

# LA VIDA SOCIAL DEL MUNDO POLÍTICO

INVESTIGACIONES RECIENTES  
EN SOCIOLOGÍA POLÍTICA

Gabriel Vommaro y Mariana Gené  
(compiladores)

Colección Política, políticas y sociedad

EDICIONES **UNGS**



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento



LA VIDA SOCIAL DEL MUNDO POLÍTICO  
INVESTIGACIONES RECIENTES EN SOCIOLOGÍA POLÍTICA



Gabriel Vommaro y Mariana Gené  
(compiladores)

**La vida social del mundo político**  
Investigaciones recientes en sociología política

EDICIONES **UNGS**



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento

La vida social del mundo político : investigaciones recientes en sociología política / Gabriel Vommaro ... [et al.] ; compilado por Gabriel Vommaro ; Mariana Gené. - 1a ed. - Los Polvorines : Universidad Nacional de General Sarmiento, 2017. 352 p. ; 21 x 15 cm. - (Política, políticas y sociedad ; 27)

ISBN 978-987-630-260-9

1. Sociología Política. 2. Argentina. 3. Instituciones. I. Vommaro, Gabriel II. Vommaro, Gabriel, comp. III. Gené, Mariana, comp. CDD 306.2

## EDICIONES **UNGS**

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2017  
J. M. Gutiérrez 1150, Los Polvorines (B1613GSX)  
Prov. de Buenos Aires, Argentina  
Tel.: (54 11) 4469-7507  
ediciones@ungs.edu.ar  
www.ungs.edu.ar/ediciones

Diseño gráfico de colección: Andrés Espinosa - Ediciones UNGS  
Diseño de tapas: Daniel Vidable - Ediciones UNGS  
Diagramación: Daniel Vidable - Ediciones UNGS  
Corrección: Gabriela Ventureira

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723.  
Prohibida su reproducción total o parcial.  
Derechos reservados.

Impreso en DP Argentina S.A.  
Tacuarí 123 (C1071AAC), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina,  
en el mes de julio de 2017.  
Tirada: 400 ejemplares.



Libro  
Universitario  
Argentino

# Índice

Introducción. La sociología política y sus aportes para analizar la política argentina reciente <i>Gabriel Vommaro y Mariana Gené</i> .....	9
--	---

## **Primera parte. El arraigo sociocultural de las instituciones políticas**

Los partidos y sus mundos sociales de pertenencia: repertorios de acción, moralidad y jerarquías culturales en la vida política <i>Gabriel Vommaro</i> .....	35
---	----

Descifrar mundos estatales. Sobre la circulación de autoridad en las burocracias públicas <i>Luisina Perelmiter</i> .....	63
--	----

Entre la descomposición y la recomposición sindical. Una apuesta por la sociología política <i>Martín Armelino</i> .....	87
---	----

## **Segunda parte. Saberes expertos y sentido práctico en el mundo político**

El estudio de los problemas públicos. Un balance basado en una investigación sobre la corrupción <i>Sebastián Pereyra</i> .....	113
--	-----

Políticos profesionales, pero ¿de qué tipo? Recursos y destrezas de los “armadores políticos” ante sus diferentes públicos <i>Mariana Gené</i> .....	133
---	-----

Sociología, política y gobierno de la ciudad en perspectiva histórica: reflexiones a partir del caso porteño	
<i>Matías Landau</i> .....	161

### **Tercera parte. El arraigo sociopolítico de las instituciones económicas**

Política y decisión: la razonabilidad de la acción política a través de la historia de la convertibilidad	
<i>Mariana Heredia</i> .....	189
La sociología moral del dinero. Algunos aportes para la sociología política	
<i>Ariel Wilkis</i> .....	211
Negocios privados e intervención estatal. Elementos para una sociología política de los mercados de la seguridad	
<i>Federico Lorenc Valcarce</i> .....	233

### **Cuarta parte. Ciencia política y sociología política: diálogos y debates**

El enigma populista. Gino Germani: orígenes y actualidad de la sociología política argentina	
<i>Germán J. Pérez</i> .....	263
Guillermo O'Donnell y la política subnacional: un diálogo entre la ciencia política y la sociología política	
<i>Jacqueline Behrend</i> .....	293
Ganancias y pérdidas analíticas de la autonomía disciplinar: la relación entre ciencia política y sociología política en Brasil	
<i>Renato Perissinotto y Fernando Leite</i> .....	313
Epílogo	
<i>Juan Pablo Luna</i> .....	339
Presentación de los autores .....	349

# Introducción

## La sociología política y sus aportes para analizar la política argentina reciente

*Gabriel Vommaro y Mariana Gené*

### **Toda sociología nace política**

En los últimos años, diversos esfuerzos investigativos renovaron un campo de indagación que, desde Gino Germani, había sido parte fundante de la sociología argentina. La perspectiva sociológica de la política fue, en efecto, uno de los modos fundamentales de constitución del pensamiento en esa disciplina en la Argentina de la segunda mitad del siglo xx.<sup>1</sup> En diálogo con la historia, con la teoría social y con la teoría y la ciencia políticas, se interrogó fundamentalmente por la constitución del peronismo y los procesos sociopolíticos que le habían dado nacimiento, así como los que este traía como novedad. Las investigaciones de Germani (1962, 1973, 1987, 2003) combinaban prácticas creativas y muchas veces inéditas de construcción de información empírica con la movilización de un conjunto de herramientas conceptuales, tomadas de las teorías de la

---

<sup>1</sup> Nótese que elegimos aquí hablar de “perspectiva” antes que de subdisciplina por varios motivos. En primer lugar, porque la inscripción disciplinar de la sociología política es, por naturaleza, fronteriza. Más aún, como se verá, en los trabajos que aquí se presentan. En segundo lugar, porque eso implicaría pronunciarse, en la tensión entre una sociología de la política y una sociología política, por la primera opción, lo que iría en contra de nuestra mirada crítica respecto de los análisis deterministas de los fenómenos políticos. Por último, la idea de perspectiva permite dar cuenta de que se trata de un tipo de indagación de los objetos políticos que funciona más como caja de herramientas que como teoría general. Sobre los problemas en la definición de la sociología política, cfr. Llera Ramo, 1996.

modernización y de la movilización social, que le permitieron proponer una explicación sobre el modo en que el movimiento naciente, por un lado, había conseguido la incorporación de vastos contingentes sociales a la vida política y, por otro lado, había sido el vehículo por el que, por primera vez en la historia del país, se conformó un electorado legible en términos de clase, y en especial un electorado consistente y mayoritario constituido en torno a la clase obrera. Al proponer una manera de considerar el fenómeno político crucial de esos años del siglo xx, que sin duda había alterado los modos en que se ordenaban y se percibían las relaciones entre los grupos sociales, aquellos trabajos pioneros abrían todo un campo de debate sobre la constitución de movimientos políticos en tiempos de cambio social y sobre la relación de los grupos sociales con la vida política. En especial, la perspectiva de Germani permitía conectar procesos sociales y económicos que podríamos llamar estructurales –la transformación del capitalismo argentino, los cambios en las corrientes migratorias, la nueva configuración de las ciudades– con procesos políticos vinculados a la constitución de cierto tipo de alianzas entre actores –militares, sindicales, partidarios– y la productividad del rol de los líderes políticos que, en esas condiciones socioeconómicas, dieron lugar a la construcción del peronismo, que se convertía así en un hecho sociopolítico en el que ambos componentes –los procesos sociales y económicos y los procesos políticos– eran inescindibles.<sup>2</sup>

La relación entre estas dos dimensiones continuó organizando el debate sociológico sobre este objeto, aunque las querellas se concentraron en la dinámica de clases, y específicamente en el modo en que la clase obrera y sus representantes se habían comportado ante el nuevo fenómeno político. Miguel Murmis y Juan Carlos Portantiero (1973-1974), primero, y Juan Carlos Torre (1989, 1990) y Ricardo Sidicaro (1999), luego, por mencionar solo algunos ejemplos, fueron protagonistas de estas discusiones, más ocupadas ahora por la definición de las estrategias de los actores. Las coordenadas se definían a partir de un intento explícitamente polémico respecto de algunas tesis germanianas: la cuestión del papel jugado por los migrantes internos en la movilización peronista, el peso relativo de viejos y nuevos actores obreros en el naciente movimiento, y la combinación entre movilización racional y movilización tradicional y afectiva,

---

<sup>2</sup> El último libro de Germani, publicado durante su estadía en la Universidad de Harvard y tardíamente traducido al español, lleva esta articulación entre factores estructurales e intervenciones políticas –que hoy podríamos llamar “contingentes”– a una mayor sofisticación, al introducir el concepto de “actuación dramática” para dar cuenta del modo en que Perón interpeló exitosamente a los nuevos obreros y los integró políticamente al peronismo y socioculturalmente al Estado-nación. Cfr. Germani, 2003.

por tomar la clasificación de Max Weber, estuvieron en el centro del debate. Más allá de las diferencias con su predecesor, y de este desplazamiento explícito hacia los actores y sus estrategias, recogieron buena parte de los parámetros delineados por Germani para pensar la política: movilizar los grandes conceptos de la teoría social y política para ponerlos al servicio de la indagación de problemas cruciales del tiempo histórico; articular en el análisis procesos sociales y procesos políticos, no para tomar los primeros como realidades fundamentales cuyo *reflejo* se expresaría en una realidad segunda, superestructural, sino para pensar *al mismo tiempo* los momentos instituyentes –políticos– de vínculos y relaciones sociales y sus conexiones y anclajes con espacios y procesos de los que emergían; pensar, en definitiva, los procesos políticos como el resultado –no buscado, inesperado o solo parcialmente controlado– de prácticas situadas espacio-temporalmente y condicionadas por tanto en términos sociohistóricos.<sup>3</sup> El peronismo había sido un hecho inesperado en la historia. Su reducción a causas últimas era improbable, pero tampoco era posible pensarlo como un rayo en un cielo estrellado. Estos debates organizaron una sociología que era, de entrada, política, tanto por los temas que indagaba como por las perspectivas de análisis que utilizaba.

El debate acerca de los orígenes del peronismo en las coordenadas germanianas también habilitaba una pregunta por la relación entre los grupos sociales –las clases– y sus representantes. ¿Qué tipo de clase dirigente había dado origen al peronismo?, ¿cómo se relacionaba con las clases dirigentes que lo precedieron?, ¿qué sobrevino, en términos de “altas esferas”, al derrocamiento de ese movimiento en el poder por medio del golpe de Estado de 1955? Conocer las características del personal político que controlaba el Estado era un modo de pensar su conexión con las clases y con los procesos sociales y culturales que organizaban a la sociedad. El tipo de socialización, de formación educativa, los círculos de sociabilidad de los distintos grupos de élites constituyeron la preocupación central del trabajo de José Luis de Imaz (1964), dirigido por Germani y fuertemente inspirado en el plano conceptual por Charles Wright Mills, quien había producido ya su clásico libro sobre “la élite del poder” en los Estados Unidos, donde mostraba las complicidades sociales y culturales de los grupos dirigentes en ese país, más allá de sus pertenencias partidarias y sectoriales. Donde Mills veía homogeneidad y unidad de intereses y visiones del mundo, De Imaz encontraba heterogeneidad y diferencia de proyectos

<sup>3</sup> Contra esta concepción que hace derivar los fenómenos políticos de su sustrato social escribió Giovanni Sartori su clásico texto, que definió una nueva orientación de la sociología política estadounidense a fines de los años sesenta. Cfr. Sartori, 1969.

políticos. La llegada del peronismo había producido una ruptura con las élites del pasado; la caída violenta de ese movimiento había producido una nueva discontinuidad. No había élites en la Argentina, si por eso se entendía un grupo con cierto grado de cohesión social y cultural y con intereses compartidos, sino “los que mandan”, es decir, individuos que ocupaban los puestos de poder en diferentes esferas del Estado y la sociedad civil. Los movimientos populares habían alterado la composición de las clases dirigentes, pero de modo transitorio. Lo nuevo había muerto sin que se restaurara lo viejo, y así estábamos en los años sesenta cuando De Imaz deploraba la “radical incomunicación” (1964: 240) de esos estratos. Por entonces, recuperando también los aportes de los llamados “maquiavelistas” —Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto y Robert Michels—, otros estudios (como el de Cantón, 1964) buscaron mapear las propiedades sociales de las élites gobernantes y las transformaciones que estas sufrieron en grandes períodos de cambio. La pregunta por la coordinación o no de su accionar, por la confluencia de intereses y estrategias entre los distintos grupos dirigentes, marcó esos primeros trabajos. Tanto De Imaz como Cantón movilizaban los factores sociales y culturales para explicar la debilidad de la clase dirigente argentina, o más bien su discontinuidad, vinculada a la desconexión —en los ámbitos de socialización, en los círculos de sociabilidad— entre los sucesivos grupos que ocuparon las posiciones superiores del Estado, los partidos y otras instituciones políticas. Es decir que la relación entre lo social y lo político se planteaba en términos de lo que se llevaba de una esfera a la otra y lo que este “equipaje” implicaba en la acción de los miembros de la clase dirigente argentina. En cambio, la pregunta por el modo en que los procesos políticos impactaban en esos recursos sociales no se formulaba. Pero no fue por estas debilidades que los estudios que hoy llamaríamos clásicos sobre las élites argentinas tuvieron pocos seguidores. Este camino de investigación y de preguntas sociológicas sobre fenómenos políticos fue poco transitado durante décadas y eclipsado por otros enfoques.

