lo local, por el desarrollo de microemprendimientos, asociaciones, redes de ayuda mutua, cooperativas, encadenamientos productivos, redes de financiamiento [...] conocer los mecanismos que regeneran la pobreza y acumulan riqueza en pocas manos [...].

Su tesis es que la respuesta ante la emergencia no puede sustituir a la estrategia, pues la situación no es pasajera sino estructural y, entonces, responsablemente debe darse una respuesta que no sólo tienda a «apagar» la emergencia, sino que suponga una perspectiva estratégica de transformación social en el mediano y largo plazo.

Esto implicaría reconocer que «[...] las poblaciones no permanecen estáticas sino que se despliegan y repliegan en movimientos continuos de búsqueda de bienestar» (BERTUCELLI, 2000: 46). Por lo tanto, deben re-conocerse los movimientos comunitarios que se fortalecen en el espacio colectivo sin abandonar el espacio individual.

Bertucelli (2002) señala que

el error estratégico de la mayoría de los dirigentes es creer que en los barrios pobres no se hace nada y ellos deben llegar con las soluciones. En cambio, la buena política social parte de la base de que en cada lugar hay ensayos en curso y el dirigente tiene que apoyarse en ellos y potenciarlos. Y no suplantarlos metiendo una acción ajena a su forma de vivir (artículo en *La Voz del Interior*, Córdoba).

De ambos lados entonces, desde los grupos pobres y empobrecientes y desde las políticas sociales que tradicionalmente buscan el «alivio de la pobreza», pueden construirse estrategias que amplíen los ««espacios de oportunidades»» para ganar así en racionalidad y libertad, pero también para restringir las «formidables presiones» que el contexto socioeconómico impone, con crudeza aumentada, sobre estos sectores sociales históricamente desfavorecidos.

#### EL ESTADO DEL ARTE ACERCA DEL TRABAJO DECENTE

Ante el impacto negativo de la globalización y en el marco del creciente deterioro de las relaciones laborales, la OIT retoma el concepto de trabajo decente, expresión que sintetiza un conjunto de propósitos que, de realizarse, mitigarían las derivaciones del nuevo modelo de acumulación, promoviendo una «globalización atenuada» que impulse los derechos de un trabajo digno y genuino.

Dicen Grisolia y Hierrezuelo (2004: 126) que «La OIT [...] viene profundizando este concepto, que todavía se encuentra en construcción y que se refiere tanto a la calidad como a

la cantidad de trabajo, [...] definido como “trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, en el cual los derechos son protegidos [...] con una remuneración adecuada y protección social”. En el seno de la OIT, lo caracterizan como: trabajo productivo y seguro, con respecto a los derechos laborales, con ingresos adecuados, con protección social, con diálogo social, libertad sindical, negociación colectiva y participación.

El director general Juan Somavía (1999), señala en la «87.<sup>a</sup> Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo», que «[...] un trabajo decente, [...] Marca una pauta para el desarrollo económico y social con arreglo a la cual pueden cuajar la realidad del empleo, los ingresos y la protección social, sin menoscabo de las normas sociales y de los derechos de los trabajadores [...]» (GRISOLÍA Y HIERREZUELO, 2004: 127).

Los indicadores propuestos para medir trabajo decente y su déficit son, fundamentalmente, cuantitativos, pero permiten arrojar luz a un nivel macrosocial del estado de la cuestión.

## MARCO TEÓRICO Y ESTRATEGIA METODOLÓGICA

### *Nuestra postura en los Proyectos de la Línea de Investigación de la Pobreza*

La pobreza urbana es una pobreza compleja, ubicada en espacio y tiempo. Desde su análisis empírico es posible situarla abordándola en su dimensión cuantitativa y morfológica (censos, encuestas y mapeos). Esta mirada, más que interesante, permite volcar las cifras en lo iconográfico. Pero a la hora de indagar los microprocesos que ocurren al interior de esas cifras y tramas, a las fuentes secundarias les está vedado detectar otras manifestaciones, al serle imposible desde el número y el mapa, conocer esa pobreza concreta detrás de las estadísticas (Rozas), como también la caída procesual o empobrecimiento, que es una pobreza «puertas a dentro» en las casas y los departamentos de la ciudad.

Los aportes teóricos de Sen, Tilly, Isla, Lacarrieu y Selby, posibilitan este mirar dinámico microsocial y muestran la otra desigualdad persistente que no es sólo de ingresos: la desigualdad de oportunidades y posibilidades, la implementación de estrategias —a veces sólo tácticas— que no son del todo libres y racionales sino fuertemente constreñidas y reproductoras de la desigualdad. Las metodologías para ello son diferentes: grupos de discusión, entrevistas en profundidad, observación directa, análisis de contenido de los discursos de gobernantes y de las plataformas escritas de los programas sociales destinados a combatir la pobreza.

El encuentro entre ambas metodologías es fructífero: el trabajo estadístico y el mapeo permiten conocer cuánta pobreza hay y en qué grados, en relación a lo que se alcanza o no a



cubrir como necesidad de acuerdo al ingreso. Localiza a las familias pobres y permite ir allí, al espacio donde la trama las mostró situadas. Y este «ir allí» se concreta mediante el abordaje cualitativo.

En nuestros estudios hemos avanzado en estos dos sentidos: focalizando los procesos en la cartografía de la ciudad y penetrando en la cotidianidad de los hogares, abordando este fenómeno multidimensional para aportar en su conceptualización y en la metodología para su abordaje.

La triangulación o el multimétodo (Denzin, Vasilachis, Bericat, Sautú, entre otros) se volvió fructífera, pues las diferentes metodologías pudieron encastrarse. Esto contribuyó al reconocimiento empírico y a la conceptualización teórica de una manera compleja y confiable. Se entrelazaron planos y perspectivas que permitieron entender la coexistencia de métodos en el análisis de este fenómeno multidimensional y persistente que se intensifica abarcando a nuevos sujetos y que se afronta, por ende, con diferentes estrategias.

Nuestra postura en el Proyecto de Trabajo Decente:

Desde la propuesta de la OIT, reformulamos algunas variables posibles de abordar que den elementos para medir el trabajo decente y su déficit: Subempleo y empleo informal, Trabajo forzado, insalubre, en negro, infantil, Tasa de asistencia escolar de niños ocupados, Relación tasa de empleo y desempleo masculino y temprano / tasa de trabajadores amparados por Convenio Colectivo, Tasa de trabajadores a tiempo parcial, Tasa de sindicalización, Distribución porcentual de ocupados y desocupados por niveles de educación, Variación del índice de productividad laboral.

Además se aporta que deberían tomarse los siguientes indicadores: Tasa de ocupados con salario inferior al legal, Ocupados con salario inferior a la Canasta Básica Alimentaria, Variación de salario respecto a la variación del índice de la Canasta Básica Alimentaria, Nuevas categorías de trabajo emergentes (ejemplo: beneficiarios de Plan Jefes/as de Hogar), Ocupados que trabajan menos y más horas que las deseadas, Participación de grupos vulnerables (indígenas, discapacitados, etc.) en la tasa general de empleo y desempleo, Frecuencia de accidentes de trabajo en general, y en niños y adultos, graduados y desertores del sistema educativo que entran en el mercado laboral, por nivel de educación, tasa de trabajadores cubiertos por Aseguradoras de Riesgos del Trabajo o Seguros de Salud, tasa de población mayor pensionada, tasa de niños cubiertos por seguro de salud.

En este avance de la investigación procuraremos identificar el trabajo real y su déficit mediante los indicadores que permiten las fuentes secundarias disponibles: EPH, Consejo del Salario, Sindicatos, Dirección del Trabajo, entre otras.

Lo mencionado condice en parte con las dimensiones de los Objetivos del Milenio de ONU: derechos laborales, empleo, protección social y diálogo social los cuales se estructuran en un trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, donde los derechos son respetados y se cuenta con remuneración adecuada y protección social.

Existen déficits del trabajo real respecto del trabajo decente y que pueden medirse o contrastarse con información empírica a partir de las fuentes de datos secundarias, pero también déficits que emergen del diálogo con «los sujetos del trabajo».

En las líneas de acción concretas se trabaja activamente, desde 2004, en el «Plan Estratégico de la Región Centro» a través del Foro de Organizaciones del Trabajo de esta Región, compuesto por representantes del gobierno de cada provincia y por entidades de la sociedad civil. Éste es un ámbito de debate de acciones tendientes a mejorar la calidad de la actividad laboral, coadyuvando al trabajo decente y al bienestar de los trabajadores agropecuarios, industriales y de servicios.

Este Plan Estratégico define *Trabajo Digno* como: «aquel trabajo de calidad, realizado en condiciones de libertad, equidad, seguridad, dignidad humana y que cumpla con todas las leyes y normativas que lo amparan». Su línea estratégica aborda tres programas específicos: Trabajo No Registrado –a través de una mayor y mejor inspección–; Trabajo Infantil –a través de la unificación de procedimientos regionales–; Calidad del Empleo –protección del trabajador de las contingencias del trabajo y hacer cumplir las normativas de salud y seguridad–.

Según Sen (2000), el trabajo decente va más allá de la legislación vigente, reconoce derechos básicos y permite una comprensión mucho más alentadora de las necesidades de las distintas instituciones y políticas en pro de los derechos e intereses de los trabajadores.

Los individuos se ven enfrentados a carencias, lagunas y exclusiones en forma de desempleo y subempleo, sobreocupación horaria, trabajos de baja calidad e improductivos, trabajo inseguro e ingresos inestables, denegación de derechos, desigualdad de género, explotación de trabajadores migrantes, falta de representación y participación, así como insuficiente protección y solidaridad en caso de enfermedad, accidentes, discapacidad y vejez. Como lo afirma la OIT, «la brecha del empleo es la falla del mundo contemporáneo».

La estrategia metodológica para este proyecto es, en líneas generales, la observación de fuentes estadísticas, su análisis y construcción de nuevos indicadores logrados con nuevos cruces de datos.

Este abordaje cuantitativo macrosocial para la Región Centro de la Argentina, se complementa con observación de la legislación laboral –también permite medir la brecha entre

normativa y realidad— y con un análisis cualitativo microsociaL de las distancias que advierten los propios actores del mundo laboral. Esto último se realiza mediante entrevistas semiestructuradas con muestreo intencional que represente a los distintos sectores de la economía —en cuanto a inserción laboral de los encuestados— y a las distintas edades, sexos, y situaciones vitales (sobre todo ser o no soporte de ingresos del hogar).

## RESULTADOS / CONCLUSIONES PRELIMINARES

Síntesis de resultados de investigaciones en la línea de la pobreza urbana y de la evaluación de las políticas sociales alimentarias.