Junto a la tradición germaniana, la otra gran influencia de la sociología política de la segunda mitad del siglo xx fue el marxismo, en sus diferentes versiones. La importancia de esta tradición para los universitarios argentinos de los años sesenta y setenta los orientó a incorporar una indagación sistemática sobre el Estado. La sociología política encontró así en los estudios de esas décadas un conjunto de herramientas para pensar el Estado no solo como un conjunto de reglas y procedimientos, sino ante todo como relación social, condensación de relaciones de fuerza e instituyente de vínculos políticos y sociales, en un país en el que los grupos se constituían, casi siempre, en relación con él. El remarcable

trabajo de Guillermo O'Donnell (1977) sobre la evolución, entre los años cincuenta y los años setenta, de los comportamientos del Estado y de las alianzas de clase que pujaban por su control, constituyó uno de sus puntos más altos. Durante el siglo XIX, la burguesía argentina había construido un Estado a su medida, pero los movimientos populares del siglo XX habían ampliado sus bases de sustentación y habían disputado el control de sus resortes y orientaciones. La inestabilidad política argentina daba cuenta de la imposibilidad de constituir un ciclo de dominación durable. Portantiero había llamado a este rasgo “empate hegemónico” (1977), dando cuenta de la lógica que, durante décadas, había hecho incapaces a los distintos sectores sociales de imponer sus propios proyectos, pero capaces de vetar aquellos de los otros. Otra vez, a caballo entre la sociología, la historia, la teoría y la ciencia políticas, las energías investigativas articulaban datos empíricos con preguntas teóricas. El libro de Ricardo Sidicaro (2002) sobre el vínculo de los “tres peronismos” con el Estado y los diferentes actores sociales recupera esta tradición. Los trabajos de Alfredo Pucciarelli (por ejemplo, 2006, 2011) sobre los gobiernos desde la última dictadura militar hasta los años recientes se inscriben también en ese linaje que anuda aparatos conceptuales e investigación sociohistórica. Representan, en cierto sentido, una continuidad de los textos clásicos en los que abreva buena parte de la sociología política que movilizan los autores que forman parte de este volumen. Pero no constituyeron, en los años de la transición a la democracia, los cánones dominantes para pensar la política argentina.

## **Política y sociedad en épocas de transición**

Los años ochenta del siglo XX, que fueron los de la crisis del marxismo, vieron imponerse una perspectiva *politicista* de la transición democrática, que se ocupó de pensar las condiciones políticas y culturales de la consolidación de un régimen democrático en la Argentina, mientras desplazaba la pregunta por el vínculo entre régimen político, tipo de Estado y dinámica de clases. La preocupación por las instituciones políticas, por el conjunto de reglas y procedimientos que podían permitir consolidar una democracia de calidad, dominó los debates intelectuales de esos años. Se consolidó así una ciencia política fuertemente institucionalista, o al menos que sospechaba de toda visión que quisiera preguntarse por las condiciones y los anclajes sociales de los procesos políticos por considerarla “sociologista”. En tanto, la sociología iniciaba un camino de abandono del interés por los actores políticos para ocuparse de la crisis de la llamada sociedad salarial: la “caída” argentina. Un conjunto de trabajos cons-

tituía así una potente denuncia y radiografía de lo que era considerado como un tiempo de descomposición. Se estableció entonces una tácita división del trabajo entre politólogos y sociólogos: los primeros se ocupaban del cielo de las instituciones y el régimen político; los segundos, del suelo de la pobreza y la crisis social (Rinesi y Nardacchione, 2007).

Aun cuando fuera uno de los modos dominantes de ejercicio de la investigación en la disciplina durante tres décadas, la ruptura teórica, metodológica y epistemológica que produjeron los propios sociólogos de antaño en sus modos de estudiar la realidad –en su crítica al marxismo, al estructuralismo y a toda forma de vincular procesos socioeconómicos y procesos políticos (Lesgart, 2003)–, y que formaría parte de la caja de herramientas canónica de las dos décadas que siguieron a la salida de la dictadura, hizo de la sociología política una subdisciplina improbable. En gran medida, el adjetivo “política” que se agrega al término “sociología” en este libro, como reflejo del nuevo impulso que toma el estudio sociopolítico en las últimas décadas, solo tiene sentido después de aquel viraje operado en los años ochenta. El reparto de funciones y ámbitos de interés delineado en ese tiempo de transición democrática entre una “sociología de lo social” y una “ciencia política de lo político” provocaría esa distancia y la necesidad de volver a reivindicar como propios ciertos objetos, a mostrar lo que podían iluminar las indagaciones sociológicas sobre la política y lo político.

En tensión con esa escisión se desarrolló la sociología política reciente que este libro busca visibilizar. De hecho, muchas de sus contribuciones apuntan a identificar la dimensión política de procesos económicos o culturales, así como a poner en común perspectivas de análisis sociológico segmentadas según sus objetos: el Estado, las políticas públicas, los medios de comunicación, las relaciones económicas. No es que la sociología política tenga por sí misma la capacidad de englobar todos esos fenómenos que aluden a tantas porciones del mundo social. Pero, como perspectiva que reivindica la utilidad de pensar en unas ciencias sociales de la política comunicadas e integradas, es capaz de proponer algunos modos de abordaje de problemas movilizando teorías y perspectivas metodológicas que ajusta, en cierta medida *ad hoc*, para tal tarea. Esto permite delimitar campos de estudio transversales que siguen los límites que los propios actores fijan a sus actividades –como la sociología de los mercados o de los partidos políticos como empresas socioculturales– o bien construir campos de interrogación capaces de unir actividades heterogéneas con resultados confluyentes –como lo hace la sociología de los problemas públicos–. En un caso, los propios actores estudiados definen los límites de su actividad política, así como las fuentes socioculturales de las reglas pertinentes para regularla y juzgarla. En

el otro, es el investigador quien propone modos de hilvanar procesos sociales que aparecen, en miradas estrictamente disciplinares, como estancos y que aquí se articulan porque forman parte de la producción de los mismos hechos sociales, como la manera en que una sociedad, en un momento determinado, define sus problemas y se da los medios para aprehenderlos y darles respuesta.

Pero volvamos a nuestro recorrido histórico. A mediados de los años noventa, de la sociología de la descomposición surgió un conjunto de investigaciones preocupadas por el análisis de la crisis de los actores políticos de la “Argentina peronista” y por la aparición de nuevos tipos de relaciones y prácticas políticas emergentes de la crisis de la sociedad salarial. Los trabajos de Javier Auyero (1997), Denis Merklen (2000) y Maristella Svampa (2000), por nombrar solo algunos, mostraron que de la crisis del universo social y de las condiciones sociales que habían dado vida al primer peronismo emergía una política territorializada, de vínculos e intercambios personalizados, que invitaba a repensar conceptos como los de ciudadanía e identidad política. Nuevos actores eran incorporados a la lista de participantes de la vida política: mediadores, punteros, clientes... Sin embargo, la nueva realidad se pensaba aún en términos de lo que había dejado la descomposición y la crisis de un mundo político. La centralidad que adquirieron progresivamente nuevas formas de protesta social y acción colectiva y, más definitivamente, los acontecimientos de diciembre de 2001 y los meses que siguieron volvieron a colocar las preguntas por la recomposición en el centro de la escena. La combinación de preguntas conceptuales y esfuerzos de indagación empírica, la articulación entre teoría social y política conviven en trabajos que intentan mostrar, desde el inicio, la imbricación entre diferentes esferas de la vida social que la división del trabajo disciplinar había obturado.

## **Más allá de los límites disciplinares**

La renovación de la sociología política vendría de la mano de una reorientación de los diálogos disciplinares. El nuevo impulso de las preguntas por el Estado y sus agencias, por la constitución de grupos y movimientos políticos y sociales, por las élites y su relación con las instituciones y las clases sociales, que nace de los trabajos sociológicos de fines de los años noventa y del malestar intelectual de los años de crisis social y movilización política de comienzos del siglo XXI, presenta esta vez una fuerte articulación con las prácticas y preguntas de la antropología. Las nuevas sociologías recuperan en mayor medida la impronta etnográfica antes que los métodos cuantitativos que había movilizado el viejo Germani, y delinear a partir de la exploración de terrenos locales una preocu-

pación por las prácticas, las relaciones sociales y las evaluaciones cognitivas y morales de los actores –sus modos de constituir significativamente el mundo en el que se encuentran implicados–, pero también por la existencia del Estado en la vida cotidiana –en el mundo popular, sobre todo–, por la cotidianidad de la vida del Estado –por las prácticas de los actores y de las oficinas públicas– y por el modo en que se imbrican los diferentes grupos sociales con aquel. Por otro lado, las viejas preguntas acerca de “los que mandan” vuelven a suscitar interrogantes sociológicos sobre la naturaleza de las élites sociales, tecnocráticas, políticas y económicas en la Argentina, sobre su persistencia y transformación. Distintos trabajos se proponen, así, revisar preguntas generales a partir de terrenos específicos: la articulación entre indagación empírica y aportes teóricos y conceptuales constituye un denominador común de estas investigaciones.

En este contexto, no llama la atención que la relación de la sociología política con otro de los más fructíferos y activos espacios de producción intelectual sobre lo político en estos años haya sido ora tensa, ora distante. Nos referimos a la filosofía y la teoría política producida en la Argentina en las últimas décadas que, en ruptura con la teoría política de los años de la transición, retomaron el diálogo crítico con los trabajos clásicos de Germani a partir de un debate sobre la categoría de populismo, su relación con la democracia liberal y con las instituciones políticas. Contra la mirada normativa de la ciudadanía, las identidades políticas y el Estado que había canonizado el pensamiento político argentino en su ruptura con las tradiciones revolucionarias, la filosofía política postestructuralista buscaría otras fuentes filosóficas para pensar la democracia, así como la relación entre ciudadanos, clases y Estados. Sin embargo, en dos sentidos tendría una importante distancia con la sociología política: por un lado, la práctica de investigación, que colocaba en un lugar central la producción de materiales empíricos, fue, al menos, parcialmente relegada por la teoría política, que miraba la historia más bien como terreno para encontrar “ejemplos” de lo que el pensamiento construía en otra parte; por otro lado, no dejaría de tener una mirada normativa sobre lo que deben ser la política y la democracia, aunque esta fuera crítica y rompiera con los límites del individualismo demoliberal de los años de la transición. Como puede verse en los trabajos que aquí presentamos y que forman parte de las empresas más recientes de renovación de la sociología política argentina, esta encontró sus mejores energías, en una pluralidad de aproximaciones, en la combinación de preguntas teóricas y énfasis empírico, a partir de una permanente relación de reflexividad respecto de los modos de obtención de sus materiales. En este sentido, trabajó sobre nuevos problemas al tiempo que se propuso pensar las categorías con que estos eran

pensados y las metodologías con que se abordaban. Al hacerlo, construyó sus objetos sin perder de vista las querellas morales que los informan –acerca del populismo, del clientelismo, de la corrupción, de la inseguridad–, o más bien incorporando esas querellas como parte de las problemáticas a estudiar. Tomó en serio la voz de los actores estudiados en relación con estas querellas –es decir, las incorporó a sus materiales empíricos– y al hacerlo produjo creativos modos de triangulación entre metodologías y materiales empíricos que evitan definir, *a priori*, una opción por la indagación de los condicionamientos estructurales o de la capacidad de producción del mundo de los propios actores. En este sentido, la política se revela también como una actividad de conocimiento de los propios actores estudiados, que movilizan destrezas y saberes que luchan por hacer reconocer. Las evaluaciones morales se encuentran inextricablemente asociadas a esos saberes y destrezas, ya que entre ambos se define un sentido moral de las acciones, negociado en interacciones más o menos conflictivas con actores e instituciones en las que se pone en juego una sanción positiva o negativa de las prácticas, así como una definición de las buenas y las malas formas de la política y de lo político. En este sentido, la sociología política parte de la premisa más general de la sociología comprensiva de que el mundo político es un mundo moral y cognitivamente constituido.

Si la preocupación empírica muchas veces impide el alcance global de la pretensión teorícista del ensayismo de los años de la transición, le permite a la sociología política ganar en una más ajustada y realista descripción y análisis de los modos de existencia concreta de lo que estudia: el Estado y sus agencias, la democracia y las prácticas e instituciones que le dan vida. Así, trabaja con entidades *realmente existentes* antes que con objetos normativos. Por último, no se propone prefiar límites rígidos entre los diferentes espacios del mundo social y sigue a los actores en sus delimitaciones y sus articulaciones del espacio político con diferentes mercados, dominios expertos y ámbitos de sociabilidad no estatales. Así, se interesa, por ejemplo, por aspectos “sucios” de la política, como la circulación de dinero y las prácticas informales y menos visibles para el público amplio. En su crítica al normativismo, cuestiona también una mirada encantada de la democracia a través del análisis de los actores que hacen de ella una práctica cotidiana: ministros, dirigentes políticos, hombres de partido, militantes, expertos.

En ese sentido, la sociología política que aquí presentamos dialoga críticamente no solo con la sociología política clásica, el ensayo político de los años ochenta y la teoría política más reciente, sino también con una cada vez más consolidada ciencia política, de raigambre institucionalista y fuertes supuestos

racionalistas respecto del vínculo entre actores e instituciones, que visita temas similares aunque moviliza esquemas diferentes.<sup>4</sup> Allí donde ciertas corrientes de la ciencia política proponen miradas normativas o modelos que subsumen acciones diversas bajo una racionalidad común y universalizable, esta perspectiva devuelve su espesor a las prácticas de los actores, indaga su sentido y sus transformaciones en distintos contextos. Allí donde los problemas se formalizan hasta perder de vista la dinámica política y el proceso histórico en que son producidos, esta perspectiva reivindica la multiplicidad de métodos para asir la política en movimiento, así como una preocupación por las grandes tendencias y transformaciones que, sin embargo, evite caer en el desinterés por la singularidad.

El recurso a la historia de una parte no desdeñable de los sociólogos políticos constituye también un punto de afinidad con los padres fundadores de la disciplina y un modo de combatir narrativas desancladas y poco realistas de los objetos políticos. De larga tradición en la Argentina, la historia política constituye otra de las disciplinas frontera con nuestras indagaciones. Durante las últimas décadas se han producido desde ese ámbito estudios sobre los partidos y sus dirigentes, sobre su conformación, sus prácticas e identidades a lo largo de todo el siglo xx. En diálogo con ellos, la vocación de gran parte de estos trabajos es asir la inserción de los procesos políticos estudiados en tramas sociohistóricas más amplias, comprender su sentido en el mediano plazo y calibrar hasta qué punto dan cuenta de continuidades y rupturas respecto de esas temporalidades.

En cuanto a las referencias teórico-metodológicas, junto con la antropología política anglosajona y, más cerca, la brasileña, también la sociología política de tradición francesa provee buena parte de la caja de herramientas a esta sociología política. Uno de sus principales referentes (Lagroye, 1991) sostiene que la sociología política tal como la practican quienes combinaron la herencia del trabajo empírico de Pierre Bourdieu con la tradición interaccionista norteamericana y los estudios culturales ingleses, busca desnormativizar el análisis de los fenómenos que estudia atendiendo, por ejemplo, a la construcción de relaciones de autoridad dentro de los partidos más allá de organigramas formales, así como a los modos de producción de la cohesión entre sus miembros por encima de una definición apriorística de los incentivos que los mantienen unidos; se interesa, así, por conocer empíricamente las modalidades legítimas de acción

---

<sup>4</sup> Recientemente, un conjunto de politólogos ha realizado una importante contribución a una crítica de los objetos de la ciencia política y su distanciamiento respecto de preguntas relevantes de la economía política. Esta crítica va en otra dirección a la que aquí desarrollamos, aunque parte de un diagnóstico inspirador y confluyente con nuestro punto de vista. Cfr. Luna *et al.*, 2014.

política y de toma de decisión dentro de las instituciones. Frente a la crítica periodística o académica sobre las formas de la política en virtud de su desviación de ciertos parámetros juzgados como normales o deseables, según el caso, esta perspectiva intenta desentrañar los arreglos que hacen posibles las relaciones y jerarquías en distintos períodos históricos, las prácticas y competencias que devienen legítimas o ilegítimas, la razonabilidad de ciertos comportamientos en determinados ámbitos e instituciones y no en otros. En tanto las fronteras de los espacios y de las prácticas son móviles, el aporte de la sociología política –y la sociohistoria heredada de los debates franceses– es brindar elementos para pensar las luchas por la clasificación de los actores, grupos e instituciones políticas tratando estos procesos como conflictivos y abiertos, o al menos con intentos de cierre más o menos exitosos pero siempre parciales.

El diálogo crítico con la ciencia política, al menos en algunas corrientes dominantes, reaparece en la preocupación por las instituciones. El enfoque politológico de la elección racional ha tendido a atribuirles un carácter causal en la dinámica política y les asigna una preeminencia absoluta sobre otras variables tales como la pertenencia social de los actores, sus identidades políticas, sus ideologías y representaciones, o el contexto en el que operan. Frente a esta concepción de las instituciones, “abrir la caja negra” de estas últimas supone mostrarlas “en proceso” y no consideradas como algo “ya hecho”; seguir a los grupos que las hacen existir, atender a sus desplazamientos y traducciones, a la consolidación de ciertos roles, a las prácticas de los actores en coyunturas históricas específicas. Claro está, ello no invalida la capacidad de observar su costado más duradero, de identificar una determinada autonomización de las instituciones y su capacidad de incidir –a través de reglas, normas y otro tipo de incentivos– sobre los actores sociales y políticos, de configurar orientaciones de acción pública y de limitar cierto tipo de estrategias y comportamientos (cfr. Gaïti, 2006; Powell y Dimaggio, 1999). Se trata menos de dar por sentado un peso unívoco de las normas institucionales sobre los actores o de evaluar la adecuación entre normas formales y prácticas de los agentes, que de aprehender los distintos usos de las instituciones a lo largo del tiempo y sus efectos, el peso de los ocupantes sobre sus perímetros y el modo en que las instituciones pueden condicionar sus alternativas de acción.

Volvamos un momento sobre el método y, en relación con ello, sobre una de las principales premisas del oficio de sociólogo, retomada por la sociología política: la reflexividad. La relación con el propio objeto y la reflexión explícita sobre el modo en que se construyen los datos constituyen prerrogativas de la sociología desde las contribuciones de los padres fundadores, como Émile

Durkheim, hasta las de los clásicos más recientes, como Pierre Bourdieu o Anthony Giddens. Al compromiso con el trabajo de campo y con la interdisciplinariedad, la sociología política suma el imperativo epistemológico de controlar las propias prenociones, de reflexionar sobre la relación con el objeto de estudio y problematizar las condiciones de producción de los datos con los que se trabaja. El hecho de combinar distintas metodologías y técnicas de recolección de datos constituye, a su vez, una estrategia para distanciarse de los discursos de sentido común y la sociología espontánea que tan a mano se encuentran al analizar fenómenos políticos. “Lo preconstruido está en todas partes”, decía Bourdieu, y luego agregaba: “el sociólogo está literalmente sitiado por ello, como cualquier otro. Carga así con la tarea de conocer un objeto —el mundo social— del que es producto, de manera tal que los problemas que plantea acerca de ese objeto y los conceptos que utiliza tienen todas las chances de ser producto de ese mismo objeto” (Bourdieu, 2005 [1992]: 327). Los recaudos que se deben tomar al estudiar fenómenos del mundo político, cuyos modos de clasificación son producidos por el propio Estado y los partidos políticos o bien ampliamente difundidos por los medios de comunicación, son aún mayores. Lo mismo puede decirse de la relación de afinidad o distancia afectiva que liga al investigador con tales objetos. La batería de herramientas metodológicas para promover este control epistémico es amplia. Si bien están mayoritariamente apoyadas en metodologías cualitativas (entrevistas en profundidad, observaciones participantes y no participantes) y en discusión con la antropología, las investigaciones afincadas en la sociología política tienen el desafío de movilizar trabajos de archivo y herramientas cuantitativas (por ejemplo, mediante la realización de prosopografías o la implementación de encuestas) que permitan objetivar *cartografías* de las instituciones y organizaciones que estudian. Aunque les imprima sus propias preguntas, como lo hacían los textos clásicos, la sociología política puede aprender de la ciencia política la centralidad del uso de las herramientas estadísticas para el conocimiento del mundo. Lo mismo puede decirse respecto del carácter local de sus indagaciones de campo. Analizar un objeto en toda su complejidad escapa muchas veces a la pretensión de definir algunas variables que hagan comparable un caso con otro. El artificialismo al que llevan algunos experimentos politológicos, así como la creciente distancia respecto de los problemas históricos (Luna *et al.*, 2014), no puede hacer olvidar que a través de la comparación es posible producir un conocimiento general sobre los fenómenos sociopolíticos, así como pensar procesos nacionales en relación con lo que ocurre a nivel regional o mundial. La importancia de la triangulación de métodos y de los trabajos comparativos está dada también

por el hecho de que, como empresa colectiva, el conocimiento sociopolítico necesita ampliar sus herramientas, extender su alcance y abrir el camino para nuevas investigaciones que retomen los interrogantes a partir de los resultados de otros trabajos.

## **Contribuciones múltiples**

Este libro tiene un triple propósito: por un lado, poner en común esfuerzos de investigación que se llevaron a cabo en los últimos años a partir de una perspectiva sociopolítica o bien desde indagaciones vecinas; por otro lado, al privilegiar la explicitación de los conceptos y métodos utilizados en su desarrollo, se trata de someterlos a una revisión crítica que permita tanto el emprendimiento de perspectivas comparadas como la discusión sobre la pertinencia de esas herramientas conceptuales y metodológicas; por último, junto con la publicación conjunta de estudios empíricos sobre objetos diversos, propone un diálogo con disciplinas cercanas –la antropología, la historia, la ciencia política–, así como la recuperación de algunos trabajos y autores clásicos en los que abreva o con los que debate la sociología política y que tienen cosas relevantes para decir acerca de las grandes preguntas de nuestro tiempo.

Cabe reflexionar brevemente sobre las condiciones de posibilidad de esta sociología política. Seguramente, la proliferación de este tipo de indagaciones en los últimos tiempos no es producto del azar. ¿Qué aspectos del contexto de época y del contexto institucional en el que estas investigaciones se producen son condiciones de posibilidad de estos trabajos? Algunos elementos parecen sobresalir. Por un lado, los más de treinta años de democracia ininterrumpida constituyen un dato insoslayable para tener en cuenta. En efecto, tras una historia reciente signada por la inestabilidad política, la continuidad del orden democrático habilita nuevas preguntas sobre ese orden, menos dogmáticas y menos ilusionadas, más preocupadas por una actividad rutinaria que por su dimensión normativa; en definitiva, con menos interés en lo que aquel orden *debería ser*, para dar paso, en cambio, al conocimiento de la política realmente existente, pequeña, gris, poco heroica muchas veces, como lo son las burocracias en su funcionamiento efectivo, la política cotidiana en los sectores populares, o el ejercicio detrás de escena de los profesionales de la política; en fin, actividades alejadas de la estridencia de los informes televisivos. A su vez, el fortalecimiento y la profesionalización del campo académico constituyen un dato relevante de las últimas décadas. Con la expansión de las becas y el financiamiento a las carreras de investigación en los años 2000 y con el surgimiento de nuevos centros de

estudio así como la consolidación de otros tantos, en el mundo académico fue posible la emergencia y afirmación de nuevas perspectivas y especialidades y de grupos de investigación con vocación empírica que llevan muchas veces más de una década de trabajo ininterrumpido. El entrecruzamiento de disciplinas y tradiciones en función del estudio de objetos empíricos, que se encuentran bajo este paraguas que llamamos sociología política, es sin duda tributario de ese proceso. En tercer lugar, la influencia de sociologías y antropologías críticas –tanto los estudios pioneros realizados en la Argentina en los años noventa como las tradiciones francesa, norteamericana y brasileña– fue singularmente potente en el contexto de crítica a la política en el que se formó la generación que aquí escribe. En años de malestar con la representación política y con las transformaciones radicales que se operaban en la estructura social, los estudios realizados en esas latitudes resultaron estimulantes para muchos jóvenes investigadores. La internacionalización de un gran número de investigadores permitió lecturas y familiaridad con debates que eran poco o insuficientemente conocidos en nuestro país a principios de los 2000; al tiempo que su regreso al país alentó la traducción de esos trabajos y su difusión entre las nuevas generaciones de sociólogos. Por último, podríamos preguntarnos quizás por la incidencia de los procesos políticos que tuvieron lugar tras la crisis de 2001 en esta agenda de estudios, y más precisamente por la emergencia de una nueva forma de peronismo, esta vez con rasgos de centro-izquierda. La pregunta por el peronismo, fundante de la sociología argentina, volvió a adquirir nuevos matices y a congregarse nuevas pasiones, y su orientación novedosa respecto, por ejemplo, de los años noventa, reposicionó a muchos analistas. Ya sea desde la simpatía o el rechazo, esta nueva versión del peronismo –por supuesto, con todo lo que trae consigo de novedoso y todo aquello que lo asemeja a las anteriores experiencias de dicho movimiento en el poder– sacudió también al campo académico y, creemos, habilitó nuevas preguntas sobre ese fenómeno político, sobre la movilización política y social y sobre el funcionamiento del Estado, que parecen destinadas a dejar su huella en el tiempo.

Los capítulos que componen el libro buscan mostrar las fortalezas y los desafíos de la sociología política. Con una amplia variedad de temas, presentan una ocasión para observar el modo en que los conceptos trabajan en distintos terrenos, la manera de entender la reflexividad en la construcción de los datos, el diálogo con otras disciplinas, la formulación de nuevas preguntas a objetos ya estudiados o la puesta en primer plano de nuevos problemas y aproximaciones.

En la primera parte, “El arraigo sociocultural de las instituciones políticas”, se presenta una serie de trabajos sobre objetos clásicos de los estudios políticos

—el Estado, los partidos, los sindicatos—. A partir del estudio de los cuadros y militantes del partido Propuesta Republicana (PRO), Gabriel Vommaro plantea herramientas conceptuales y metodológicas para abordar los partidos políticos en relación con sus anclajes sociales y culturales. Con un trabajo basado en observaciones, archivo, entrevistas en profundidad y la realización de una encuesta a sus dirigentes, muestra el modo en que los “mundos sociales de pertenencia” proveen repertorios de acción morales y estéticos al partido. En efecto, las relaciones de esta fuerza política nacida tras la crisis de 2001 con el mundo empresario, con el voluntariado y con las ONG profesionalizadas son reconstruidas en detalle. El texto muestra la forma en que estos vínculos se traducen en los estilos de representación del partido, pero también en la organización de jerarquías internas, en el reclutamiento de militantes y en la selección de candidatos. Se trata de una perspectiva que elude los determinismos típicos de las nociones de *social background* o de la teoría de los clivajes sociales, pero que a la vez recupera aspectos socioculturales de la vida partidaria descuidados por la ciencia política y que hacen tanto a su organización como a sus formas de acción y su vínculo con electores y públicos externos. De este modo, el autor intenta pensar cómo los partidos como instituciones se nutren de ciertos recursos sociales y culturales que encuentran en mundos sociales con los que se vinculan y los efectos que tienen en su funcionamiento.