Con respecto a las estrategias familiares, pudimos arribar a una caracterización o tipología de pobres y empobrecientes que mostramos en el siguiente cuadro

POBREZA ESTRUCTURAL	EMPOBRECIENTES
Grupo socialmente reconocido. Caracterizable. Localizable	Grupo socialmente no reconocido. No caracterizable. No localizable
Reproducen condiciones de existencia	Recrean condiciones de existencia
Trabajo desde la infancia. Inestable. Implica dejar la escolaridad	Trabajar más como estrategia de refugio. Incorporación de otros miembros al mercado laboral para menguar la caída
Trabajo físico	Capacitación para trabajar más
Continuidad ayer / hoy / mañana	Ruptura ayer / hoy. Mañana imprevisible
Se usa la asistencia institucionalizada y no institucionalizada	Resistencia a pedir y usar asistencia
Vivienda anhelada. Si se la tiene se la valora aunque sea «no elegida»	Vivienda anhelada. Si se la tiene se la defiende hasta lo último. Cuando no se puede, se sacrifica en pos de evitar caídas más profundas
Imaginan un futuro mejor para hijos y nietos	Temen por el futuro de los hijos. Es prioridad salvaguardarlo
Valoran pequeños logros (resignación / optimismo)	Sueños postergados. Irrealización personal. Problemas de salud mental

Distinguimos estrategias «de supervivencia» en los pobres estructurales y «de refugio» en los empobrecientes. Ambos tipos pueden ser familiares o comunitarias / colectivas.

En cuanto a las estrategias comunitarias, comparando entre los aglomerados Paraná y Concordia y a su interior entre grupos pobres y empobrecientes, encontramos que los pobres estructurales dependen marcadamente de las políticas asistenciales, solapando al sujeto tutelado que aquellas políticas crearon como destinatario. La comunicación para las estrategias, en los pobres estructurales es «de boca en boca». «...nosotros no somos de esa idea de traer la televisión, de salir acá, propaganda acá, propaganda allá, no. Se hacen las cosas que se pueden y lo que no, bueno, no se hace.»». En cambio en los empobrecientes la comunicación es más mediada (canales tradicionales y no tradicionales, encuentros de distintos sectores de la sociedad, citando por canal local, debates en jornadas con apertura y cierre importantes, concurrencia a los ámbitos académicos, comunicación mediática y a través de internet).

En el mismo plano de comparación Paraná y Concordia respecto de la emergencia y supervivencia de nuevos movimientos sociales, hallamos que en Paraná las Asambleas Barriales —que intentaron desesperadamente no desaparecer— constituyeron movimientos sociales de cierta potencia, y se encuentran otras estrategias comunitarias como el Club del Trueque, la Asociación Civil Barriletes, entre otras. En cambio en Concordia, desde la visión de los vecinos pobres, no hay presencia de este tipo de asociaciones. En el grupo de discusión (Concordia, septiembre 2002) ante la pregunta: «¿No hay ninguna otra organización civil que apunte, un poco estas cuestiones?» se responde: «Prácticamente no, salvo la Iglesia que en este momento tampoco. La iglesia hace bastante a través de Cáritas, pero siempre es un voluntariado. Es muy difícil el voluntariado. Tiene que haber alguna dinámica que de alguna manera [...] porque se necesita además, en estos momentos, especialistas para tratar a la gente, la situación ya es extrema».

En cuanto al Trueque en Concordia: «Al principio funcionó bien pero ahora no.» «[...] la necesidad es tan grande que la gente no tiene para llevar comida, entonces lleva ropa vieja, calzados viejos, y entonces se termina.» «[...] Yo llevaba algo para comer y me encontraba que había ropa no más». «Hay uno grande (trueque) aquí en el centro, pero es con gente de otro poder adquisitivo».

Otra dimensión abordada comparativamente entre Paraná y Concordia es la significación otorgada a la pobreza en la agenda pública. Esto se buscó en los discursos de los intendentes de Paraná y Concordia<sup>7</sup> y gobernadores de Entre Ríos período 1995/2002, —momento

---

7. La Argentina, por su gobierno federal, se divide en provincias y en ellas pueden existir municipios o partidos. En la Pcia de Entre Ríos el gobierno local se denomina municipio. Aquí nos referimos al Municipio de Paraná, capital de la provincia con más de 260.000 habitantes y al segundo municipio Concordia con más de 148.000 habitantes. Este último ha tenido las tasas más altas de la pobreza y la desocupación.

de agudización de la crisis social en el contexto nacional y local—, discursos que se tensionan con los de profesionales técnicos en áreas del Ministerio de Acción Social y de Salud que trabajan en la implementación de los Programas Sociales, a quienes se entrevistó.

Así pudimos definir, en un primer nivel, tipo de Políticas Sociales enunciadas para paliar la pobreza, sentido de la Agenda Social sostenida y, en un segundo nivel, significado acerca de la pobreza subyacente en los mensajes de los gobernantes en los inicios de los períodos legislativos. Encontramos políticas sociales incrementales, asistenciales y focalizadas, con una declamación de buenas intenciones desde los discursos para aliviar la pobreza extrema, pero que más allá del alivio temporal que pueden efectivamente producir, sólo *orillean* cumpliendo parcialmente una función limitada y coyuntural: *remendar* la legitimidad maltrata de un sistema que no brinda igualdad de oportunidades.

En el proyecto de evaluación de programas sociales alimentarios se elaboró un dispositivo de evaluación con novedosas escalas para la medición de algunos indicadores de desempeño hacia el interior del programa. Se construyeron adaptando la propuesta de Cuenya (1994), como: impacto en la subjetividad del «ser beneficiario», nivel de autonomía que otorga al destinatario, nivel de auditabilidad, transparencia de gestión y ejecución del programa, incorporando emergentes del trabajo documental y de campo (material teórico, bases del programa, entrevistas a técnicos, beneficiarios e intermediarios).

En el estudio de la territorialidad, se identificaron aquellos elementos de la espacialidad urbana que inciden en la implementación de políticas sociales referidas a la pobreza y la alimentación.

Puntualmente, y para el caso del Programa Alimentario Familiar,<sup>8</sup> se constata que se descuidó —además de factores como la periodicidad y la continuidad en la entrega del bono— la cuestión de territorialización de lo social, olvidando mirar infraestructura, vivienda y medioambiente relacionados con lo alimentario. Nos referimos al desconocimiento de la pobreza en situación, a la ignorancia de las condiciones concretas de vida que marcan la cotidianeidad de los actores destinatarios de la política. Por dar un ejemplo, de qué sirve tener bonos para adquirir alimentos, si no se tiene en la vivienda un ambiente-cocina apto, con

---

8. En los objetivos del programa, puede leerse por ejemplo: «Posibilitar que la jefa de hogar elabore los alimentos para su grupo familiar [...]» «Fomentar los vínculos familiares entre los integrantes de cada núcleo familiar en situación de N.B.I.» «Fomentar la recuperación de la Dignidad Humana paulatinamente deteriorada por la implementación de modalidades que jugaron en detrimento de ésta» «Estimular el consumo de recursos de cada zona y el respeto de pautas culturales por región, atendiendo especialmente los criterios de alimentos recomendados para una buena alimentación». «Promover la reactivación económica local fomentando la compra de productos en comercios de la zona» (Programa Alimentario Familiar –PAF– Ministerio de Acción Social de la Provincia de Entre Ríos, Rca. Argentina, 2002).

todo lo que ello implica en cuanto a la higiene, conservación y proceso de los alimentos a consumir; o si no se tiene en el barrio una infraestructura de servicios públicos básicos que colaboren a la calidad de la alimentación (luz, gas, agua, y otros servicios indispensables).

En Paraná enfatizamos estos indicadores descuidados, diagnosticando la infraestructura barrial, de hábitat y vivienda relacionada con lo alimentario, con nuevos indicadores no convencionales de seguimiento y monitoreo de las políticas sociales alimentarias. Así pudimos ubicar la población destinataria del Programa Alimentario Familiar por NBI, conjugar con el mapeo de otros indicadores como los nombrados, aportar al dispositivo de evaluación, seguimiento y monitoreo de la implementación del Programa.

En los planos de la ciudad de Paraná observamos como código más llamativo *la trama*. Si se pretende leer un indicador de problema social cuanto más densa la trama, mayor problema. Por ejemplo, hogares con NBI, trama oscura preocupante. Si se pretende leer un indicador positivo, cuanto más densa la trama, menor problema. Por ejemplo, número de escuelas. Aquí se vuelve preocupante, por el contrario, la trama clara.

El análisis fue de manera cruzada al interior de cada fracción, y de manera comparada entre fracciones, evaluando: cantidad de hogares NBI en cada zona y densidad de población NBI, para luego ubicar las áreas de entrega de los bonos PAF construyendo indicadores convergentes: a cuántos beneficiarios llegan en cada fracción, si éstos pertenecen a zonas alto índice NBI en cuanto a cantidad de hogares y densidad, si a esas zonas llegan otros programas alimentarios: escuelas con comedor escolar / merendero, comedores comunitarios y asistentes a los mismos, y cómo se cruzan con la «población NBI según grupo de edad», y con el «combustible usado en el hogar para cocinar».

De este modo apuntamos a uno de los principios mencionados por Galtung (en GAVILÁN y LABOURDETTE, 2000: 165) para las matrices de datos. A saber, el de comparabilidad, por el cual las variables, unidades y valores se hacen comparables. En este caso, las unidades de análisis «beneficiarios del PAF» pueden ser «comparadas con sentido respecto de los valores de concretización, sobre la variable correspondiente».

También se realizó observación documental de las bases del PAF, construyendo un cuadro comparativo de la evolución del programa en dos gestiones de gobierno y despejando cuestiones interesantes: grandilocuencia del estilo de escritura, escaso anclaje en la realidad, desconociendo la regla de la planificación: objetivos alcanzables con logro medible. Exceso de la escritura respecto de las acciones que verdaderamente implicó la puesta en marcha del programa (capacitación, promoción de hábitos alimentarios saludables en las familias y la comunidad a través de educación alimentaria). Objetivos particulares que expresan

cuestiones que deben estar aseguradas de arranque para la formulación de cualquier política de asistencia. «Potenciar un sistema transparente, participativo y directo en la distribución de la ayuda alimentaria». «Promover la depuración de un Padrón Único de Beneficiarios, que permita facilitar una distribución equitativa de este beneficio». Disminuir los costos en procesos licitatorios, transporte y acopio de mercaderías» (PAF 2002). «Construir un padrón actualizado del Programa PRAF que contemple indicadores socio-sanitarios de: menores de 14 años, embarazadas desnutridas hasta 6 meses luego del parto». «Planificar un sistema de registro dinámico que permita la actualización y el análisis de la situación nutricional en forma eficiente» (PRAF 2004).

El trabajo de campo permitió comprobar lo utópico de las bases del programa y lo fuera de control de sus acciones, con las expresiones de las beneficiarias entrevistadas: «A mí me anotó mi hermana [...]», «Me enteré por un vecino [...]» «Como recibía la caja pasé a recibir el bono [...]». El padrón con que se cuenta es el que ha pasado de un período a otro.

Otra cuestión interesante es cómo varía la concreción de los programas sociales de acuerdo con la impronta de cada funcionario de turno, entre la gestión 1999–2003 y la 2003–2007.

#### RESULTADOS PRELIMINARES EN EL PROYECTO DE *TRABAJO DECENTE* EN MARCHA

Los logros más relevantes de este primer informe ubican al trabajo en la historia, sus mutaciones y la identificación de las relaciones entre las condiciones sociales y económicas y la subjetividad de los trabajadores, ya sea como intersubjetividades colectivas o subjetividades individuales en los diferentes períodos analizados. Además, se describe el marco jurídico regulador del trabajo, encontrando enfoques develadores de nuevas figuras en un esquema a veces hasta difuso aunque jurídico (vgr. pasantes y becarios).