En segundo lugar, el texto de Luisina Perelmiter se ocupa de las lógicas organizacionales que subyacen a la circulación de funcionarios en las agencias estatales, así como de las relaciones de autoridad que se producen con ella. A partir de un trabajo etnográfico realizado en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, reconstruye las reglas más estables y las más improbables que guiaron los ascensos y descensos del personal político y de carrera durante una gestión particular, por la importancia que tuvo ese ministerio en la construcción política del gobierno de entonces y por el hecho de que la ministra, Alicia Kirchner, fuera hermana y luego cuñada de los presidentes a los que reportaba. Contra una visión extremadamente formalista de la burocracia estatal, da cuenta de las múltiples regulaciones conocidas por los actores: algunas hundían sus raíces en la historia organizacional de esa dependencia; otras, en cambio, se relacionaban con la impronta plebeyista que la conducción quería darles a sus políticas y que hacía que los ascensos fueran modos de reconocer compromisos militantes y sensibilidades sociales antes que credenciales técnicas o carreras burocráticas. Al mismo tiempo, el análisis identifica las debilidades que este tipo de informalidad producía en la estructura de autoridad de la organización, que se volvía sumamente inestable y atada a fluctuaciones coyunturales

y a la voluntad de la máxima autoridad en relación con la continuidad de las políticas, pero también con el trabajo cotidiano de sus agentes. En términos conceptuales para el análisis de las burocracias públicas, el capítulo aboga por reconstruir situaciones y configuraciones sociales densas para hacer inteligibles los criterios de reclutamiento y circulación de autoridad en el Estado en lugar de contentarse con la sistematización de perfiles o trayectorias individuales. En definitiva, en organizaciones con juegos políticos altamente informales y fluctuantes, los movimientos de funcionarios deben situarse en los contextos en los que se producen para resultar comprensibles.

Por último, el artículo de Martín Armelino se ocupa de un tema que ha estado en el centro del debate de las ciencias sociales hace algunas décadas: las reacciones sindicales ante las reformas de mercado de los años noventa, para proponer una manera de entenderlas que se aleja tanto de las explicaciones dominantes ofrecidas por la ciencia política como de aquellas provistas por la sociología de los movimientos sociales. A partir del estudio de los dos gremios nacionales de empleados públicos –UPCN y ATE–, que mantuvieron posiciones opuestas ante las reformas –el primero las acompañó, el segundo las resistió–, el autor muestra la importancia de las *concepciones de sindicalismo* diferenciadas (*sindicato profesional-asociativo* y *sindicato de clase*) para comprender los distintos perfiles, estrategias y resultados de las acciones llevadas a cabo por ellos. No se tratará ya de estudiar privilegiadamente la relación entre los recursos materiales con los que contaba cada uno de ellos y el tipo de estrategia que pudo utilizar frente a la amenaza que suponía la reforma del Estado emprendida por el gobierno de Carlos Menem, ni de partir del tipo de reacción que tuvieron para deducir de ella una cierta racionalidad instrumental que los llevaba a resistir o a negociar según lo que podían ganar en cada caso. Tampoco será cuestión de producir una división normativa entre los que “negociaron” y los que “resistieron”, como si eso fuera producto de una decisión moral de los actores. En cambio, el texto propone una mirada sociopolítica de cada tipo de organización, que encuentra en las características de sus perfiles –objetivos organizacionales, definición de su relación con los afiliados y con los empleadores– los patrones políticos y culturales que subyacen a los distintos comportamientos ante las reformas. En definitiva, el texto argumenta que los comportamientos de los actores, así como los objetivos estratégicos que sus organizaciones se fijan, no son independientes de –y, lejos de ello, son moldeadas por– esas concepciones sindicales históricamente constituidas.

La segunda parte del libro, “Saberes expertos y sentido práctico en el mundo político”, permite ingresar de lleno en la cuestión de la centralidad del cono-

cimiento producido por los actores en la vida política. ¿Cómo se definen los problemas que aquejan a una sociedad en un momento histórico determinado? Contra la idea de que esos temas conflictivos surgen de parámetros puramente objetivos, a partir de la sociología de los problemas públicos, Sebastián Pereyra analiza las actividades de definirlos como realizaciones de actores que compiten por imponer cierta visión de las cosas. A partir de la reconstrucción de la génesis de la corrupción como problema en la Argentina de los años noventa, revisa las principales claves teóricas de esta perspectiva y sus apoyaturas metodológicas, al tiempo que muestra su productividad para analizar el caso argentino. Nos muestra cómo el fenómeno de la corrupción no puede entenderse por fuera de los procedimientos mediante los cuales ciertos estados de cosas son definidos como problemáticos, del conjunto de actores que intervienen en ese trabajo y sus mecanismos de publicidad y estabilización. En particular, siguiendo la tarea de tres tipos de actores –los expertos en transparencia, los periodistas y los políticos profesionales–, da cuenta del rol de las denuncias y los escándalos en la vida política, de los indicadores que se construyeron para medir la corrupción y de las políticas públicas que se generaron como respuesta. Discute así la reificación de los problemas públicos como algo que existe en sí mismo y nos ofrece una crítica del objetivismo en el que se apoyan tanto las perspectivas técnicas como las perspectivas críticas. Al mismo tiempo, el énfasis en el carácter público de los problemas que, en un momento determinado, ocupan la atención de la sociedad y de sus instituciones políticas, permite escapar a una perspectiva constructivista radical que niegue, por así decirlo, que buena parte de la fortaleza de la definición de ciertos problemas radica en su imbricación con la experiencia social –que puede aprehenderse a partir del hecho de que no todos los temas suscitan el interés público, ni lo hacen en la misma medida–, más que en la pura fabricación manipuladora de algunos agentes (expertos, mediáticos, políticos). Los problemas públicos como la corrupción son, en definitiva, por un lado, una forma de ver –de tematizar– ciertos malestares sociales y, por otro lado, un mecanismo de direccionamiento de las energías de una sociedad hacia ciertas regiones de su experiencia más que hacia otras.

Otro modo de acceder a la cuestión de la producción del conocimiento sobre el mundo social y sus instituciones como hecho político es a través del estudio de las destrezas y saberes que movilizan los actores dentro de ellas. Mariana Gené analiza así los recursos y las destrezas de los “armadores políticos” a partir de una investigación sobre el Ministerio del Interior y sus ocupantes desde la vuelta de la democracia hasta 2007. Reconstruye las trayectorias de sus cuadros dirigentes y el modo en que estas supusieron aprendizajes prácticos y

los proveyeron de ciertos saberes valorados entre sus propios pares, al tiempo que detalla los principales desafíos que deben sortear los ocupantes de las posiciones más altas de este ministerio de intermediación política que se ocupa de lo que denomina “política en minúscula”. Expertos en el detrás de escena y en la negociación entre pares, los desfasajes para evaluarlos dentro y fuera del campo político suelen ser muy marcados. El artículo indaga en las razones de ese desacople y reflexiona sobre la centralidad de ese trabajo político poco visible y valorado públicamente para mantener la gobernabilidad en democracia. Al hacerlo, muestra el carácter múltiple del trabajo político y de sus profesionales, y discute con las miradas normativas sobre ellos, pues aquello que “deben ser” los políticos se define –y transforma– en contextos históricos específicos, en relación con distintos públicos y en dinámicas políticas espacialmente situadas.

Al final de esta parte del libro, el trabajo de Matías Landau indaga los modos en que se construye una ciudad como objeto de conocimiento experto, intervención estatal y campo de conflicto político. Articulando sociología, análisis político e historia, rastrea las metamorfosis del gobierno de Buenos Aires entre 1880 y 1918. Analiza los debates parlamentarios y técnicos en los que se fue definiendo qué tipo de cuerpo colectivo conformaba la ciudad, quiénes eran sus miembros legítimos y cuáles eran sus límites, así como el perfil de sus elencos gobernantes. Nos muestra de ese modo el paisaje variable que fue constituyéndose en la ciudad a partir de los discursos y las instituciones que le dieron forma. Al hacerlo, defiende un abordaje relativamente ecléctico de los problemas de investigación que pueda nutrirse de tradiciones de estudio complementarias: en su caso, la historia conceptual de lo político de Pierre Rosanvallon, las perspectivas de Michel Foucault sobre la configuración de problemáticas y las sociohistorias francesa y anglosajona.

La tercera parte, en tanto, con el título “El arraigo sociopolítico de las instituciones económicas”, recupera buena parte de los debates de la sociología y la antropología económica para combinarlas con una mirada sociopolítica de la economía y sus instituciones. ¿Qué puede aportar la sociología política a la comprensión de los procesos económicos? Por un lado, puede mostrar que las decisiones económicas son también decisiones políticas, basadas en la razonabilidad de los puntos de vista situados en condiciones históricas determinadas antes que en la racionalidad abstracta de las operaciones mentales de los actores. La razonabilidad de las autoridades políticas y de los “agentes económicos” está tensionada, por un lado, por las urgencias del momento en que es definida, y, por otro lado, por los dilemas políticos y morales respecto de las consecuencias que provoca. Es esto lo que nos muestra el trabajo de Mariana Heredia, a partir

de la revisión de la historia de la convertibilidad entre el peso y el dólar, que imperó en la Argentina durante los años noventa del siglo pasado. Reconstruyendo las disyuntivas que enfrentaron los funcionarios económicos antes de su implementación, durante los diez años en que estuvo en curso y en el momento de su abandono, restituye la incertidumbre y la existencia de distintas alternativas posibles en cada momento histórico, y muestra los procesos por los cuales se construyó y justificó la *razonabilidad* de aquellas decisiones. Tal como hace la sociología pragmática llevada adelante por Bruno Latour y Michel Callon, la autora evita una lectura *ex post* que impute racionalidades unívocas a los actores y se interesa en cambio por la información con la que contaban en el momento de actuar, por los modos en que la convertibilidad logró neutralizar adversarios, conseguir aliados y traducirse en múltiples prácticas, hasta, finalmente, volverse difícil de desmontar. Discute, así, con la noción de racionalidad estratégica y de decisión como maximización de posiciones en un campo político o económico claramente delimitado.

Las instituciones económicas también son hechos políticos y, fundamentalmente, hechos morales. Ariel Wilkis pone su atención en la relación entre política y dinero a través de una investigación sobre una cooperativa de cartoneros en La Matanza. Su artículo da cuenta de la importancia creciente que adquirieron los juicios morales en el debate público —emitidos por periodistas, consultores, académicos—, pero también de la relevancia que ganaron las preguntas sobre evaluaciones y jerarquías morales en la sociología. Reconstruyendo distintos tipos de circuitos y orígenes del dinero (el que se dona, el que se recibe del Estado, el que se obtiene por medio de trabajos con mayor o menor nivel de formalidad, el que procede de la militancia barrial, etcétera), muestra cómo el imperativo de la cercanía o la distancia respecto del dinero adquiere distintos significados en diferentes estratos y relaciones sociales. El autor señala la productividad de evitar una “narrativa unilateral del dinero” que solo considere su faceta instrumental e ilustra el modo en que el dinero organiza jerarquías morales cambiantes, es sometido a distintos criterios de evaluación y ordena relaciones sociales muy diversas. Al hacerlo, argumenta sobre la necesidad de que la sociología habilite un debate más reflexivo y realista sobre los modos múltiples en que se vinculan la circulación monetaria y la vida política. En definitiva, el texto muestra también los límites de una sociología política que no incorpore seriamente la dimensión moral de las relaciones de subordinación tanto como las de cooperación.

Por último, la sociología política también tiene algo que decir respecto de la economía porque los mercados están constitutivamente imbricados

con procesos políticos. El capítulo que cierra esta parte, escrito por Federico Lorenc Valcarce, propone una sociología política del mercado de la seguridad privada. Movilizando una pluralidad de datos cuanti y cualitativos, da cuenta del modo íntimamente ligado al Estado en que se constituyó y funciona este mercado de protección y vigilancia. En efecto, aquel componente central de la estatalidad que desde Hobbes a Weber fue para el pensamiento político clásico la seguridad, es actualmente algo que el Estado y el sector privado comparten y mixturán. Pero lejos de una “delegación” o una privatización sin más, el autor nos muestra los complejos procesos de mercantilización de la seguridad, en los que el Estado es tanto el principal proveedor de actores y saberes –ex militares, policías retirados, agentes de seguridad en distintas escalas, con sus respectivos conocimientos técnicos y no técnicos, disposiciones y contactos– como un comprador fundamental de servicios –para la vigilancia de edificios públicos, la protección de bienes y personas, etcétera–. Nos ofrece así una investigación detallada sobre el surgimiento de un mercado particular que, a su vez, provee la ocasión de discutir teóricamente sobre las relaciones entre Estado y mercado.

La cuarta y última parte del libro, “Ciencia política y sociología política: diálogos y debates”, contiene aportes teóricos para comprender la historia de esta perspectiva y su relación de tensión y diálogo con la ciencia política en la Argentina y en Brasil, países que vivieron procesos similares de autonomización de la ciencia política respecto de la sociología, aunque con temporalidades diferentes. Los primeros textos repasan dos obras fundamentales para la sociología política. Germán Pérez plantea una recuperación del legado de Gino Germani y de su sociología política para comprender los procesos políticos recientes. Se ocupa de indagar en sus trabajos fundadores, en especial en los análisis del surgimiento del peronismo y lo que denominó “populismo nacional”, reconstruyendo el contexto en el que fueron producidos y el horizonte que abrieron para la ciencia social de lo político. En especial, propone una revalorización de la perspectiva germaniana de articular una mirada macro y una micro, una mirada estructural con una sensibilidad por el lugar de la agencia, una atención conjunta a las transformaciones en la estructura social, a las formas de movilización resultantes de tales transformaciones y a los modos de integración de esos actores movilizados en el régimen político. Lo hace frente a las perspectivas dominantes institucionalizadas en los años de la transición democrática discutiendo fundamentalmente con el posfundacionalismo de Ernesto Laclau y sus seguidores, como continuadores de la filosofía política de Claude Lefort. Por último, señala la afinidad de ciertos conceptos de Germani con las conceptua-

lizaciones más recientes de las teorías de la acción colectiva y propone la noción de gramáticas políticas para indagar en fenómenos políticos de este tiempo.