No obstante, sólo tenemos interrogantes abiertos alrededor de los dilemas libertad / esclavitud, rutina / creatividad, que hemos formulado en este informe desde la perspectiva histórica, y que hoy se plantean renovados en las condiciones particulares del mercado laboral, que habla con el lenguaje aún no del todo legible de la flexibilidad.

Por último, fieles al propósito de la investigación social de arribar a construcciones conceptuales dinámicas que den cuenta de las nuevas realidades, intentamos aportar al debate referido a cómo nombrar la sociedad actual respecto de la dimensión trabajo.

La exploración de los indicadores existentes para medir trabajo decente y su déficit, ha sido exhaustiva, pero no se ha desplegado aún un análisis e interpretación.

Para comenzar hemos seleccionado el indicador de trabajo no registrado como un parámetro contundente de déficit de trabajo decente, en concordancia con lo que refiere la «OIT para América Latina y el Caribe». En la Región Centro, dentro de los asalariados sin aportes se destaca a Gran Córdoba con más del 44 % (población de más de 500.000 habitantes) y como aglomerado chico, pero que tiene un valor elevado, a Concordia (con más de 100.000 habitantes) según datos de la EPH para el año 2006.

También pudimos avanzar preliminarmente en el trabajo empírico recolectando algunos testimonios, a través de los cuales vemos que trabajo decente es «cualquier trabajo realizado con dignidad» (docente jubilada, 64 años), «trabajo en el que se respete al trabajador» (estudiante secundaria, 17 años), «trabajar en un ambiente de respeto e igualdad de derechos y obligaciones» (estudiante universitaria, 22 años).

Hemos descubierto la connotación eminentemente ética del concepto, dado que la decencia es un valor, y la actitud ante el trabajo implica valoraciones. No decimos esto desde el punto de vista weberiano, sino desde el punto de vista de una sociedad que postula en el discurso legal un trabajo decente, y entonces debe asegurar las condiciones de concreción de esta decencia de la vida laboral, y a su vez, considerar en qué lugar y con qué contenido, ponen los sujetos el adjetivo *decente* a su propio trabajo real.

En el avance incipiente, todavía sostenemos el supuesto de que «a pesar de las mutaciones del concepto, hasta hoy persiste la esencia del trabajo como dimensión sociocultural constituyente, y, en el plano personal, como componente identitario».



## BIBLIOGRAFÍA

ALIVERTI, Eduardo (2002): «La refundación», Página/12 (17.03.2002).

BARNES T. y J. DUNCAN (1992): *Writing worlds: discourse, text and metaphor in the representation of landscape*, Londres: Routledge.

BERICAT, Eduardo (2000): *La integración de los métodos cuantitativos y cualitativos en la investigación social*, Barcelona: Editorial Ariel S. A.

BERTUCELLI, Sebastián: «Redes sociales y participación», *La voz del interior*, Córdoba (01.09.2002).

— «De la epidemiología a la endoepidemiología», *Revista Nuestra Ciencia Colegio de Psicólogos de la provincia de Córdoba*, año V, N° 10, 2000.

COLECTIVO SITUACIONES (2002): *19 y 20. Apuntes para el nuevo protagonismo social*, Buenos Aires: De Mano en Mano.

CORAGGIO, José Luis (2004): *De la emergencia a la estrategia. Más allá del «alivio de la pobreza»*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Espacio Editorial.

CUENYA, Beatriz (1994): «Problemas y desafíos en la evaluación de proyectos de hábitat popular». En: CUENYA B. y M. NATALICCHIO (coord.): *Evaluación de Proyectos de Hábitat Popular y Desarrollo Social*, Buenos Aires: Ed. Bibliotecas Universitarias, CEAL, CEUR, GADIS.

DELGADO, Juan Manuel y Juan GUTIÉRREZ (comp.) (1995): *Métodos y Técnicas Cualitativas de Investigación en Ciencias Sociales*, Madrid: Editorial Síntesis.

GAVILAN, Mirta y Sergio LABOURDETTE (2000): «Matriz de Datos para la Evaluación de Programas Sociales», *Revista IRICE* N° 14, febrero 2000, pág. 165.

GUILLEN, Rubén León (2001): «Subjetividad y consenso en el orden social mercantil». *Revista Acontecimiento*, N° 16-17.

ISLA, A., M. LACARRIEU y H. SELBY (1999): *Parando la Olla*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma Ensayo.

CERLETTI, Alejandro (2002): *Apuntes para el nuevo protagonismo social*. Colectivo Situaciones, Buenos Aires: De Mano en Mano.

MINGO, Graciela, Elisa Sarrot, Miguel Bitar, Alicia González, Mirta Soijet (2000): «La pobreza: condiciones de vida en la Ciudad de Paraná», Paraná: Facultad de Trabajo Social, UNER, Informe Final, 2002/2003.

- MINGO, G.; E. SARROT, A. GONZALEZ ALARCÓN, M. BITAR, G. ROMERO, V. TIVANO, M. SOLJET, C. SIONE (2003): «La pobreza pluralidad del concepto en un estudio comparativo entre Paraná y Concordia», Paraná: Facultad de Trabajo Social, UNER, Informe Final, 2003/2004.
- MINGO G., E. SARROT, A. GONZÁLEZ ALARCÓN, M. BITAR, G. ROMERO, M. SOLJET, C. SIONE, S. ZAPOLSKY, E. BENASSI (2004): «Evaluación de los Programas Sociales Alimentarios. El caso Paraná», Facultad de Trabajo Social, UNER, Proyecto e Informes de Avance, 2004/2005.
- MINGO y cols. (2007): Del trabajo real al trabajo decente. Indicadores distancias. Conceptos, brechas y simbolizaciones en la Región Centro. FTS–UNER.
- MURTAGH, Ricardo, Esteban DE NEVARES (2002): «Análisis de programas y prestaciones implementadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. Investigación sobre Organizaciones no Gubernamentales y Grupos de Base», Buenos Aires, UCA, «Jornadas Las Caras de la Pobreza 2002», Comisión B.
- NEGRI, Toni (2003): *Crisis de la política*, Buenos Aires: Ediciones El cielo por asalto.
- QUINTERO, Silvina (1999): *Pensar los mapas. Notas para una discusión sobre los usos de la cartografía en la investigación social*. Buenos Aires: Eudeba.
- ROZAS, Margarita, (1996.) *La Pobreza detrás de las Estadísticas. Modalidades de Supervivencia Urbana. El caso Rosario*, Buenos Aires: CEAL.
- SEN, Amartya (1995): *Nuevo examen de la desigualdad*, Madrid: Alianza Editorial.
- (1996): «Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI». Documento incluido dentro de la Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo (Placed on the CILA site May 30, 2003; Last Updated September 24, 2007).
- (2000): *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- TASHAKKORI A. & J. CRESWELL (2007): «Editorial: The New Era of Mixed Methods», *Journal of Mixed Methods Research*, 1:3, Sage Publications: <http://mmr.sagepub.com>
- TILLY, Charles (2000): *La desigualdad persistente*. Buenos Aires: Editorial Manantial.
- TORRADO Susana (1998): *Familia y Diferenciación Social*, Buenos Aires: Editorial Eudeba.
- VASILACHIS Irene (1992): *Métodos Cualitativos I. Problemas teórico-epistemológicos*, Buenos Aires: CEAL.

## De los barrios en peligro a los barrios peligrosos. La construcción social de los barrios peligrosos / inseguros y su relación con las intervenciones sociales. El caso Barrio Francisco Ramírez de la ciudad de Paraná

ALICIA PETRUCCI, GRISELDA ANZOLA, ROSA FRANCO, ROSANA PIERUZZINI,  
LAURA SALAZAR, VERÓNICA VILLAGRA, ALBERTO ISLA

### EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

El presente proyecto se centra en la problemática de la inseguridad/seguridad desde una perspectiva territorial. Se trata de conocer y analizar los aspectos que han influenciado en la transformación de un barrio que se caracterizaba como popular y de trabajadores, cuya población compartía sentimientos comunitarios de pertinencia y solidaridad,<sup>1</sup> en un barrio inseguro/peligroso.<sup>2</sup> En ese sentido, se indagará acerca de las posibles incidencias en las mutaciones operadas en la trama social del barrio por el despliegue de distintas estrategias de intervención social a lo largo de las últimas dos décadas. Así, el objeto se constituye alrededor de la problemática de la construcción social de *barrios peligrosos / inseguros* y de la incidencia en dicha construcción de las distintas intervenciones sociales.

La indagación propuesta surge, por una parte, a raíz de las conclusiones logradas en el marco de la investigación denominada «La delincuencia juvenil en Paraná y su relación con las condiciones de exclusión social», desarrollada en el período 1999–2002 en la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos (FTS–UNER). Por otra parte, emerge ante el interés por el conocimiento de las trayectorias y de las consecuencias de las distintas intervenciones sociales desplegadas en un espacio y un tiempo concretos, a los efectos de profundizar y complejizar los contenidos temáticos de la cátedra «Historiografía de la Intervención Social» correspondiente a primer año de la Licenciatura en Trabajo Social y de la Licenciatura en Ciencia Política de la FTS–UNER.

---

1. Según Sistematizaciones de la práctica pre-profesional realizadas por alumnos de la carrera de Trabajo Social de la Facultad de Trabajo Social de la UNER durante los años 1985 a 1987.

2. Dicha afirmación se sustenta en hechos concretos, como por ejemplo la exclusión de dicho barrio del recorrido del transporte público de pasajeros y la dificultad en el acceso a algunos servicios.

Pero fundamentalmente, la iniciativa se sustenta en que sostenemos como urgencia ética la función social del conocimiento. Por ello, nos atañe la interpelación acerca de la problemática aquí planteada, en función de cuestionar las representaciones sociales cristalizadas que conllevan a la estigmatización de determinados sectores poblacionales y a la sedimentación de categorías teóricas que suscitan, a su vez, intervenciones sociopolíticas impregnadas de grandes dosis de violencia material y simbólica socialmente consensuadas.

#### ESTADO DEL ARTE

Las distintas disciplinas enmarcadas en las ciencias sociales han desarrollado diversos estudios relacionados con algunas dimensiones del presente objeto de investigación, fundamentalmente referidos al fenómeno urbano y sus distintos aspectos y conformaciones problemáticas, tales como la cuestión barrial, villera, violencia urbana, y más recientemente sobre la inseguridad ciudadana.

Es notable también el interés por la indagación acerca de la configuración de los procesos sociales que hoy impactan en la sociedad —la segmentación, la fragmentación y la segregación social— desplegándose un discurso consensuado de intelectuales de diversa formación, quienes coinciden en afirmar que dichas manifestaciones sociales urbanas estarían abonando el terreno de la violencia y de la inseguridad en las ciudades (Torrado, 2004; Arizaga, 2000; Wacquant, 2001; Roze y otros, 2005; Svampa, 2005).