El trabajo de Jacqueline Behrend se centra en el diálogo que entabla entre la ciencia política y la sociología política una obra clave para sus desarrollos: la de Guillermo O'Donnell. A través de la descripción del modo en que el autor construyó las preguntas faro de los actuales estudios políticos subnacionales, el texto identifica, a través de la experiencia de investigación de la autora, las vías por las que este diálogo, casi naturalmente entablado en los trabajos de O'Donnell, puede emprenderse en nuestro tiempo. En especial, da cuenta de la particular indagación sobre la variación territorial de la democracia asociada al interés por los regímenes formales sin descuidar las prácticas informales que pregonaba O'Donnell, y de cómo la imbricación empírica de ambas dimensiones, así como sus efectos en el desarrollo de los regímenes políticos subnacionales, permite tender un puente entre las disciplinas que no siempre encuentra un lugar en la agenda de la ciencia política, pero cuyo establecimiento ha dado y promete dar resultados fructíferos.

Por último, el trabajo de Renato Perissinotto y Fernando Leite habilita otra entrada al diálogo entre la sociología política y la ciencia política, esta vez a partir de la historia de la autonomización de esta última disciplina en las ciencias sociales brasileñas. Los autores nos ofrecen un recorrido pormenorizado por los desarrollos de la ciencia política y su relación con la sociología política en ese país desde la década del sesenta hasta la actualidad. Su contribución permite poner en perspectiva diálogos interdisciplinarios, enfoques y problemas que tienen una historia similar a la de nuestro campo académico y que a menudo conocemos escasamente o de modo muy fragmentario. Nos ofrece un mapeo de las principales preocupaciones y abordajes que dominaron las distintas épocas, así como una síntesis de sus autores más importantes. Nos muestra la trabajosa escisión de la ciencia política respecto de la sociología, desde los estudios pioneros sobre las relaciones entre sociedad y Estado hasta el auge de la teoría de la elección racional y el institucionalismo. A partir de una discusión de los aportes politológicos en tres grandes cuestiones —el Estado, las élites, la democracia—, identifica algunas debilidades del trabajo disciplinar, en especial el dominado por el institucionalismo de la teoría de la elección racional. Propone, en ese contexto, cuáles podrían ser los aportes de la sociología política a la comprensión de esos temas, y al hacerlo invita a una ciencia política cada vez más alejada de análisis societales a realizar un retorno “prudente” a la perspectiva de la sociología política, definida menos como disciplina autónoma, como subárea

institucionalizada o como teoría, y más como un “espíritu analítico” que busca “establecer conexiones entre los fenómenos políticos y las estructuras sociales”.

Por lo dicho, los distintos trabajos reunidos en este libro invitan al lector a conocer las heterogéneas perspectivas actuales en sociología política, su uso de conceptos teóricos y herramientas metodológicas, y su productividad para iluminar nuevos aspectos sobre los fenómenos políticos. Esperamos, además, que habilite diálogos y debates entre diversas disciplinas y sus consiguientes estilos de abordaje de estos objetos. El generoso epílogo que Juan Pablo Luna escribió para esta obra constituye una muestra de aquellos posibles acercamientos y algunas persistentes distancias. Su identificación de los malentendidos y prejuicios cruzados entre la sociología política y la ciencia política demarca un posible terreno de encuentro y de debate entre quienes, desde diferentes ópticas y con bagajes disímiles, estudiamos la política, sus actores y sus instituciones.

## Bibliografía

- Auyero, Javier (comp.) (1997). *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*. Buenos Aires: Losada.
- Bourdieu, Pierre (2005 [1992]). “La práctica de la sociología reflexiva (Seminario de París)”. En Bourdieu, Pierre y Wacquant, Loïc, *Una invitación a la sociología reflexiva*, pp. 301-358. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Cantón, Darío (1964). “El Parlamento argentino en épocas de cambio: 1889, 1916 y 1946”. *Desarrollo Económico*, vol. 4, n° 13, pp. 21-48.
- De Imaz, José Luis (1964). *Los que mandan*. Buenos Aires: Eudeba.
- Gaïti, Brigitte (2006). “Entre les faits et les choses. La double face de la sociologie politique des institutions”. En Cohen, Antonin; Lacroix, Bernard y Riutort, Philippe (comps.), *Les formes de l'activité politique: éléments d'analyse sociologique. Du XVIIIème siècle à nos jours*, pp. 39-64. París: PUF.
- Germani, Gino (1962). *Política y sociedad en una época de transición*. Buenos Aires: Paidós.
- (1973). “El surgimiento del peronismo: el rol de los obreros y de los migrantes internos”. *Desarrollo Económico*, vol. 13, n° 51, pp. 435-488.
- (1987). “Diferenciación de las actitudes políticas en función de la estructura ocupacional y de clases”. En Germani, Gino, *Estructura social de la Argentina. Análisis estadístico*, pp. 247-263. Buenos Aires: Solar.
- (2003). *Autoritarismo, fascismo y populismo nacional*. Buenos Aires: Temas.

- Lagroye, Jacques (1991). *Sociología política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lesgart, Cecilia (2003). *Usos de la transición a la democracia. Ensayo, ciencia y política en la década del 80*. Rosario: Homo Sapiens.
- Llera Ramo, Francisco José (1996). “Ciencia política y sociología política: la necesaria reconstrucción de la interdisciplinariedad”. *Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 76, pp. 57-73.
- Luna, Juan Pablo; Murillo, María Victoria y Schrank, Andrew (2014). “Latin American political economy: Making sense of a new reality”. *Latin American Politics and Society*, vol. 56, nº 1, pp. 3-10.
- Merklen, Denis (2000). “Vivir en los márgenes: la lógica del cazador. Notas sobre sociabilidad y cultura en los asentamientos del Gran Buenos Aires hacia fines de los 90”. En Svampa, Maristella (comp.), *Desde abajo. Las transformaciones de las identidades sociales*, pp. 81-119. Buenos Aires: Biblos.
- Murmis, Miguel y Portantiero, Juan Carlos (1973-1974). *Estudios sobre los orígenes del peronismo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- O'Donnell, Guillermo (1977). “Estado y alianzas en Argentina, 1956-1976”. *Desarrollo Económico*, nº 64, vol. 16, pp. 523-554.
- Portantiero, Juan Carlos (1977). “Economía y política en la crisis argentina. 1958-73”. *Revista Mexicana de Sociología*, nº 2.
- Powell, Walter W. y Dimaggio, Paul J. (comps.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pucciarelli, Alfredo (2006). *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* Buenos Aires: Siglo XXI.
- (2011). *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Rinesi, Eduardo y Nardacchione, Gabriel (2007). “Teoría y práctica de la democracia argentina”. En Rinesi, Eduardo; Nardacchione, Gabriel y Vommaro, Gabriel (comps.), *Los lentes de Víctor Hugo. Transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- Sartori, Giovanni (1969). “From the Sociology of Politics to Political Sociology”. *Government and Opposition*, vol. 4, nº 2, pp. 195-214.
- Sidicaro, Ricardo (1999). “Consideraciones sociológicas sobre las relaciones entre el peronismo y la clase obrera en la Argentina, 1943-1955”. En Mackinnon, Moira y Petrone, Mario (comps.), *Populismo y neopopulismo*

- en América Latina. El problema de la cenicienta*, pp. 153-172. Buenos Aires: Eudeba.
- (2002). *Los tres peronismos. Estado y poder económico, 1946/55, 1973/76, 1989/99*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Svampa, Maristella (comp.) (2000). *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*. Buenos Aires: Biblos.
- Torre, Juan Carlos (1989). “Interpretando (una vez más) los orígenes del peronismo”. *Desarrollo Económico*, n° 112, vol. 28, pp. 525-548.
- (1990). *La vieja guardia sindical y Perón. Sobre los orígenes del peronismo*. Buenos Aires: Sudamericana.

**Primera parte**  
**El arraigo sociocultural**  
**de las instituciones políticas**



# Los partidos y sus mundos sociales de pertenencia: repertorios de acción, moralidad y jerarquías culturales en la vida política

*Gabriel Vommaro*

En una tarde fría de julio de 2013, el colectivo de la línea 45 llega a Viamonte y 9 de Julio, la estación Teatro Colón del nuevo Metrobús, en el centro de la ciudad de Buenos Aires. Descienden Mauricio Macri, algunos funcionarios del Gobierno de la Ciudad y legisladores de Propuesta Republicana (PRO), el partido en el poder; ocupan un lugar especialmente visible los candidatos a las legislativas de ese año. Se habían reunido a pocas cuadras de allí, en 9 de Julio e Hipólito Yrigoyen; unos diez fotógrafos y camarógrafos registraron las conversaciones entre los funcionarios que interactuaban para las cámaras en conversaciones semiensayadas acerca del transporte público y las características del nuevo servicio de carriles exclusivos. Ahora, al descender del ómnibus, Macri se ubica en el centro del andén y se dispone a decir unas palabras ante un número aún mayor de camarógrafos y fotógrafos, a los que se suman periodistas de los principales medios nacionales y locales. Se trata de un acontecimiento importante para el gobierno del distrito y para PRO, pues se inaugura un carril exclusivo que, desde la construcción del primero de ellos, sobre la avenida Juan B. Justo, ha sido uno de los símbolos de gestión más promocionados. La capacidad de hacer está en el centro del modo en que PRO se presenta públicamente. A lo lejos, un camión amarillo –los colores del partido, extremadamente similares a los que identifican la gestión de gobierno– lleva la leyenda “Juntos podemos” y la imagen de Gabriela Michetti, entonces candidata a senadora. Michetti ingresó a la fundación Creer y Crecer, el *think tank*

del que nace el partido, a fines de 2001, cuando se terminaba de conformar. Llegaba como experta en temas de comercio internacional. Con el tiempo, se transformó en una de las dirigentes políticas más importantes del nuevo armado político.

Un poco más lejos, un grupo de militantes de agrupaciones territoriales del sur de la ciudad aprovecha la inauguración para protestar por el estado de los servicios públicos en sus barrios. Unos pocos hacen sonar bombos; otros llevan pancartas: “Vivienda digna”, “Hospitales públicos para los barrios”, “Detrás del Metrobús, precarización laboral, abandono de la salud pública, desfinanciamiento de la educación pública, crisis habitacional”, “Urbanización de nuestros barrios”, “Escuela pública de calidad para nuestros hijos”. La acción es contrarrestada por un grupo de activistas de PRO que, sin bombos, algunos con el cotillón distintivo de las presentaciones públicas de su partido, gritan “Mauricioooooo” y “se siente, se siente, Mauricio presidente”, para tratar de tapar el sonido de los contestatarios.

El cuidado de la escena se refuerza con las mesas proselitistas con sombrillas amarillas decoradas con flores y globos, así como con carteles de señalización del Metrobús, dispuestas a lo largo de la avenida 9 de Julio y atendidas por jóvenes con remeras del mismo color que distribuyen entre los transeúntes volantes informativos sobre la traza del nuevo recorrido del transporte público. Además, cerca de la escena en la que habla Macri, jóvenes militantes de una de las facciones del partido, con pelucas y remeras rojas en alusión al apodo de su referente, Diego Santilli, el *Colo*, participan de la entrega de panfletos. Santilli es un dirigente peronista de la zona norte de la ciudad. Su padre, empresario del rubro de la construcción, fue presidente del club River Plate en los años ochenta y del Banco de la Nación Argentina, el principal banco público del país, en los noventa, durante el gobierno de Carlos Menem. En su ingreso a PRO fue importante contar con una base militante territorial en la Comuna 13, en especial en el barrio de Núñez; sin embargo, su consolidación como figura del nuevo partido se relaciona más bien con su conversión en gestor público, y con una presentación pública que combina otras cualidades valoradas en ese espacio: formación experta, estilo festivo y descontracturado, apertura pública de la vida familiar.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Así, en su página personal, tras el título “Quién soy”, afirma: “obtuvo a los 23 años de edad su título de Contador Público Nacional en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Tiene tres hijos, Nicanor, Teo César y Tonio. Completó su formación en los Estados Unidos realizando estudios de Marketing en la Universidad de Berkeley, y de Mercados de Futuros y Opciones en el Instituto de Industrias Futuras en la ciudad de Washington. Des-

Cuando finaliza la conferencia de prensa, Macri y los dirigentes y funcionarios que lo acompañan suben a un nuevo colectivo, esta vez de la línea 59, que los lleva a la próxima estación de este acontecimiento en el que la celebración del hacer se combina con el proselitismo partidario.