Castel plantea que, en el mundo occidental, desde el año 1980 se está instalando la problemática de la inseguridad y sitúa este advenimiento en dos transformaciones. La primera de ellas es la erosión de los sistemas de protección que se habían desplegado en la sociedad salarial; de lo que surgiría un estado de inseguridad frente al porvenir y un desasosiego, lo cual también podría alimentar la inseguridad civil. La segunda, es que la emergencia de la sociedad de riesgo de Ulrich Beck ya no es el progreso social, sino un principio general de incertidumbre, el cual gobierna el porvenir de la civilización. De este modo se fundamenta la idea de que la inseguridad civil (el desempleo, empleo precario, hábitat degradado, drogas, etc.) podría ser la causa de la inseguridad social. Es más, Castel puntualiza la irrupción de los barrios problemáticos en el corrimiento de la conflictividad social y explica que la escenificación de la situación de los suburbios como espacios donde está instalada la inseguridad —a la cual colaboran el poder político, los medios y una amplia parte de la opinión pública— es de alguna manera «el retorno de las clases peligrosas». Entonces, se depositan allí todas las amenazas que entraña una sociedad. (Castel, 2004).

En concordancia con las tematizaciones antes mencionadas, en los últimos veinte años, la sociedad argentina ha observado perpleja el crecimiento de lo que se ha dado en llamar la *inseguridad/seguridad ciudadana*. Concepto que se ha construido y divulgado fundamentalmente desde la criminología, el derecho jurídico y la sociología. En ese sentido, existen avances en el conocimiento acerca del fenómeno de la inseguridad urbana, pero la mayoría focaliza la mirada en los modos que adquiere la emergencia de transgresiones convencionales, es decir, en los delitos contra la propiedad (robos, hurtos) y contra las personas (CARRANZA, 1997; BARATTA, 1997; PEGORARO, 2001; KESSLER, 2005). Así, el término inseguridad urbana se asimila al de violencia urbana, al relacionarlo casi exclusivamente con la criminalidad callejera; estableciendo así como nudo problemático de la inseguridad a los aspectos que influyen en la generación de dichos delitos, generalmente asociados a las heterogéneas situaciones de pobreza y a las condiciones de exclusión social en que se desenvuelve la vida de los sujetos transgresores y probables delincuentes. En algunos casos son los jóvenes los que se constituyen en relato expiatorio, en el enemigo del orden social; pero no los jóvenes como categoría social universal, sino los jóvenes pobres. El otro queda así interceptado por la fuerza de un imaginario global que reedita la producción de la diferencia (REGUILLO, 2004).

En contraste, no abundan estudios acerca de la dinámica en que se sostiene la construcción de la otredad peligrosa en términos de poblaciones y sus inscripciones territoriales urbanas en la actualidad.

En general, en la ciudad de Paraná de la provincia de Entre Ríos, no existen estudios que indaguen respecto de la problemática de la inseguridad/seguridad urbana, lo que encuentra su explicación en la constitución relativamente reciente del fenómeno. De igual manera, se han publicado recientemente los resultados de un proyecto de investigación referida a los delitos juveniles en Paraná, donde se concluye que la construcción del conflicto de los jóvenes con la ley penal no se vincula exclusivamente con las condiciones de exclusión social de los mismos, sino también con el abandono social, la falta de políticas de inclusión, lo que posibilita la construcción de conductas anómicas (ANZOLA y otros, 2005).

El fundamento esencial que anima la presente propuesta anida en las preocupaciones irresolutas que desde la emblemática década de los noventa, desvela a amplios sectores de la población argentina en general y de la ciudad de Paraná en particular, centrada en la cuestión de la (in)seguridad vivenciada cotidianamente. Ese proceso se gesta en torno al acelerado y continuo aumento de los hechos delictivos, a los que se suma el ingrediente socialmente alarmante de la violencia que conllevan, generando una nueva y peligrosa situación: la necesidad de protegerse, que a su vez provoca la emergencia de la ideología de

la sospecha y la construcción de sujetos peligrosos y de zonas peligrosas. De esta manera la inseguridad se ha establecido reduciendo todos los miedos al miedo al otro.

La ideología de la sospecha consiste en volcar todo el horizonte de los miedos en el miedo al otro, no a todos los seres humanos, sino al que tengo al lado y no conozco, y no es igual. De este modo se consolida el mito de lo igual: lo igual es bueno, lo distinto es sospechoso, convalidándose la exclusión enmascarada de inseguridad (ENTELE, 1996). Así, se puede visualizar —aunque no existan estudios ni estadísticas rigurosas acerca la problemática— la circulación de una interpretación devenida en hegemónica en virtud de su legitimación social. Sin duda, en ello tienen gran protagonismo y responsabilidad los medios masivos de comunicación, ya que los mismos no sólo reflejan lo que pasa en la realidad, sino que coadyuvan a su construcción, seleccionando, repitiendo y amplificando casos y hechos paradigmáticos.

Ante este estado de situación, la sociedad ensaya respuestas defensivas: se exige reducir la edad de inimputabilidad, los vecinos se atrincheran en sus casas, algunos se trasladan a barrios cerrados (los denominados *countries*). Esto último es un fenómeno común en las grandes urbes como Buenos Aires, mientras que en Paraná ya existen por lo menos dos barrios semicerrados. Otros compran armas, y la desconfianza y el miedo se generalizan instalando nuevas conductas y prácticas que profundizan la segregación y segmentación socio-espacial.

Lo descrito brevemente hasta aquí forma parte de la realidad actual paranaense: la ciudad posee *manchas* (GRAVANO, 2003), en términos de espacios territoriales, en los que es conveniente no transitar, o realizarlo sólo seleccionando determinados horarios menos inseguros. El barrio Francisco Ramírez, referente empírico de nuestra búsqueda, se ajusta adecuadamente a esta distinción. Pertenece a esa categoría de barrios caratulados como peligrosos/inseguros. Y nuestras interpelaciones, las cuales han conducido a esta formulación investigativa a modo de rutas, hacen hincapié en la génesis de estas transformaciones y en los modos en que los habitantes de estos territorios posiblemente las hayan convalidado —y convaliden— rechazando, interpretando y/o resignificando. Es decir, en las respuestas que se gestan desde los propios actores a la problemática de la (in)seguridad.

## MARCO TEÓRICO Y ESTRATEGIA METODOLÓGICA

El objeto de investigación está conformado por categorías diferentes y complejas: intervención social, inseguridad /seguridad, barrio. Por ello las mismas debían ser reconocidas

separadamente, para luego hacerlas confluír y relacionarlas en un sentido que le otorgue coherencia teórica y epistemológica. Es así como se comienza a construir la matriz conceptual, analizando y abriendo las categorías centrales que atraviesan y dan sentido a la construcción del objeto de investigación. Dichas categorías están pre-construidas en términos de claves de acceso al objeto en la formulación del proyecto.

Los debates grupales nos encaminaron a la decisión de acordar una mirada epistemológica centrada en la constatación de la complejidad de los fenómenos, valorando la polisemia de los mismos y sus múltiples significados. Por ello, no se trata de yuxtaponer en forma estanca los mismos, muy por el contrario, el recorte analítico individual permitirá un acercamiento teórico específico, pero amalgamado en torno a la matriz conceptual conformada de esta manera.

Dado que la indagación se centra en un estudio de caso y en la reconstrucción de trayectorias temporales y espaciales específicas, el proceso se impregnó logísticamente por la perspectiva constructivista, que considera que los hechos sociales están cargados de un sentido construido históricamente. Esto nos permitirá develar los conflictos que conviven desigualmente en los territorios urbanos.

#### INSEGURIDAD / SEGURIDAD

Desde la perspectiva de los clásicos, se puede rastrear el concepto en los desarrollos de Thomas Hobbes, quien en su obra *Leviatán* (1651), describe el estado de naturaleza de los hombres como una situación de miseria general y de guerra de todos contra todos. Ante lo cual, la razón conduce a los hombres —que buscan conservar la propia vida— a garantizar su seguridad mediante un pacto, estableciendo la autoridad común y concediéndole todo el poder social y de violencia a ese monstruo, que va a devenir en el Estado moderno. Entonces, el fundamento del Leviatán es el miedo de los hombres de la guerra de todos contra todos, y para Hobbes es el Estado el único que puede garantizar la paz, el orden y la seguridad.

Gracias a esa transferencia de nuestra libertad, o a ese acto libre de «servidumbre voluntaria», podemos conseguir eso que el estado natural nos impedía: seguridad. Lo que se enajena con la libertad se cobra y se disfruta en forma de seguridad. De este modo se pone fin a la guerra de todos contra todos, o a la violencia recíproca, en la que se materializaba y concretaba esa disposición cainita, fratricida, que a todos nos iguala en idéntica condición ensangrentada y criminal (TRIAS, 2006: 22).

Al respecto, Daroqui y Pegoraro afirman que la seguridad ha remitido casi exclusivamente a la cuestión de la criminalidad, mientras que la política criminal ha sido prácticamente

sinónimo de política de seguridad, lo que le otorga un sesgo reduccionista recortándola a la prevención y represión del delito. Así se propaga y consolida un único sentido de la violencia urbana y de la inseguridad / seguridad ciudadana; es decir, se vincula aquella al crimen urbano dejando fuera las situaciones de riesgo que sufren mujeres y niños, al igual que las limitaciones en los derechos económicos que padecen sujetos pertenecientes a los grupos marginales y *peligrosos*. No inciden en el cálculo de la seguridad ciudadana los delitos económicos, ecológicos, de corrupción, desviaciones criminales al interior de órganos civiles y militares del Estado, ni la convivencia delictuosa por parte de los detentadores del poder político y económico con la mafia. Estos aspectos forman parte más bien de la cuestión moral, antes que de la seguridad ciudadana (DAROQUI, 2003; PEGORARO, 2003).

La criminóloga venezolana Rosa Del Olmo, atribuye al concepto de seguridad características polisémicas, ya que designa cuestiones individuales, sociales, sectoriales y territoriales, entre otras. Del Olmo afirma que en la actualidad, lo predominante es el consenso acerca del término (in)seguridad ciudadana, el cual designa el derecho que tiene todo ciudadano a obtener y a exigir del Estado las garantías de una convivencia pacífica. Considera, además, a la inseguridad ciudadana en su doble dimensión: subjetiva, es decir, la percepción que individual y socialmente se tiene acerca del fenómeno; y objetiva, en tanto situaciones y acontecimientos materializados, hechos reales ocurridos. También, señala como importante a la función que cumplen los medios masivos de comunicación en la construcción de las representaciones sociales del miedo y del pánico al delito (DEL OLMO, 2000).

Es sugestivo el abordaje que la mejicana Rosana Reguillo viene realizando en relación con este tema, poniendo el epicentro analítico en la construcción social de los miedos, en su desempeño y contribución en la construcción de lugares y de personas con peligrosidad potencial. La autora sostiene que el miedo es una respuesta al riesgo y que se trata de una experiencia individualmente experimentada, socialmente construida y culturalmente compartida, afirmando que es siempre una sociedad concreta la que construye nociones de riesgo, amenaza, peligrosidad, y la que genera sus propios modos de respuesta. Del mismo modo, afirma que los nuevos miedos al aumento de la violencia, a la inseguridad en las calles, son una angustia cultural más honda que proviene, en primer lugar, de la pérdida del arraigo colectivo en las ciudades y, en segundo lugar, de una angustia producida por la manera en que la ciudad normaliza las diferencias configurando otros modos de percibir y clasificar la ciudad relacionados con los lugares vividos como seguros/inseguros.<sup>3</sup> En este sentido, esta línea investigativa es la que más se acerca a los interrogantes planteados en nuestra indagación.