La Plaza Vaticano, espacio de cemento a la izquierda del Teatro Colón, está decorada con carteles amarillos con la leyenda “Metrobús. BA. En todo estás vos”, que muestran fotos de nuevos ómnibus con acordeón, que el gobierno local promete instalar próximamente. Al final de la plaza seca hay un escenario alto, decorado para la ocasión con globos amarillos, un atril en el centro y una pantalla gigante al fondo, coronada por el escudo de armas de la ciudad. Mientras Macri daba su conferencia de prensa, la pantalla mostraba a los candidatos de PRO en el colectivo de la línea 45. Ahora, mientras se espera la llegada del jefe de gobierno y otros dirigentes al escenario, la pantalla muestra al público, unas trescientas personas, entre funcionarios vestidos con ropa de oficina y militantes de la juventud de PRO. A la izquierda del escenario hay un lugar especial para cámaras. Toda la escena es acompañada por un enganchado de música –“rock nacional”– que ya sonaba a alto volumen cuando la inauguración aún no había comenzado. *Hacelo por mí*, de Ataque 77, *La ciudad de la furia*, de Soda Stereo, *Graduados*, de Tan Biónica, el grupo que se hizo popular a partir de un festival organizado por el Gobierno de la Ciudad, Ciudad Emergente, y que funciona como banda de sonido de inauguraciones y actos partidarios. Por fin llega Macri y sube a escena junto a sus colaboradores y a los candidatos de PRO. Suena *Matador*, de Los Fabulosos Cadillacs. El primero en hablar es el secretario de Transporte, Guillermo Dietrich. Hijo de un empresario dueño de una cadena de concesionarias de automóviles, *Guillo*, como se presenta públicamente, también proviene del mundo empresario. Es uno de los cuadros de ese mundo que se sintió interpelado por el llamado del líder de PRO de “meterse en política”, dirigido a personas exitosas en su vida profesional.<sup>2</sup>

---

de su graduación a la actualidad realizó estudios de especialización en Sistemas Integrados de Información Financiera y Cuenta Única del Tesoro en la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Servicios Públicos. Posteriormente, becado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Francia, se especializó en Administración y Gestión Pública en la Escuela Europea de Administración (European School of Management) de París. Diego Santilli, a sus 46 años de edad, ya cuenta con una trayectoria de más de 20 años de experiencia en la Administración Pública de nuestro país”. Cfr. <http://www.diegosantilli.com/quien-soy/> (consultado el 5 de mayo de 2015).

<sup>2</sup> Dietrich se presenta en su página personal del siguiente modo: “Me desarrollé profesionalmente junto a mis hermanos en un grupo de empresas creadas por mi padre relacionadas con soluciones

Da un discurso breve de *Project manager* que celebra haber cumplido el objetivo. Muestra su alegría por haber podido responder al “desafío que nos planteó Mauricio”, gracias a “un equipo muy profesional de gente, el mejor equipo”. Ese equipo, “que se formó en el Gobierno de la Ciudad, que tiene sueños y los lleva a la realidad”, es el que permite producir soluciones concretas, pragmáticas: “la posibilidad de que 200 mil personas a partir del día de hoy vivan mucho mejor, porque van a viajar mucho mejor”, afirma. Mejorar la movilidad es uno de los puntos centrales en que el Gobierno de la Ciudad sustenta la justificación de su hacer. Al final, con la voz quebrada, *Guillo* da espacio para su intimidad y agradece: “a mi mujer y a mis hijos, que sin el apoyo de ellos esto no hubiese sido posible”. Los aplausos completan la algarabía de un público que sabe cuando mostrarse y no interrumpe ni con cantos ni con gritos. Durante los discursos, la pantalla proyecta tres de los lemas de gobierno: “Ciudad BA Verde. BA Ciudad. BA, en todo estás vos”. La ciudad es el espacio en el que se realizan los sueños del equipo.

Al final, habla Macri, el líder del equipo, quien se centra en las virtudes de una mejor movilidad basada en la posibilidad de que el Estado haga que las personas que transitan la ciudad lo hagan de manera más plácida. “Para que la gente camine, para que la gente se conecte, la gente conviva de otra manera, que disfrute de otra manera ese paseo diario, esa búsqueda de su trabajo, o del trámite que lo convoca. Y ni que hablar de aquellos que ahora van a recuperar más de una hora por día: una hora para estar con los afectos, una hora para disfrutar de escuchar música, de dormir mejor o de trabajar más, una hora todos los días de tu vida laborable, hasta el día que decidas no trabajar más”. Luego define la dimensión ecológica que la obra supondría, para que la ciudad llegue “a ser una ciudad verde en la cual cuidamos el medio ambiente”. Al final, es momento de agradecimientos: Macri nombra “a todo el equipo”, y menciona a decenas de personas, a la vez que enuncia la función de cada uno en el *proyecto* recién inaugurado. Entonces dice, como definición de su gobierno: “Nosotros venimos a la política para hacer, para construir soluciones que le mejoren la vida a la gente”. El modelo de llegada es la llegada a la política de los equipos mejor preparados. El discurso termina con un “muchas gracias a

---

para movilidad. Nuestro objetivo fue siempre buscar la excelencia y generar fuentes de trabajo. A medida que tuve la suerte de desarrollarme en mi campo profesional he sentido la necesidad de involucrarme en las cuestiones públicas para trabajar en mejorar la calidad de vida de las personas. Es por ello que, desde 2009, asumí la gran responsabilidad que tengo actualmente en el Gobierno de la Ciudad”. Cfr. <http://www.guillodietrich.com/bio/> (consultado el 4 de mayo de 2015).

todos” seguido de aplausos. Macri besa y abraza a todos sus acompañantes. Vuelve a sonar *Matador*. Cuando los ocupantes del escenario comienzan a abandonar la escena, la pantalla proyecta un video que promociona el Metrobús: “para que viajemos más seguros, cómodos, rápido y cuidando el ambiente”. Luego, en la publicidad de la pantalla, Macri dice: “juntos estamos llevando la ciudad que vivimos a la ciudad en la que queremos vivir”. Y el público comienza a abandonar la plaza.

Este artículo se propone contribuir al desarrollo de una perspectiva sociopolítica de la actividad político-partidaria de los profesionales y activistas de esas organizaciones. Pone en el centro lo que podríamos llamar la dimensión cultural de la política: la construcción de principios y jerarquías morales, así como de un *ethos* político que organiza las prácticas y los vínculos sociales en ese ámbito. La descripción con la que iniciamos el texto proviene de observaciones de campo<sup>3</sup> que realizamos en nuestra investigación sobre los modos de organización y de acción del partido PRO en la ciudad de Buenos Aires,<sup>4</sup> y da cuenta de un cierto repertorio, por hablar como Charles Tilly (1986), moral y estético que el partido moviliza en sus presentaciones públicas. Lejos de ser visto exclusivamente como puesta en escena, este repertorio nos permite ingresar en los lenguajes culturales que la fuerza moviliza en virtud de ciertos anclajes sociales que le proveen marcos (*frames*) para interpretar su actividad, para darle sentido. A través del caso de PRO, veremos cómo una fuerza política, en sus cuadros y

---

<sup>3</sup> Agradezco a Gabriela Mattina por su colaboración en las observaciones de campo que reconstruimos aquí.

<sup>4</sup> La investigación recolectó diferentes tipos de materiales: realizamos una encuesta a los cuadros de PRO de la ciudad de Buenos Aires (N = 52), definidos por su posición institucional en cargos electivos (legisladores por la ciudad o diputados nacionales en representación de este distrito) o ejecutivos (funcionarios del gobierno local a partir del rango de subsecretarios). Definimos nuestro universo en relación con estas posiciones y no con las posiciones partidarias porque nos permitía abarcar tanto a los dirigentes comprometidos con la vida interna de la organización como a aquellos que no lo están. El trabajo cualitativo consistió en la realización de observaciones de actividades partidarias internas y otras organizadas para diferentes públicos, entrevistas en profundidad a una muestra intencional de los cuadros encuestados y un relevamiento de fuentes periodísticas (en especial, de cobertura de actividades de campaña, entre 2003 y 2013) y documentos internos del partido. La pluralidad de métodos fue central para desarrollar la perspectiva que aquí defendemos. Los diferentes materiales permitieron aprehender de manera controlada la inserción de PRO en sus mundos sociales de pertenencia. Al mismo tiempo, la reflexividad en la relación con el objeto fue fundamental para hacer explícitas nuestras prenociones, así como para tomar en consideración el modo en que éramos percibidos por nuestros interlocutores de campo. Cfr. sobre este aspecto Vommaro, 2012.

militantes, se conecta con el mundo empresario y el del voluntariado y las ONG profesionalizadas, mundos sociales –que aquí llamamos *mundos sociales de pertenencia* para enfatizar su imbricación en el mundo partidario– de los que toma formas de actuar y de percibir el mundo, discursos y formas rituales, que le dan cierta cohesión interna, al tiempo que una fisonomía exhibida en sus performances públicas.

Los mundos sociales se relacionan con lo que Frédéric Sawicki (1997) ha llamado “entorno partidario”, es decir, el medio social en el que está implantado un partido, aquí tomado no solo como “medio ambiente”, sino también como fuente de recursos morales y cognitivos para las prácticas políticas y para la vida organizativa de la fuerza partidaria. En el plano conceptual, los mundos sociales de pertenencia son así anclajes sociales que proveen marcos de sentido, a la vez condicionamientos y recursos para la acción de los miembros de un partido. En términos institucionales, dotan al partido de criterios para organizar la vida partidaria –jerarquías entre personas y entre formas de acción–, lo que para los neoinstitucionalistas constituye una fuente de estabilidad institucional (Powell y Dimaggio, 1999: 88). A nivel de la acción individual, estas ciertas formas de actuar *sedimentadas*<sup>5</sup> así como las legitimidades morales establecidas permiten a los actores político-partidarios definir escenas y modos de conducirse en ellas (la celebración del éxito gestor, por ejemplo), así como actuar ciertos índices que expresan un *programa* político (la importancia del trabajo en equipo, de dar soluciones desde el Estado para cada individuo, etcétera).

El alcance explicativo de los mundos sociales de pertenencia debe ser precisado. Por un lado, su definición surge del estudio de un partido nuevo, cuyos marcos políticos de sentido se construyen, precisamente, en relación con esos recursos exteriores a la vida política, en tiempo de crisis de legitimidad de dicha actividad. De modo que no está claro que opere del mismo modo –ni que tenga el mismo peso cultural– en partidos de larga data, cuyas tradiciones políticas se encuentran sedimentadas y autonomizadas del medio ambiente partidario con el que se vincula de manera privilegiada. Por otro lado, su utilidad se revela en espacios políticos de reclutamiento informal, es decir, en los que no existen escuelas ni instituciones sociales o económicas que operen como mecanismos de selección del personal político. En el caso argentino, así, la conexión con mundos exteriores a la política se revela importante para comprender el reclutamiento de cuadros, pero también la incorporación y traducción de repertorios

---

<sup>5</sup> Precisamente, como sostiene Marina Farinetti (1999), el concepto de repertorio “tiende un puente entre la estructura y la acción”.

no partidarios a la política profesional. En fin, el concepto parece ser operativo para pensar los partidos en períodos de cambio o de crisis, en los que la relativa apertura del espacio político se traduce en el ingreso de nuevo personal político a la actividad. Así, lejos de construir una teoría de pretensión general, nuestro objetivo es explicitar y poner en común algunas herramientas analíticas y metodológicas que hemos utilizado para analizar la actividad político-partidaria en la Argentina reciente, y que permiten iluminar ciertos aspectos de la vida partidaria por los que las teorías disponibles en la ciencia política “normal”, por utilizar la figura de Kuhn, no se interesan.

A continuación, procederemos del siguiente modo. Primero, nos ocuparemos de desarrollar conceptualmente la noción de mundos sociales de pertenencia en relación con la literatura sobre partidos y con los debates de teoría social sobre la relación entre el *background* social y la competencia de los actores. Segundo, a través del caso de PRO, mostraremos en qué medida la noción de mundos sociales de pertenencia permite observar la dimensión sociocultural de la vida partidaria en relación con dos aspectos: por un lado, la conformación de un *ethos* político que define jerarquías políticas y morales dentro del partido; por otro lado, en virtud de este *ethos*, la resolución de problemas organizativos vinculados con el reclutamiento de militantes y la selección de candidatos y con la creación de complicidades ideológicas con electores y actores partidarios. Tercero, realizaremos algunos comentarios finales sobre los aportes de esta mirada sociocultural para pensar la política.

## **Anclajes sociales y actividad política: más allá de los determinismos**

Al menos desde el clásico trabajo de Robert Michels (1972), los partidos políticos han atraído la atención de los estudios políticos desde diferentes perspectivas teóricas. Andrés Malamud (1995) ha sugerido organizar estas perspectivas a partir de la dimensión en la que se concentre la mirada del analista. De este modo, se distinguirían los estudios que abordan a los partidos a partir de su base social (Lipset y Rokkan, 1967), aquellos que lo hacen en virtud de su orientación ideológica (Bobbio, 1995; Kitschelt *et al.*, 2010) y, por fin, los que se concentran en la estructura organizativa (Panebianco, 1990). Varios han sido los intentos de combinar las tres perspectivas (Malamud, 1995; Abal Medina, 2009). Sin embargo, el diagnóstico de crisis de las ideologías, de la metamorfosis de la representación y del surgimiento de partidos “catch-all” (Kircheimer, 1966) o “profesionales-electorales” (Panebianco, 1990), y más tarde las tesis

sobre la centralidad de los partidos “cartel” (Katz y Mair, 1995), es decir, cuyos vínculos con el Estado se estrechan en detrimento de su anclaje en la sociedad civil, tendieron a concentrar la atención en la dimensión organizativa de los partidos y en la dimensión institucional del sistema de partidos y del sistema electoral (Grofman y Lijphart, 1986; Mainwaring y Shugart, 1997).

La noción de mundos sociales de pertenencia no niega la importancia de esas dimensiones, pero intenta complementarlas con una redefinición de la perspectiva social que no opere, estrictamente, en términos del peso determinante del *background* de los miembros del partido (Wright Mills, 1957) o de la traducción de clivajes sociales o culturales en clivajes políticos (Lipset y Rokkan, 1967; Ostiguy, 2009), sino del modo activo en que, en una organización política, los actores recurren a ciertos espacios sociales de los que toman visiones del mundo, formatos de acción y de rituales y jerarquías morales que ponen en práctica en su actividad. Para mostrar esta conexión, nos valemos de algunas herramientas del análisis sociopolítico que permiten aprehender esa vinculación del mundo partidario —la vida organizacional, las ceremonias de su reproducción, las reglas formales e informales que lo ordenan— con otro tipo de espacios y de experiencias sociales que, aunque no forman parte estrictamente de los límites institucionales de un partido, contribuyen a explicar su vida interna y su presentación pública.

La sociología política francesa, a partir de los trabajos de Frédéric Sawicki (2011), acuñó la noción de entorno partidario. Esta hace referencia, precisamente, a “la porosidad de las fronteras entre los partidos políticos y su entorno social”. En virtud de este hecho, el autor sostiene, primero, que “existe así un continuo de relaciones entre dirigentes, militantes, adherentes, simpatizantes y electores”, es decir que las jerarquías partidarias deben ser analizadas sin desconocer que están hechas también de vínculos informales entre las personas aparentemente más cercanas y las aparentemente más alejadas del *core* organizacional; segundo, y en consecuencia, que “el partido descansa en redes relacionales que se entrecruzan, que son basadas en valores o intereses compartidos, y alimentadas mediante interacciones en diversos lugares de sociabilidad más o menos formales: asociaciones, sindicatos, cooperativas, mutuales, cafés...” (2011: 43). Este entorno partidario funciona, así, como una “cantera” para reclutar militantes y dirigentes, pero también como un espacio de construcción de complicidades culturales basadas en “valores o intereses compartidos” fundados en una sociabilidad común. En nuestro trabajo agregamos una dimensión más a la noción de entornos partidarios, la del modo en que esa complicidad cultural nutre al partido de elementos que conforman su *ethos* político, es de-

cir, su repertorio dominante de prácticas, visiones del mundo y formas de dar cuenta de él en discursos y presentaciones públicas. Por eso, aquí hablaremos de mundos sociales de pertenencia, y expondremos cómo estos constituyen recursos para la acción política.

¿De qué hablamos, entonces, cuando hablamos de mundos sociales de pertenencia? Digamos, en primer lugar, que no hacemos referencia, al menos directamente, a una pertenencia de clase, en el sentido clásico del término. Los trabajos de sociología, una de cuyas referencias la constituyen las investigaciones de Pierre Bourdieu (1972; 1980), han mostrado que ciertas condiciones de vida comunes generan esquemas de percepción y acción comunes en los individuos que las comparten, y que estos esquemas, los *habitus*, tienden a funcionar en la práctica como un ajuste de las expectativas a las posibilidades objetivas de los individuos en el mundo social. Esto supone, además, que el *habitus* expresa esa posición social, lo hace cuerpo y espíritu, formas de actuar, de hablar, gustos. Los políticos son también, desde luego, actores sociales, inscritos por lo tanto en el mundo social, y su *habitus* puede ser remitido a una posición en ese mundo. Sin embargo, y más allá de las críticas que esta concepción de la vida social ha tenido,<sup>6</sup> la sociología política ha mostrado que la autonomía relativa del campo político no permite deducir un *habitus* político de un *habitus* social. Y esto, entre otras cosas, porque el ingreso al mundo político supone la entrada a otro campo de lucha, en el que las posiciones de los actores no se desprenden directamente de las posiciones en el campo social (Offerlé, 1999). Digamos, por ejemplo, que en el campo político, buena parte de la distribución de las posiciones dominantes se realiza en virtud del combate electoral, o al menos se termina de hacer efectiva en este combate, y que aquí, al menos en los sistemas políticos basados en la elección popular, la posición social no garantiza el éxito, y esto por varias razones, pero mencionemos solo que el voto no siempre corresponde, directamente, a lógicas y jerarquías que operan en otros ámbitos sociales (Offerlé, 1999). La cuestión se complejiza aún más cuando pensamos en la cuestión de las profesiones. Hay profesiones que dominan la actividad política, que funcionan como puertas de ingreso a ella. Como señaló Max Weber (1979), el derecho se convirtió en la profesión dominante desde fines del siglo XIX y durante buena parte del siglo XX. Luego, progresivamente, se produjo el “ascenso de los economistas” (Markoff y Montecinos, 1994; Dezalay y Garth, 2002). En el caso de PRO, según la encuesta que realizamos a sus cuadros, el porcentaje de abogados constituye la categoría

---

<sup>6</sup> Citemos, por ejemplo, los aportes de Bernard Lahire (2004).

modal (27%), aunque los egresados de carreras sociales (19%) y de economía y gestión (15%) tienen también un lugar importante en las capas superiores del partido. La suma de estas proporciones da cuenta, no obstante, de una cierta dispersión de las profesiones de los cuadros de PRO.<sup>7</sup>

Tampoco, entonces, al hablar de mundos sociales de pertenencia, queremos aludir a la formación profesional de los cuadros y los militantes del partido, como efecto del pasado sobre el presente. En cambio, nos interesará el medio social profesional en la medida en que constituyen redes de sociabilidad actualizadas –*activamente*– en el presente: participación en asociaciones profesionales, en redes de contactos vinculadas con un medio de negocios o con un ámbito de trabajo. Sin duda, tener una participación en el Colegio Público de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires es un recurso para hacer valer en el partido, como lo hacen, en especial, algunos miembros de la facción de origen radical y de la facción proveniente de los partidos de derecha de PRO.<sup>8</sup> Pero esto no es por su carácter de abogados, sino en virtud de su inmersión en la sociabilidad de ciertos espacios comerciales y profesionales vinculados con el derecho –buffets, organizaciones académicas, etcétera–. En este sentido, no es en el mundo del derecho donde estos cuadros de PRO se insertan, sino en ciertas redes jurídicas –fuertemente vinculadas, por otra parte, con el mundo de los negocios– que les proveen contactos, credenciales y formatos discursivos.<sup>9</sup>

Si los mundos sociales de pertenencia se relacionan con el *background* social, tanto con la posición de clase como con los mundos profesionales, es entonces en virtud de su realidad *actual*. En este sentido, estudiar la conexión de una organización con diversos mundos sociales permite repertoriar esquemas interpretativos y visiones del mundo dominantes, así como su complicidad con ciertas porciones del mundo social. Al mismo tiempo, estos mundos sociales refieren a una dimensión más específica: a nivel individual, a las posiciones

---

<sup>7</sup> Deberíamos agregar otro factor que vuelve a complejizar la importancia heurística que pueden tener los orígenes profesionales para comprender el tipo de reclutamiento de un partido: el hecho de que la significación social, así como la función específica de las profesiones, cambie a lo largo del tiempo. Como señala Michel Offerlé (1999), no puede así homologarse sin más un abogado de fines del siglo XIX a uno de fines del siglo XX. Recientemente, Codato *et al.* (2014) realizaron un interesante aporte para tomar en cuenta, en el análisis empírico, esta variación histórica.

<sup>8</sup> Describimos las diferentes facciones de PRO en Vommaro y Morresi, 2014. Más adelante haremos algunas anotaciones sobre el punto.

<sup>9</sup> Para un análisis del modo en que las redes jurídicas conforman ciertos lenguajes y espacios de sociabilidad comunes, remitimos a los trabajos de Virginia Vecchioli (2012) sobre los abogados de derechos humanos y a la investigación de Sebastián Pereyra (2013) sobre los expertos en lucha contra la corrupción.

ocupadas por los actores como recursos. Por usar un término de Boltanski (1973), a la multiposicionalidad. A nivel agregado, las redes de relaciones son también recursos organizacionales. Proveen personal político, así como contactos formales e informales para el partido, pero también gramáticas sociales, juegos de lenguaje, tipos de sociabilidad y de ritualidades que conectan con valores y formas de ser de diferentes grupos.

Se trata de recursos simbólicos (imágenes, estéticas) y morales (valores, imaginarios) que crean complicidades –marcos interpretativos comunes– con militantes y electores; al mismo tiempo, proveen ciertos repertorios de acción, formatos de escenas y roles para ser performados –el *team manager*, el *project manager*, el empresario exitoso, el voluntario desinteresado–, inteligibles en relación con esos mundos sociales, pero que luego se transforman en modos de acción pública comunicables y comunicados a una audiencia más vasta. En el caso de los militantes y dirigentes del partido, las visiones del mundo y los repertorios de acción forman parte de un *ethos* político que caracteriza al partido, o al menos a los actores que forman parte del núcleo –el *core*– partidario. Este *ethos* permite así comprender esa complicidad no siempre explicitada, pero explicitable, que une a los cuadros y militantes partidarios y que los hace sentirse, cuando participan de las actividades de la organización, “como en casa”. Desde luego que, en toda fuerza política que trasciende la lógica homogénea de la secta política o del grupo doctrinario, como es el caso de PRO, este *ethos* convive con otros, movilizados por dirigentes y militantes partidarios que, por su inserción en otros mundos sociales o por su trayectoria política anterior, están desplazados, por así decirlo, respecto del núcleo partidario.<sup>10</sup> La relación entre una organización partidaria y los diferentes *ethos* que movilizan sus miembros puede ser pensada, en términos espaciales, del mismo modo en que Bourdieu analizaba la relación entre las personas más cercanas o más alejadas de las posiciones dominantes en un determinado campo social. Para Bourdieu, son los actores mejor “adaptados” a los modos de visión y división del mundo dominantes en un espacio social quienes tienden a tener mayor interés en la reproducción del

---

<sup>10</sup> En otro trabajo hemos analizado la relación de este *ethos* con la pertenencia generacional de los cuadros del partido. Cfr. Vommaro, 2015. Por otro lado, y en virtud de la convivencia de diferentes *ethos* políticos, mencionemos que PRO también establece vínculos políticos con electorados frente a los cuales no se presenta en virtud de este *ethos* voluntario y emprendedor, sino de repertorios más clásicos de la actividad política, en especial en las relaciones cara a cara con sectores populares, o en las negociaciones con el mundo de las corporaciones sindicales o empresarias. Sobre los diferentes vínculos políticos que establece PRO, cfr. Vommaro, Morresi y Bellotti, 2015; Vommaro y Morresi, 2015.

estado de cosas que rige en ese espacio.<sup>11</sup> En nuestra concepción, este ajuste al modo en que el partido organiza sus modos de acción y al modo en que promueve ciertos valores o repertorios de acción no debe ser pensado como *illusio*, como lo hacía Bourdieu, es decir como un ajuste inconsciente, sino que forma parte de los vínculos reflexivos que los militantes y dirigentes mantienen con la organización. En definitiva, este “sentirse cómodo” que muchos de los entrevistados manifestaron en nuestras conversaciones expresa un ajuste no siempre verbalizado, muchas veces corporal antes que discursivo, pero que, como comprobamos, puede ser puesto en palabras ante un requerimiento del interlocutor. Así podemos entender esa conversión que realiza Diego Santilli, de dirigente político del PJ del barrio de Núñez a gestor de Estado. Su trabajo de conversión fue también un modo de construirse como dirigente de PRO, es decir, un modo de retribujar su *ethos* político forjado en un peronismo de militancia territorial. Su familiaridad con el mundo empresario sin duda le proveyó recursos para facilitar este trabajo sobre sí, y sobre el modo en que se presenta públicamente, hasta volverse, casi, un “PRO puro”: es con esta adjetivación de “pureza” como, dentro del partido, se construye la jerarquía política interna de acuerdo a la cercanía de los dirigentes a esos valores dominantes, que serán motivo de indagación en el punto que sigue.<sup>12</sup>

## **Emprendedores y voluntarios: el *ethos* político de PRO**

Nacido en el contexto de la crisis social y económica de 2001 y 2002, es decir, del agotamiento del programa de convertibilidad instaurado en 1991, así como de las movilizaciones que impugnaban a la “clase política” embanderadas en el polisémico lema “que se vayan todos”, PRO fue creado por un pequeño grupo de dirigentes políticos y de expertos reunidos en la Fundación Creer y Crecer, alrededor de los empresarios Francisco de Narváez y Mauricio Macri, como emprendimiento de moralización y de eficientización de la política argentina. Como hemos mostrado en otra parte (Vommaro y Morresi, 2014), el nuevo partido combina el reclutamiento de dirigentes políticos de larga data, disponi-

---

<sup>11</sup> Cfr. por ejemplo, el capítulo 5 de *Razones prácticas* (Bourdieu, 1997): “¿Es posible un acto desinteresado?”.

<sup>12</sup> La denominación de “PRO puro” corresponde al lenguaje de los propios actores partidarios, y alcanzó notoriedad mediática en la campaña electoral nacional de 2015, cuando contra las opiniones de buena parte de los profesionales del comentario político, los líderes de PRO diseñaron una fórmula presidencial sin incluir a los aliados de las otras fuerzas políticas con las que establecieron su coalición electoral.

bles luego del debilitamiento de las principales fuerzas partidarias de la ciudad de Buenos Aires, así como nuevos ingresantes a la actividad, provenientes del mundo de los negocios y del mundo de las ONG y los centros de *expertise*. Es precisamente este tipo de dirigentes, que respondieron al llamado de Macri a “meterse en política”, como sostiene el líder del partido en sus declaraciones públicas cada vez que interpela a sus interlocutores en busca de compromiso con su partido, el que constituye el *core* partidario de PRO, tanto por el tipo de valores defendidos en su presentación pública —un partido “nuevo” de cuadros “nuevos”—, como por el lugar que estos actores ocupan en la vida partidaria. De modo que, tanto en la diversidad de historias políticas de sus cuadros como en su anclaje social, el PRO se muestra como un caso propicio para dar cuenta del modo en que un partido se conforma a partir de sus vínculos con diferentes mundos sociales.