---

3. Reguillo, Rosana: entrevista publicada en el diario *Página 12* el 06/09/04.



Por su parte, Susana Torrado plantea que la violencia urbana en Argentina se halla relacionada, desde la segunda mitad de los años noventa, con el ajuste neoliberal y con la extensión de la pobreza. Considera, a su vez, que es difícil de documentar frente a estadísticas deficientes o inexistentes. No obstante, Torrado (2004) elabora un cuadro estadístico que permite observar la evolución de los hechos delictivos y concluye que la tasa de delitos por 100 000 habitantes se duplicó desde el año 1990 al 2002.

Así, la inseguridad y la violencia se han constituido como temas recurrentes de debate y de análisis desde hace dos décadas en Argentina, y desde hace poco más de una década en Paraná. Dichas discusiones se instalan en la agenda pública con la difusión masiva de las situaciones de violencia y/o transgresiones referidas, en general, a delitos contra la propiedad y contra las personas. Estas distinciones son importantes atendiendo a que son ellas las que van conformando la sensación de inseguridad en los ciudadanos.

#### LO URBANO Y LO BARRIAL

En cuanto a lo urbano y a lo territorial de la problemática en cuestión, desde la antropología se ha abordado la temática barrial y se ha desarrollado un amplio campo. En él se ha producido interesante material empírico y teórico, generalmente referido a los barrios populares y a las denominadas Villas. Así, podemos referir a las publicaciones de Ariel Gravano, quien hace hincapié en la producción y reproducción de la vida barrial, su origen, su trayectoria, su cotidianidad y su constitución como fenómeno urbano. En relación con lo que constituye el interés de esta investigación, el mencionado antropólogo hace referencia a los barrios estigmatizados desde el imaginario social; asocia la naturalización de la vinculación entre determinadas identidades barriales con lo delincencial; registra los problemas urbanos y barriales desde indicadores espaciales, sociales y culturales; y compone el concepto de identidad barrial negra. Según Gravano, dicho concepto es la clave de preadjudicación de sentidos en la constitución de *los otros*, lo cual acentúa la concepción de estos territorios como barrios *mancha*. El autor los distingue como aquellos espacios diferenciados, marcados, categorizados como inferiores; aquellos que son reconocidos desde el sentido común como *malos ambientes* de la ciudad. Se trata de las *manchas negras* del espacio urbano construidas, paradójicamente, desde la una concepción de la ciudad como una unidad.

En el mismo sentido, Gravano (2003) ubica al surgimiento del barrio en un contexto de necesidad dado por los cambios provocados a partir de la Revolución Industrial, y al surgimiento del fenómeno urbano como problemática en la emergencia de la cuestión social a

fin del siglo XIX, cuyo auge se enmarcó en las luchas de clases y en el pauperismo. Sostiene, además, que el barrio surge dentro del discurso sociológico y político como rasgo distintivo e indicador de la situación de explotación y desigualdad dentro de la unidad espacial ciudad. Para ello, se apoya en el estudio de Engels acerca de la situación de la clase obrera en Inglaterra, quien ubica la emergencia diferenciada de los barrios —a partir de una distinción espacial y social— en el contexto de auge de los conflictos sociales y denuncia la segregación urbana. Por su parte, la antropóloga Rosana Guber (1991) ha explorado acerca de las prácticas e identidades barriales y de la estigmatización de las «villas» y los «villeros». Sostiene que ser villero es un estigma que se aprende. Asegura que esto es definitorio de un estereotipo negativo que obliga al residente de la villa a ocultar su identidad —como el factor que lo diferencia con los extra-villeros—, sobre todo en el caso de quienes tienen o vislumbran posibilidades de ascenso social.

#### INTERVENCIÓN SOCIAL

El concepto *intervención social*, también es de reciente configuración. Por lo tanto, existe muy poco material bibliográfico acerca del despliegue de los diversos mecanismos de intervención social, de las distintas instancias institucionales en las situaciones barriales y sus trayectorias e implicancias. No obstante, desde la cátedra «Historiografía de la Intervención Social» de las carreras de Licenciatura en Trabajo Social y Licenciatura en Ciencias Políticas de la FTS – UNER, se le ha dado preeminencia teórica, avanzando en la construcción de categorías desde la perspectiva historiográfica y concentrando los esfuerzos en la génesis de la intervención social, en los recorridos de sus continuidades y rupturas a partir de sus distintas inscripciones temporales. Así, intervención social es entendida en forma amplia, como esos mecanismos que se construyen en el seno mismo de la sociedad en respuesta a la aparición de fisuras que amenazan las relaciones de interdependencia instituidas, estructurándose a partir de lógicas y discursos diversos que se expresan a la vez en prácticas definidas que intentan recomponer e imponer cierta coherencia —hegemónica— sobre determinados modos de vivir en sociedad (CAZANIGGA y otros, 2006).

Cabe mencionar que el concepto *intervención* se constituye contradictoriamente, ya que su significado etimológico —*venir entre, interponerse*— alude tanto a lo cooperativo, a la mediación, como también a prácticas de intromisión, de injerencia, de intrusión, cuya intención correctiva puede convertirlas en mecanismos reguladores. Entonces, coerción y represión se asocian en función de la reproducción un orden dado.

Sánchez Vidal (1999) señala que se trata de una interferencia intencionada con el objetivo de cambiar una situación social que, desde algún tipo de criterio (necesidad, peligro, riesgo de conflicto o daño inminente, incompatibilidad con los valores y normas tenidos como básicos, entre otros), se juzga insoportable. Por ello, dicha situación precisa un cambio o corrección en una dirección determinada. Este autor agrega que se trata de una acción externa, intencional y autorizada para cambiar el funcionamiento de un sistema social, institución, grupo humano o comunidad que, habiendo perdido su capacidad de autorregularse, es incapaz de resolver sus propios problemas.

Finalmente, cabe mencionar que Castel (1997) sitúa a la intervención social, en cuanto a su emergencia y configuración como práctica específica, en torno a las consecuencias del resquebrajamiento de las redes de sociabilidad primaria, es decir, aquellas que una comunidad establece en forma natural para dar respuesta a situaciones especiales o desplegadas cuando la sociedad se hace más compleja. Esto es, cuando cambios profundos en la organización social debilitan los lazos cercanos (familia y vecinos) y las tradiciones de una comunidad que canalizaban mecanismos de integración social atendiendo situaciones problemáticas no alcanzan a dar respuestas, la sociedad comienza a intervenir sobre ella misma mediante prácticas e instituciones específicas.

Por su lado, Tenti Fanfani (1990) especifica que en Argentina, la intervención social nace junto a la conformación del Estado moderno, a través de la instauración de una serie de instituciones especializadas en intervenir sobre necesidades específicas de los sectores tradicionalmente tipificado como «pobres». Identifica, además, distintos modos y lógicas particulares que se estructuran a partir de sus desarrollos temporales y a las que denomina estrategias típicas de intervención.

En síntesis, la intervención social es entendida como un mecanismo destinado a restaurar las fisuras de una sociedad, tendiente a la integración social y dirigida principalmente hacia los sectores poblacionales más desfavorecidos. Por ello cobra especial relevancia como una de las dimensiones sustantivas que respaldan los interrogantes respecto de este objeto de estudio: en qué medida y de qué modo las huellas de dichas intervenciones han colaborado en la emergencia de cambios en la estructura y la dinámica barrial, desde el enfoque de la seguridad / inseguridad.

## ESTRATEGIA METODOLÓGICA

Se trata de una investigación descriptiva y la estrategia metodológica para abordar el objeto de estudio contempla, a partir de la definición de categorías conceptuales, una primera fase exploratoria, en la cual se realiza la búsqueda de datos secundarios y primarios a través de técnicas cuantitativas y cualitativas, con el fin de construir una aproximación diagnóstica del fenómeno en cuestión. Esto permitirá establecer ejes e hipótesis que enriquecerán el abordaje de la segunda instancia metodológica. La misma estará centrada en el relevamiento y el análisis de información desde la perspectiva de los actores y se sustentará el acercamiento a la vida cotidiana de los actores involucrados. Ello se fundamenta en el valor metodológico de construir los hechos teniendo en cuenta las percepciones y las representaciones de los distintos agentes implicados, pero insertando sus vivencias y relatos en los procesos históricos más amplios, en las condiciones estructurales que fundamentan esas experiencias vividas.

Resumiendo, el acercamiento al objeto se realizará a través de un primer momento de recuperación de las características y las dinámicas del barrio Francisco Ramírez y de sus habitantes desde la década de 1980 hasta la actualidad, así como también del rastreo de las distintas intervenciones sociales que allí se manifestaron directa o indirectamente. Mientras que la segunda instancia se centrará en la aproximación al mundo de la vida de los sujetos de la presente investigación, desde una metodología cualitativa. Esto, en función de comprender e interpretar la problemática estudiada a partir de la perspectiva de los actores.

En cuanto a las fuentes de información secundaria, la fase exploratoria dirigirá hacia instituciones estatales y no estatales que posean información y/o documentación accesible, tales como el Centro de Salud «Apolinario Osinalde», la Comisión Vecinal, la Parroquia «Nuestra Señora del Carmen», la Escuela n° 8 «Juan Martín de Pueyrredón», el Jardín Maternal Municipal «Los pollitos» y la Facultad de Trabajo Social – UNER (específicamente su archivo documental donde obran sistematizaciones de las prácticas pre-profesionales llevadas adelante por alumnos en el barrio Francisco Ramírez).

Se trata de un *estudio de caso* ceñido en procesos históricos y dinámicas particulares de construcción, enlazados indefectiblemente con el contexto social, económico y político que lo engloba y que lo nutre.

Por lo tanto, se aspira a desarrollar el estudio desde la perspectiva general que orientan la triangulación de métodos, la cual consiste en el «uso de métodos múltiples y variados, cuya asociación tiene un papel estratégico en la construcción del objeto de investigación [...] y

que implica el reconocimiento de que en las ciencias sociales no hay que confundir “rigor” con «rigidez», y que metodológicamente hablando, está ‘prohibido prohibir’ (BOURDIEU y WACQUANT, 1992: 199)» (GUTIERREZ, 2004: 441).

## HIPÓTESIS

Por tratarse de una investigación de tipo cualitativa, la hipótesis no se ha establecido *a priori* en la formulación de la investigación, aunque se encuentra delimitada en el planteamiento del problema.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANZOLA, M., C. IGLESIAS, A. PETRUCCI, G. PRADO ÁLVAREZ (2005): «Delincuencia juvenil en Paraná y su relación con las condiciones de exclusión social». En: *Ciencia, Docencia y Tecnología*, N° 31, Universidad Nacional de Entre Ríos.
- ARIZAGA, M. (2000): «Murallas y barrios cerrados. La morfología espacial del ajuste en Buenos Aires», en: Revista *Nueva Sociedad*, N° 166, disponible en: [http://www.nuso.org/upload/articulos/2836\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2836_1.pdf)
- BOURDIEU, P. (1999): *La miseria del mundo*. Argentina: Fondo de la Cultura Económica.
- CARRANZA, E. (comp.) (1997): *Delito y Seguridad de los habitantes*. México: Siglo XXI.
- CAZZANIGA, S. y otros (2006): Ficha de cátedra N°2 de la asignatura «Historiografía de la Intervención Social», Facultad de Trabajo Social, UNER.
- CASTEL, R. (1997): *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires: Paidós.
- (2004): *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.
- DAROQUI, A. (2003): «Las seguridades Perdidas». En: *Argumentos* N° 2, Revista electrónica de crítica social, UBA, disponible en: <http://argumentos.fsoc.uba.ar/index.php/argumentos/article/viewFile/26/23>
- DEL OLMO, R. (2000): «Ciudades duras y violencia urbana». En: Revista *Nueva Sociedad*.
- ENTEL, A. (1996): *La ciudad bajo sospecha*. Buenos Aires: Paidós.

GRAVANO, A. (2003): *Antropología de lo barrial. Estudios sobre producción simbólica de la vida urbana*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

– (2005): *El Barrio en la teoría social*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

GRAVANO, A. y R. GUBER (1991): *Barrio sí, villa también: dos estudios de antropología urbana sobre producción ideológica de la vida cotidiana*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

GUTIÉRREZ, A. (2004): *Pobre' como siempre... Estrategias de reproducción social en la pobreza*, Córdoba, Argentina: Ferreyra Editor.

KESSLER, G. (2004): *Sociología del delito amateur*, Buenos Aires: Paidós.

DOMÍNGUEZ LOSTALÓ, J. (1999): «Hacia un programa Integral de Desarrollo Comunitario para la seguridad humana en Latinoamérica». En: Revista *Alter-Nativas* N° 1, UNLP.

WACQUANT, L. (2001): *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires: Manantial.

PEGORARO, J. (2000): «Violencia Delictiva, Inseguridad urbana. La construcción social de la inseguridad ciudadana». En: Revista *Nueva Sociedad*, N° 167.

REGUILLO, R. Entrevista disponible en:

[www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/index-2004-09-06.html](http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/index-2004-09-06.html) (22/04/08)

ROZE, J. (2005): *Nuevas identidades urbanas en América Latina*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

SVAMPA, M. (2003): *Desde abajo : La transformación de las identidades sociales*, Buenos Aires: Editorial Biblos.

– (2005): *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Editorial Taurus.

SÁNCHEZ VIDAL, A. (1999): *Ética de la intervención social*. Barcelona: Paidós Ibérica.

TENTI FANFANI, E. (1989): *Estado y Pobreza: estrategia de intervención social*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

TORRADO, S. (2004): *La herencia del ajuste. Cambios en la Sociedad y la familia*. Buenos Aires: Editorial Capital Intelectual.

TRIAS, E.: «Libertad y Seguridad: una nueva lectura de Thomas Hobbes», Instituto Cervantes, (19/09/08), disponible en:

[www.cervantes.de/nueva/es/biblioteca/archivo-digital/trias.php](http://www.cervantes.de/nueva/es/biblioteca/archivo-digital/trias.php).

PROYECTO DE TESIS

## Seguridad y Derechos Humanos. Ética y Política en el debate de las relaciones internacionales

MARÍA EUGENIA CARDINALE

### PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Los impulsos para una creciente securitización de la vida social, en su plano interno y externo, ¿están abriendo nuevas formas de significación y sentido de lo político: de la democracia, el estado y los derechos fundamentales?

Problemas específicos:

- La relación seguridad-derechos humanos ¿está envuelta en una dicotomía imposible de conciliación?
- ¿Es posible redimensionar y priorizar la seguridad por sobre los derechos básicos, sin vaciar de contenido la vida político-democrática?
- En el plano internacional, ¿se esconde, tras los debates sobre la seguridad, un cambio ontológico y epistemológico sobre las formas de abordar el mundo y sus relaciones?

### EL ESTADO DE LA DISCUSIÓN / EL ESTADO DEL ARTE

Sin duda, somos testigos de cambios trascendentales a nivel global. El mundo, tal como lo conocíamos, esta desgajándose. Desde la paz de Westfalia en 1648, las relaciones internacionales estuvieron signadas por el rol del estado, la noción de soberanía y autonomía de los mismos. Sin embargo, en el siglo XXI la visión de un mundo interrelacionado a través de los estados está siendo cuestionada, sobre todo si observamos los cambios ocurridos a nivel internacional a partir de la finalización de la Guerra Fría y más puntualmente, luego de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001.

El proceso globalizador trajo aparejado no sólo la conexión entre sociedades civiles, culturas, economías, etc., sino también la percepción global común acerca de peligros o amenazas que ponen en jaque la vida y bienestar humanos. Al mismo tiempo, permitió el avance de criterios comunes como la aceptación de la importancia primordial de los derechos humanos.

Sin embargo, ambos aspectos de la realidad social global, entre otros, abrieron las puertas al cuestionamiento de ese orden internacional propio de la modernidad. Los debates comenzaron a poner en tela de juicio tanto la definición de soberanía tradicional de los estados, el rol de lo político en la vida en común, los principios de seguridad que rigieron por siglos, como la prioridad en la defensa del estado y la integridad territorial frente a otros estados del sistema internacional.

Hoy hay un consenso bastante generalizado sobre la idea de la seguridad como *intermística* (interrelación entre lo doméstico y lo internacional), desdibujándose la tajante división entre el orden interno de los estados y el plano exterior interestatal desde donde se podía amenazar dicho orden interno. Frente a esta permeabilidad de las fronteras, se impone la percepción de que ningún estado puede resolver por sí solo problemas comunes a todo el planeta, así como que la garantía de determinados derechos trasciende al estado para ser responsabilidad de la comunidad internacional

Ahora bien, el desgajamiento de lo tradicionalmente conocido no trae aparejado, necesariamente, respuestas claras acerca de cómo deben entenderse y abordarse los nuevos entornos sociales. La forma en que comenzó a repensarse la seguridad –inclusión de elementos relacionados a aspectos sociales, económicos, ambientales, de salud– avasalla los derechos propios de estos ámbitos de la realidad y complejiza los objetivos y medios de garantía de esa seguridad. La búsqueda de respuestas puede conllevar el acercamiento hacia peligrosas formas de dominación autoritaria del poder y de la resolución política de los conflictos, tanto internos como externos. Si traemos a consideración la tendencia a la securitización de la vida social, dado que se incluyen aspectos propios de otros campos como la pobreza o la contaminación ambiental en el plano de la seguridad.

El debate sobre estos temas se vuelve urgente dado que la reinterpretación del mundo, y con ello el sentido que se le otorga a la democracia, a los derechos humanos, y a la seguridad, nos involucra.

En general, desde la disciplina de las Ciencia Política, se hace un análisis de los hechos y sus conexiones o de los significados de estas cuestiones en su especificidad. Por esto, es necesario un análisis que se hunda en las raíces de la filosofía política como forma de lograr un enfoque más profundo y abarcador, que nos permita ver la generalidad y sentido de



estas nuevas tendencias internacionales. Así como las filosofías políticas de Hobbes, Kant y Grocio han sido determinantes para elaborar enfoques integrales de la realidad internacional desde los inicios de la modernidad, es necesario reabrir esa búsqueda de fuentes explicativas.

Comprender cuáles son las fuerzas profundas y los fundamentos que están detrás de una nueva lógica del poder y de los derechos, así como la reflexión sobre otras formas posibles de entender el mundo, parecen entonces esenciales en este principio de siglo. Al decir de Habermas (1999: 31) «El estudio reflexivo de la práctica fundamentadora del mundo de la vida en la que nosotros mismos participamos como profanos permite traducciones reconstructivas que exigen una comprensión crítica».

#### MARCO TEÓRICO Y ESTRATEGIA METODOLÓGICA

Es un hecho innegable que la realidad internacional en este siglo XXI está transformándose y complejizándose. Desde fines del siglo XX, comenzó a instalarse con fuerza la idea de un mundo interdependiente; de la pérdida de centralidad del estado como actor casi exclusivo de las relaciones internacionales y con esto el reconocimiento de múltiples actores en el plano internacional (empresas transnacionales, organizaciones internacionales, ONGS, las sociedades civiles, entre otros); la cuestión de la dispersión del poder como consecuencia de los nuevos actores y de la importancia creciente de temas no relacionados estrictamente con la defensa, la seguridad y lo militar. Lo transnacional cobró un lugar cada vez más central mostrando la permeabilidad de las fronteras, sobre todo en lo que se refiere a las relaciones económicas y financieras globales, desde donde se comenzó a acuñar el concepto de globalización.

Esto trajo aparejado la aparición de lo que se denominó «nuevos temas de agenda» que representaban aquellos fenómenos que trascendían el mero interés nacional estatal, y que incumbían a la sociedad internacional en su conjunto. Entre ellos la relevancia progresiva de los Derechos Humanos es indiscutible, así como los problemas medioambientales, las relaciones comerciales internacionales, el fenómeno de las migraciones, y un conjunto de temáticas caracterizadas como los aspectos negativos de la agenda.

En el centro de estos debates sobre las transformaciones en la realidad internacional se encuentra la cuestión de la seguridad. «La seguridad se convierte en objeto central de los estudios internacionales, adquiriendo el rasgo de concepto fundamental» (OROZCO, 2006: 166).

Los nuevos debates sobre seguridad conllevan la redefinición de la tradicional noción de defensa y la reconceptualización de la misma. Principalmente es en este marco en que se lleva a discusión la idea de la seguridad nacional, —propia de la modernidad— centrada exclusivamente en la seguridad del estado-nación.

Desde fines del siglo xx, y sobre todo a partir del fin de los socialismos reales en Europa y del orden bipolar, se le sumará a la idea clásica de defensa —el peligro estaba dado por la posible agresión militar de otro estado— la aparición de actores no tradicionales, no estatales con características transnacionales y *modus operandi* específicos. Es decir, comienza a vislumbrarse una nueva noción de amenaza y comienzan a surgir una serie de *nuevos enemigos*. Entre los mismos se mencionan el narcotráfico, el crimen organizado y el terrorismo. Este último adquiere un lugar preponderante a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001.<sup>1</sup>

Dadas las transformaciones a nivel internacional, se busca una respuesta a los interrogantes acerca de a quién se aplica la seguridad, a qué niveles y cuál es su principal objeto referente (Orozco, 2006: 167). Estas «nuevas amenazas» pondrían en peligro la supervivencia misma de las democracias de Occidente, poniendo en jaque la seguridad de los ciudadanos y ciudadanas, mediante la violencia asociada a los mismos.

Para paliar estos peligros, y sobre todo como respuesta al terrorismo internacional, los estados han venido planteando una serie de medidas posibles para prevenir e intervenir sobre el fenómeno. Como base, parten de la idea de que dicho fenómeno «vuelve ineficaz un aparato militar tradicional y obsoleto el viejo concepto de defensa relacionada con el territorio y la soberanía estatal haciéndola derivar hacia la noción de seguridad» (ROSSI: 2006).

Podemos consignar como características esenciales de la noción clásica de seguridad, propia de la escuela realista, a las siguientes: vincula seguridad con la amenaza externa a los estados; atiende casi con exclusividad las cuestiones militares asociadas con aquellos; articula autosuficiencia defensiva con disuasión y balance de poder (LÓPEZ, 2003: 58).

Se trata, básicamente, de ampliar esta noción clásica de seguridad otorgándole rasgos multidimensionales que puedan dar cuenta de los cambios en el plano internacional, asociados primariamente a la globalización. En este sentido, una de las características esenciales de las amenazas a la seguridad en el siglo xxi sería su condición *intermística* (el desdibujamiento de la diferencia tajante entre las cuestiones exclusivamente domésticas y las internacionales). Se volvería propio de la nueva noción de seguridad la cuestión de la borrosa

---

1. Ver Rossi, Adriana. *MERCOSUR: entre doctrinas, mercado y seguridad*. TNI Briefing series. N° 2006/3. Septiembre. Transnacional Institute. Ámsterdam. En sitio web: <http://www.tni.org/>

línea que divide las fronteras, siendo poco precisa la distinción entre lo interno y lo externo a la misma.

Se considera que ya no es posible aprehender los fenómenos globales atendiendo a cada uno de ellos en su especificidad debido a la complementariedad e interdependencia de las diferentes aristas de la realidad social mundial. La seguridad, por tanto, ya no puede ser conceptualizada ni asegurada sin tener en cuenta los otros aspectos sociales, económicos, políticos, culturales de la realidad.

El concepto de multidimensionalidad de la seguridad trata de ser alternativo al unilateralismo de Estados Unidos y a su pretensión de que la seguridad se asimile a la defensa y a la guerra contra el terrorismo, pero a su vez genera una peligrosa tendencia a la ampliación de la seguridad a temas que son de naturaleza económica y social y puede sugerir la militarización de las respuestas estatales o la securitización de las agendas económico-sociales (TULCHIN, MANUT, DIAMINT, 2006: 19).

En efecto, dentro de las nuevas amenazas a la seguridad con rasgos intermésticos se encuentran, además del terrorismo, el crimen organizado y las narcoactividades ya mencionados, el tráfico ilegal de armas, el lavado de dinero, la proliferación de armas de destrucción masivas, el deterioro del medio ambiente, migraciones, el HIV y otras enfermedades y riesgos a la salud, la pobreza extrema y exclusión social.

Las definiciones son imprecisas; no queda claro cómo pueden consignarse bajo la misma categoría de amenazas cuestiones de salud o sociales como la pobreza y el crimen organizado, por ejemplo. Tampoco es evidente cuáles serían los medios a utilizar para esta visión amplia de la seguridad dado que su elemento distintivo tradicionalmente ha sido el uso de la fuerza.

Es necesario notar que se evaden las causas de estos fenómenos tan disímiles entre sí y se busca focalizar sobre las consecuencias reales o potenciales de su indeseabilidad cuando, por ejemplo, se propone actuar sobre esas situaciones para eliminarlas como amenaza y sin profundizar en las razones de su existencia y los cambios a nivel estructural necesarios para su corrección (con sus responsables, sus víctimas, sus desequilibrios funcionales, sus ganadores y perdedores).<sup>2</sup> Algunos estados, en respuesta a estas «nuevas amenazas», han puesto en funcionamiento una serie de cláusulas de excepcionalidad como paliativo en el plano interno.

---

2. Amenaza: «en todos los casos se trata de algo que indica, muestra, anuncia o presagia un daño, una desgracia. No es la desgracia o el daño sino su anuncio, su indicación, su señal. Por lo tanto, la amenaza es esencialmente diferente de lo que manifiesta: el temor no es causado por ella sino por quien lo anuncia. (...) La amenaza sólo se constituye y actúa en la percepción de quien es amenazado» (Saint Pierre, 2003: 23).

Ciertos derechos pueden contener las llamadas «claw back clauses» que permiten restringir ciertos derechos si fuere necesario para fines de seguridad nacional, orden público, salud pública o moral o los derechos y libertades de terceros. Dicha posibilidad existe en particular respecto de la libertad de movimiento, la libertad de abandonar un país, incluido el propio, la libertad de pensamiento, conciencia y culto, incluida la manifestación de una religión o creencia, la libertad de expresión e información, la libertad de reunión y de asociación (BENEDEK/NÍKOLOVNA, 2003).

Sin embargo, cuando estas excepciones se vuelven ley, como ha sucedido en algunos países, surge la pregunta acerca de la sustentabilidad democrática frente a la suspensión de determinados derechos fundamentales. Sobre todo si tenemos en cuenta que la historia contiene innumerables ejemplos de avasallamiento y violación de derechos humanos al restringirse las libertades democráticas.

Pero también, esta redefinición de la seguridad, que refocaliza el objeto de la misma como la seguridad global (comunidad internacional) o la seguridad humana (el individuo), supone la pérdida de la soberanía estatal tradicional y la trascendencia de las fuentes y garantías de la seguridad a la sociedad internacional, más allá de los estados. Esta suposición no es menor porque estarían cambiando las reglas del juego internacional y la autonomía de los países frente a situaciones determinadas. Sabido es que no todos los estados tienen la misma capacidad, ni el mismo poder en el plano internacional con lo cual la debilidad de la soberanía estatal es relativa, dependiendo de a qué estados hace referencia.

La relación dialéctica entre seguridad y los derechos humanos es más extensiva si entendemos que éstos son indivisibles e interdependientes, tal como ha sido especificado en Naciones Unidas. Tanto los Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales, como el Derecho al Desarrollo y a la Diversidad Cultural, también estarían siendo violentados al ubicar cuestiones de salud y pobreza bajo el prisma de la seguridad y quitándoles, así, su rango de derechos (positivo en caso de la salud y a no padecerla en el caso de la pobreza). Al mismo tiempo que se estaría confundiendo la seguridad como derecho humano, es decir, como garantía de continuidad de aspectos esenciales a la dignidad de la vida humana, con características propias de la seguridad derivada de la defensa del estado, con su principal rasgo del uso de la fuerza. Aquí recalamos y reafirmamos que es fundamental el escenario político del problema, donde se resuelve el tema de la seguridad: la democracia, cuyo elemento esencial es la consolidación y constitucionalización de los Derechos Humanos como criterio rector de las acciones institucionales.

Frente a esto es necesaria la pregunta: ¿es posible un código de Derechos Humanos en temas de seguridad? (VERGARA MENESES, 2003: 67). Siguiendo a Hanna Arendt, entendemos que «la calamidad de los que no tienen derechos incluye no sólo la pérdida de derechos humanos específicos (el derecho a la libertad, a la igualdad, a la felicidad, etc.), porque

éstos sólo tienen significado dentro de una comunidad concreta; sino la pérdida de la ley per se, la comunidad per se». La pérdida de una comunidad dispuesta y capaz de garantizar cualquier derecho...» (ARENDR, 1958, en: LETCHE, 2000: 232) Es decir, sin el espacio de una comunidad política con instituciones que viabilicen la garantía de los mismos, los derechos son imposibles.

Para acercarnos a la temática de los Derechos Humanos partimos de considerar que: «el problema medular de los derechos humanos es de carácter filosófico, en cuanto una meditación de este tipo es la única capaz de ofrecer una hipotética respuesta sobre el fundamento de los derechos humanos» (SESSAREGO, 2001: 2).

En este sentido, nos interesa trascender el mero plano del derecho que está focalizado en la positivación de normas que habiliten su regulación. Si bien esto forma parte de la problemática, el por qué de los Derechos Humanos constituye el núcleo de abordaje de este estudio y de su fundamentación.

En los nuevos debates dentro de la disciplina de las relaciones internacionales ha crecido, cada vez mayor peso, la idea de una incipiente comunidad internacional, producto de la globalización y de los cambios surgidos con el fin del orden bipolar y post atentados terroristas del 11 de septiembre. Uno de los ejes de esta justificación reside en que el respeto a los Derechos Humanos —vuelto una cuestión transnacional y global— ya no estaría solamente en manos de los estados nacionales sino de la comunidad internacional en su conjunto.

Así, han aparecido nociones y acciones como la de intervención humanitaria, la Corte Penal Internacional con capacidad de juzgar individuos responsables de crímenes de lesa humanidad, una revalorización de estos derechos dentro del Derecho Internacional, un lugar privilegiado en las temáticas abordadas y las prácticas de las organizaciones internacionales, entre otros. Sin embargo, en el trasfondo de este protagonismo internacional de los Derechos Humanos, se cuestiona fuertemente cuáles derechos son los priorizados, quiénes son los actores a cargo de su difusión y cumplimiento, con qué mecanismos se abordan. Y lo más importante, el sentido de su validez.

En la respuesta a estas cuestiones reside la perspectiva desde la cual acercarse a los mismos y la búsqueda de las razones de su importancia. Sin duda, las respuestas y enfoques no son neutrales, si entendemos que la característica primera de las relaciones internacionales es el poder.

Asimismo, no es posible pensar la democracia sin los Derechos Humanos dado que éstos constituyen sus principios básicos. Una democracia sin Derechos Humanos está vacía de contenido; los mismos determinan la legitimidad y calidad de la vida política.

Para aproximarnos a una fundamentación de los Derechos Humanos partimos de la idea de individuos históricamente situados, como sujetos que intervienen en los procesos socio-políticos de creación de valores, normas, etc. Sin desconocer la premisa kantiana de que el hombre debe ser considerado como fin en sí mismo y no como medio para otro.

Nos acercamos a los Derechos Humanos en contraposición a la visión iusnaturalista-contractualista, que deriva toda pretensión de validez de una noción puramente individualista, negando cualquier valor social que exceda lo personal. En este caso, los Derechos Humanos están centrados en la libertad individual o libertad negativa entendida ésta como libertad frente a otros individuos y frente a la esfera pública. De igual modo, nos hallamos disconformes frente a los postulados positivistas de negación de toda pretensión de justificación de determinados valores por no poder ser verificables en el plano empírico. Las posturas objetivistas conciben a los Derechos Humanos como derivados de la existencia de un orden de principios y reglas con validez objetiva y universal, independiente de la experiencia de los individuos.

Aceptamos una interpretación que se desvincula de los extremos y que a la vez acepta la participación del sujeto como creador de valores y principios. En este sentido, los derechos humanos forman parte de un proceso, de una dinámica de construcción de la realidad social que permitió el surgimiento y legitimidad de los mismos.

Tal como lo expone Bauman (2005: 91), si bien los Derechos Humanos se asignan a los sujetos en su calidad de tales, sólo pueden ser desarrollados y validados en un espacio colectivo, frente a un grupo de pertenencia.

Siguiendo a Pérez Luño, combinando las tesis de Jürgen Habermas y Agnes Heller, entendemos que la fundamentación más adecuada para los Derechos Humanos es aquella denominada intersubjetiva. Comprendemos los Derechos Humanos como parte de un consenso intersubjetivo logrado a través de la comunicación, mediante la razón práctica, y con su correlato empírico de seres situados socialmente cuyas necesidades reales, fundadas en la práctica cotidiana, determinan los valores a defender y consensuar intersubjetivamente.<sup>3</sup> (PÉREZ LUÑO, 1983: 45).<sup>4</sup>

---

3. «Otra cosa ocurre con la forma reflexiva de la acción comunicativa: las argumentaciones apuntan per se más allá de todas las formas de vida particulares. En los presupuestos pragmáticos de los discursos o deliberaciones racionales se universaliza, abstrae y desborda el contenido normativo de los supuestos practicados de la acción comunicativa, es decir, se extienden a una comunidad inclusiva que no excluye en principio a ningún sujeto capaz de lenguaje y acción en tanto que pueda realizar contribuciones relevantes.» [...] Solamente pueden pretender ser válidas las normas que en discursos prácticos podrían suscitar la aprobación de todos los interesados.» (Habermas, 1999: 72-73).

El ejemplo más claro en relación a los Derechos Humanos es la incorporación progresiva de otras generaciones de derechos provenientes de grupos sociales y nacionales distintos de aquellos propios de los países desarrollados de Occidente que defendieron históricamente los Derechos Civiles y Políticos o Derecho de primera generación (o primera y segunda). Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o de segunda (tercera) generación que cobraron relevancia internacional de mano de los socialismos reales, fueron reapropiados por los países del entonces denominado Tercer Mundo en su ola de independencias (décadas de 1960 / 70), que también conllevó el reforzamiento del principio de autodeterminación de los pueblos. Los Derechos de Tercera o Cuarta Generación, como el Derecho al Desarrollo, a un medio ambiente sano, entre otros, también relacionados con el mundo no desarrollado, fueron reconocidos más cercanamente en el tiempo. Estas últimas generaciones de Derechos, a su vez, se alejan de la fundamentación liberal individualista de los mismos, más propia de las creencias occidentales, pero que por muchas décadas han sido considerados como los únicos, o bien los vitales, principios universales a defender.

«Superar los intentos de reducir los derechos humanos a una de sus facetas. Los DD. HH. deben ser vistos como la convención terminológica y político jurídica, a partir de la cual se materializa el conatos que nos induce a construir tramas de relaciones que aumentan las potencialidades humanas» (HERRERA FLORES, 2003: 27).

Reafirmamos la idea de que estos derechos sólo puedan ser defendidos colectivamente en un marco de resguardo democrático político y con instituciones capaces de hacer respetar y sancionar su violación. Hasta ahora sólo el estado es capaz de esto. Por más pretensiones de comunidad internacional que exista, la misma no cuenta con las instituciones capaces de hacerlo efectivo, salvo que las potencias den su consentimiento, como sucedió en los casos de la ex Yugoslavia, Somalia, etc. Lo mismo sucede con la Corte Penal Internacional; Estados Unidos, por ejemplo, no ha ratificado el tratado.

Si bien debemos reconocer los avances internacionales en este punto, aún no existen garantías eficaces de su respeto y práctica más que a través de las instituciones estatales. La intervención humanitaria, que en definitiva es llevada a cabo por tropas nacionales de determinados estados, es cuestionada en términos de cuáles son los estados que intervienen, en nombre de qué intereses y con qué garantías de respeto a las particularidades culturales,

---

4. «Ello implica cifrar la fundamentación de los derechos humanos en el despliegue multilateral y consciente de las necesidades humanas, que emergen de la experiencia concreta de la vida práctica. Esas necesidades, en cuanto dato social e históricamente vinculados a la experiencia humana, poseen una objetividad y una universalidad que posibilitan su generalización, a través de la discusión racional y el consenso, y su concreción en postulados axiológico-materiales» (Pérez Luño, en: *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* N° 33, 1983, p. 68).

sociales y políticas propias del país intervenido. Aún no existe institución internacional capaz de garantizar esto ni que pueda hacerse cargo de las consecuencias de dicha intervención, sobre todo cuando han sido negativas —el caso de Kosovo—. Asimismo, un cambio de régimen hacia democracias formales, luego de ser intervenido por otros estados —el caso de Irak—, no ha garantizado el imperio de la ley ni la protección para ningún tipo de derechos.

En este sentido, es innegable la relación que guardan los Derechos Humanos con los nuevos conceptos de seguridad global, multidimensional y humana, susceptible de ser aplicada internacionalmente, es decir, trascendiendo la soberanía de los estados. Subyacen determinadas visiones del mundo detrás de estas cuestiones que determinarán, en última instancia, qué acciones y decisiones se tomarán en el plano internacional.

Este estudio se realiza en el marco más amplio del denominado cuarto debate en la disciplina de las Relaciones Internacionales, cuyas raíces se hunden en causas filosóficas. Se trata de cuestiones de teoría social, y de sus fundamentos ontológicos y epistemológicos, es decir, de la forma posible y mejor de conocer y abordar el mundo (SODUPE CORCUERA, 2003: 61).

El cuarto debate se enmarca en la denominada *crisis de la modernidad*. En oposición a las ideas de la ilustración, de progreso lineal e indefinido, se plantea la deshumanización y los límites de este progreso. De un lado del debate, se encuentran los tradicionalistas o racionalistas en las relaciones internacionales que representan aquellas ideas de la ilustración (realismo, neorrealismo, neoliberalismo) y del otro, las denominadas corrientes reflectivistas (constructivismo social, teoría crítica, posmodernismo).

Epistemológicamente, la segunda corriente se enmarca en una crítica al positivismo y su pretensión de definir qué es ciencia sustentada desde lo empírico. Para aquella, el centro de interés reside en la comprensión y no en la explicación de las acciones humanas. Estas son contempladas en el marco del sentido otorgado a esas acciones, en sus significados intersubjetivos, con énfasis en las condiciones histórico-sociales donde tienen lugar (SODUPE CORCUERA, 2003: 69). En una simplificación, podemos definir, ontológicamente, esta oposición de la siguiente manera: una visión materialista e individualista de las corrientes racionalistas y una visión holística e idealista de los reflectivistas (SODUPE CORCUERA, 2003: 66).

En palabras de Pétrash, las relaciones internacionales estarían «desplazándose hacia una ontología cada vez más bifurcada en un campo “internacional” en vías de desconstrucción postrealista y por tanto post-occidentista, y un campo “postinternacional” (local, inter/trans-nacional y global) en el que se cruzan de manera compleja y dinámica viejos y nuevos actores sociales (gubernamentales y no gubernamentales), viejos y novedosos es-



pacios, dominios y esferas de autoridad y de acción, y viejos y nuevos patrones de comportamiento» (PETRASH, 2000: 107).

El trabajo se articulará sobre la relación dialéctica entre dos conceptos claves en las relaciones internacionales, Seguridad y Derechos Humanos. A través de su abordaje se pretende acceder a las fundamentaciones que permiten una determinada forma de esa relación e intentan evitar otras. Con esta base conceptual se tratará de acercarnos a la comprensión de la misma y de los significados intersubjetivos que la sustentan, así como de buscar otras posibles fuentes para esa relación y su consecuente resignificación.

Por otro lado, el trabajo referirá a la realidad sobre la que se manifiesta, entendiendo que es imposible comprender los fenómenos sociales desvinculados del tiempo y el lugar en el que transcurren; intentando reflejar a partir de allí, las tendencias, cambios y continuidades de la actual situación internacional. Para ello la investigación se apoya en fuentes analíticas y teóricas, documentos, estadísticas, y situaciones que reflejan, a modo de ejemplo, a esa base conceptual.

## HIPÓTESIS

El redimensionamiento de la seguridad y la pretendida multidimensionalidad a la misma, empuja a la securitización de todos los espacios de la vida social, impulsando cambios profundos sobre la percepción de la realidad internacional; generando la desvalorización del rol del estado y el significado de la política como elemento colectivo de búsqueda del bien común. Los derechos humanos como garantía primera del bienestar humano, y con ello la democracia, ocupan una preponderancia cada vez menor a la hora de establecer las prioridades desde los espacios de poder.

## BIBLIOGRAFÍA

BAUMAN, Zygmunt (2005): *Comunidad. En busca de la seguridad en un mundo hostil*. Buenos Aires: Siglo XXI.

BENEDEK, Wolfgang y Mina NIKILOVA (2003): *Comprendiendo los Derechos Humanos*. Red de Seguridad Humana. Centro Europeo de Investigación y Capacitación sobre Derechos Humanos y Democracia ETC, Austria, disponible en: [humansecuritynetwork.org](http://humansecuritynetwork.org). (14.02.2006).

HABERMAS, Jürgen (1999): *La inclusión del otro. Estudios de Teoría Política*. Barcelona: Paidós.

HERRERA FLORES, Joaquín (2003): «Los derechos Humanos en el contexto de la globalización», Coloquio Internacional. Derecho y Justicia en el siglo XXI, Universidad de Coimbra, mayo de 2003, disponible en: <http://www.ces.uc.pt/direitoXXI/comunic/HerreraFlores.pdf> (fecha consulta: 13.10.2005).

SODUPE CORCUERA, Kepa (2003): *La Teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del siglo XXI*, Bilbao: Editorial Universidad del País Vasco.

LETICHE, John (2000): *50 pensadores contemporáneos esenciales*. Madrid: Ediciones Cátedra. Madrid.

LÓPEZ, Ernesto y Marcelo Fabián SAIN (comp.) (2003): «Nuevas Amenazas. Dimensiones y perspectivas», Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Buenos Aires, Argentina.

OROZCO, Gabriel (2006): *Problemas y Desafíos de la Seguridad en la Globalización*. Madrid: Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Autónoma de Madrid, disponible en: Centro Argentino de Estudios Internacionales: <http://www.caei.com.ar/ebooks/ebook8.pdf> (fecha consulta: 08.04.2008).

PÉREZ LUÑO, Antonio (1983): «La Fundamentación de los Derechos Humanos». En *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, N° 33, septiembre-octubre 1983.

PETRASH, Vilma (2000): «De lo internacional a lo global. Reconstruyendo los estudios internacionales en tiempos de post-internacionalización: aportes para el tercer debate». Disponible en: [www.iaeval.usb.ve/documentos/nro\\_91/petrashv.pdf](http://www.iaeval.usb.ve/documentos/nro_91/petrashv.pdf) (fecha consulta: 27.04.2007).

ROSSI, Adriana (2006): *MERCOSUR: entre doctrinas, mercado y seguridad*, «TNI Briefing series» N° 2006/3, septiembre de 2006, Transnacional Institute, Ámsterdam. Disponible en: [www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/200701261528181567.pdf](http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/200701261528181567.pdf) (Consulta: 09.08.2007).

SALOMON, Mónica (2002): «La Teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: Diálogo, Disidencia, Aproximaciones». *Revista Electrónica de Relaciones Internacionales*, N° 4, Madrid, disponible en: <http://www.reei.org/reei4/Salomon.PDF> (Consulta: 18.05.2007).

SESSAREGO FERNÁNDEZ, Carlos (2001): «Fundamentos de los Derechos Humanos en el umbral del siglo XXI: personalismo, tridimensionalismo y proyecto de vida», en: *Revista Abogados*, N° 7, edición especial, diciembre, Lima, Perú, disponible en: sitio web: [dike.pucp.edu.pe](http://dike.pucp.edu.pe) (19.04.2007).

TULCHIN, Joseph, Raúl MANAUT BENÍTEZ y Rut DIAMINT (2006): *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*. Buenos Aires: Editoriales Prometeo y Bononiae.

VERGARA MENESES, Raúl (2003): «Seguridad y Derechos Humanos: la ecuación pendiente». En: «Seguridad Internacional Contemporánea. Consecuencias para la seguridad humana en América Latina y el Caribe», agosto, UNESCO y FLACSO Chile. En sitio web: [flacso.cl](http://flacso.cl) (Consulta: 06.04.2007).