Lejos de la idea de un mero “producto publicitario”, entonces, entendemos los repertorios de acción y de discurso, así como los formatos de las ceremonias y rituales internos y los preparados para ser publicitados en relación con los mundos sociales de pertenencia en los que PRO se inserta. Este partido se construye como grupo político enraizado en el mundo empresario, por un lado, y en el mundo del voluntariado, por el otro. De allí toma los formatos de rituales partidarios (los actos tienen mucho de la fiesta de fin de año de una gran corporación en la que el *team manager* les habla a sus empleados sobre los éxitos cosechados y los objetivos a alcanzar), valores morales (la entrega de sí en actividades voluntarias, la importancia del éxito emprendedor), modos de ver el mundo (la positividad, el cuidado de sí, que lo ha vinculado, por ejemplo, con las llamadas nuevas espiritualidades). En este sentido, el disfrute en el *hacer*, que podía verse en la descripción que inaugura este texto, es una forma de emprendedorismo que gobierna buena parte de la estética y la moral partidarias.<sup>13</sup> Ese *hacer* es, al mismo tiempo, festivo: el uso de globos, de banderines de colores, de coreografías festivas (el *flashmob*), de cotillón de casamiento o de pelucas y disfraces, se liga precisamente a esta celebración de la vida plácida en una ciudad estetizada, sin violencia ni conflicto. De ese modo PRO sortea,

---

<sup>13</sup> La celebración del hacer gestor, vinculado a una ética emprendedora, ya había formado parte del modo en que Macri enmarcó su gestión como presidente de Boca Juniors. El “modelo Boca” —exitoso en lo deportivo, eficiente y rentable en lo económico—, como señala Carlos Forment, impregnó en buena medida los primeros tiempos de PRO, en especial la campaña electoral de 2003, cuando el partido no tenía aún contornos definidos. Cfr. Forment, 2007.

desde hace tiempo, definiciones ideológicas tajantes como las que tenían los partidos de derecha tradicionales.<sup>14</sup>

Al mismo tiempo, es en conexión con esta inserción en sus mundos sociales de pertenencia como podemos pensar la relación que las diferentes facciones que componen el partido mantienen con él. En otro lugar (Vommaro y Morresi, 2014) hemos identificado cinco facciones dentro de PRO: la de los dirigentes provenientes de la derecha tradicional, la peronista, la radical, la de los cuadros empresarios y la de los profesionales provenientes del mundo de los *think tanks* y las ONG. Estos grupos se organizan, en los tres primeros casos, por afinidades ideológicas y tradiciones partidarias comunes; en los dos últimos, por compartir ese *ethos*, relacionado con visiones comunes del mundo, de la actividad política y su propia posición dentro de esa actividad. Así, mientras las tres primeras tienden a actuar como facciones en el sentido clásico, es decir que construyen formas de coordinación para disputar el poder y lograr mejores posiciones dentro del partido, en el caso de las dos últimas los altos grados de cohesión sociocultural no se traducen necesariamente en estrategias políticas comunes. Son las facciones de los cuadros empresarios y de los profesionales y miembros del mundo de las ONG, así como la de los dirigentes de la derecha tradicional argentina –con excepción de aquellos que permanecieron en una posición que podríamos llamar más doctrinaria, que los mantiene en los márgenes del partido–, quienes constituyen el *core* partidario en cuanto a su afinidad con ese *ethos* que acabamos de enunciar. Así, no es llamativo que sean los miembros de estas tres facciones quienes contribuyeron más activamente a la construcción del partido<sup>15</sup> y quienes se encuentran más comprometidos con su vida interna, al menos en lo que a su afiliación al partido respecta: para tomar los comportamientos extremos, mientras que el 80% de los cuadros provenientes del mundo de las ONG están afiliados a PRO, en el caso de los radicales este porcentaje es del 14,3% (ver cuadro 1).

---

<sup>14</sup> A pesar del rechazo de las coordinadas políticas de izquierda-derecha por parte de sus miembros, en otros trabajos (Vommaro, Morresi y Bellotti, 2015; Vommaro y Morresi, 2015) hemos desarrollado las razones para ubicar a PRO en el espectro derecho del espacio político. Y esto tanto en términos de las definiciones ideológicas de esa clasificación –la aceptación de la desigualdad como un hecho ora deseable, ora natural (Bobbio, 1995; Luna y Rovira Kaltwasser, 2014)–, como sociopolíticas (Gibson, 1996) –la representación política privilegiada de las clases altas–. En los mismos trabajos, mostramos también en qué sentido el partido constituye una renovación respecto de las estrategias políticas y los posicionamientos ideológicos de las derechas tradicionales.

<sup>15</sup> Todavía en 2012, entre las autoridades partidarias de PRO, la mayoría pertenecía a las dos facciones de recién llegados a la política, y quienes provenían de fuerzas políticas tradicionales, formaban parte de la facción de derecha (Federico Pinedo, Juan Curutchet, Esteban Bullrich).

Al mismo tiempo, las facciones de los profesionales que provienen del mundo de las ONG y los cuadros empresarios son quienes tienen una familiaridad menos fuerte con la política (ver cuadro 1), medida en relación tanto a la socialización política familiar –preguntamos si alguno de sus padres tenía o no alguna actividad política– como a la participación política previa al ingreso a PRO. Esta menor intensidad en la familiaridad con la política los acerca también al modo en que el partido construye su imagen pública, como organización que favorece que actores exitosos del mundo privado y de la llamada sociedad civil se “metan en política” para volver la actividad más eficiente y más transparente. De alguna manera, definirse como políticos en relación a sus cualidades emprendedoras –del hacer gestor– o voluntarias –de solidaridad y entrega de sí hacia los otros sociales– les permite movilizar los recursos de los que son portadores y compensar su falta de experiencia política y de saber-hacer en este terreno con esas competencias y principios morales positivamente valorados por PRO.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Recientemente, en la sociología argentina se han producido nuevos aportes sobre el modo en que diferentes recursos, saberes y destrezas pueden ser reconocidos en la actividad política. Los trabajos sobre los diferentes ministerios nacionales (Gené, 2012; Heredia, Gené y Perelmiter, 2012; Perelmiter, 2012) muestran que las destrezas de los actores que son reclutados y que transitan con éxito las diferentes carteras de gobierno son disímiles, tanto si pensamos en términos sincrónicos como diacrónicos. En el primer caso, estas investigaciones dan cuenta de que las destrezas que son valoradas –por los pares y por la organización– y permiten realizar recorridos más o menos exitosos en ellas varían del Ministerio de Economía –donde el saber técnico tiende a primar– al del Interior –donde un saber-hacer de los acuerdos y consensos políticos parece imponerse–, y que eso da cuenta de un tipo específico de organización en que tiene lugar dicha actividad, tanto como de la configuración política y moral que regula su desempeño. En el segundo caso, estos saberes y destrezas valorados en cada organización cambian también a lo largo del tiempo, y dan cuenta de transformaciones de las conducciones –por ejemplo, en el Ministerio de Desarrollo Social se produjo un desplazamiento de economistas y sociólogos por parte de trabajadores sociales a partir del cambio de autoridades en 2003–, así como de otras más globales en el campo del poder que impactan directamente en los ministerios (el ascenso de los economistas como fenómeno global). La cuestión se complejiza aún más si pensamos en que el campo político de países federales y de gran diversidad interna como Argentina no son homogéneos, y que en algunos distritos, como ha sido estudiado para el caso de Santiago del Estero (Ortiz de Rozas, 2013), es un saber de “resolución de problemas” el que prima por sobre otras destrezas.

**Cuadro 1. Las facciones de PRO y el *ethos* partidario (en porcentaje)**

Facción	Derecha	Radicales	Peronistas	Empresarios	ONG
% en la muestra	19,2	13,5	21,2	17,3	28,8
Afiliación a PRO	70	14,3	45,5	66,7	80
Practicante religioso	37,5	-	33,3	50	50
Familiaridad fuerte con la política*	50	57,1	63,6	33,3	6,7
Educación universitaria confesional	22,2	-	11,1	33,3	23,1
Educación secundaria confesional	55,6	-	30	66,7	-
Educación primaria confesional	66,7	16,7	11,1	50	16,7

\* Definimos la familiaridad fuerte con la política como cualidad de quienes tienen, a la vez, un contacto con la actividad a través de al menos alguno de sus padres y una experiencia de participación política anterior a PRO, en cualquier tipo de partido o agrupación política.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta realizada a cuadros de PRO (2011).

## Los mundos sociales de pertenencia como recursos de la organización y de los actores

Proponemos distinguir al menos cuatro dimensiones en las que operan estos mundos sociales de pertenencia:

### *a) El reclutamiento de cuadros dirigentes y de militantes partidarios*

La construcción de este *ethos* partidario en relación a ciertos mundos sociales de pertenencia permite a PRO definir los repertorios de participación legítimos, es decir que habilitan a construir con éxito una cierta “carrera” dentro del partido. En las entrevistas con dirigentes y militantes, y en las observaciones de actividades partidarias, surgieron dos palabras clave al respecto: voluntariado y emprendedorismo.

La experiencia en el mundo del voluntariado católico o en ONG profesionalizadas está en la base de buena parte de las motivaciones para participar en PRO de dirigentes y militantes sin participación partidaria previa. De hecho, en las entrevistas, estos actores perciben su paso por el mundo asociativo como un antecedente de su inserción militante. Si la competencia solidaria, el ayudar al otro, es un aprendizaje social, este forma parte de la experiencia de quienes

estudiaron en colegios católicos y participaron en misiones, por ejemplo, es decir en actividades solidarias organizadas por instituciones católicas, en general en barrios populares de los suburbios de Buenos Aires, o en zonas rurales del noreste y noroeste del país. En la encuesta que realizamos a los cuadros de PRO, vimos que, aunque en su mayoría (70%) hicieron estudios universitarios en universidades públicas, en especial en la Universidad de Buenos Aires, en tanto el 20% lo hizo en universidades privadas confesionales y solo el 10% en universidades privadas no confesionales, es en la experiencia educativa primaria (50%) y secundaria (44,7%) donde el peso de la educación privada es mayor, en especial en el caso de los establecimientos confesionales (31,8% y 29,8% respectivamente), lo que permite establecer la relación de los cuadros partidarios con el universo cultural de la formación católica. El peso de la educación en establecimientos privados y confesionales es mayor en las dos facciones que identificamos como más claramente afines al *ethos* político de PRO, del mismo modo que la autodefinición en términos de religiosos practicantes.

La centralidad del voluntariado como valor partidario puede verse también en el tipo de carreras militantes que el partido favorece, en especial entre sus nuevos ingresantes. La rama juvenil del partido, los Jóvenes PRO, tienen entre sus principales actividades la realización de jornadas solidarias los días sábados, para permitir que quienes trabajan y estudian en la semana puedan participar (Fidanza y Vommaro, 2014). En el encuentro nacional de Jóvenes PRO de 2009, por ejemplo, solo dos paneles acompañaron los discursos de los líderes partidarios, y uno de ellos presentó las acciones solidarias de la rama juvenil durante ese año. Aunque no contamos con datos estadísticos que apoyen nuestra afirmación, las entrevistas realizadas a jóvenes militantes a lo largo de nuestra investigación dan cuenta de la importancia de las universidades privadas, y en especial de las confesionales de sectores medios altos, como la Universidad Católica Argentina (UCA), como espacios de reclutamiento partidario. En la UCA, la actividad solidaria forma parte de la sociabilidad de los estudiantes, como en las escuelas secundarias confesionales. Así, podemos decir que las actividades solidarias que organiza la juventud de PRO se encuentran adaptadas a la experiencia de esos jóvenes, se conectan con esas competencias misioneras y llaman a esa vocación de realización en la ayuda a los otros sociales. La ONG que la activista social Margarita Barrientos tiene desde mediados de los años noventa en el barrio Los Piletones, en Villa Soldati, es un lugar privilegiado para llevar a cabo este don de sí. Precisamente, Barrientos concibe su actividad social en consonancia con los valores de la filantropía (Vommaro, Morresi y Bellotti, 2015), y es así, en base a donaciones, que organiza el comedor comunitario y

una serie de prestaciones sociales –atención médica y odontológica, guardería infantil, biblioteca– que conformaron su Fundación, construida siguiendo principios de acción del voluntariado y el mundo caritativo, distantes de los modos de movilización de una buena parte de los movimientos sociales barriales en la Argentina, que centran una porción de sus energías en las demandas movilizadas al Estado (Svampa y Pereyra, 2003).<sup>17</sup>

Para comprender cómo se conciben estas jornadas solidarias al estilo de las misiones se pueden ver las diferentes páginas de Facebook de las secciones locales de Jóvenes PRO. Por caso, citamos:

Los Jóvenes PRO de Quilmes realizaron una jornada solidaria en el día de la Navidad. Llevaron a Papá Noel, que asistió acompañado de muchos regalos para repartir entre los niños que festejaban las fiestas en la parroquia. Se conversó con el párroco sobre las necesidades del hogar, y se asumió el compromiso de seguir trabajando juntos por las necesidades del barrio Los Eucaliptos, barrio en el que se sitúa la parroquia.

#### *b) Los criterios de selección de candidatos*

La valorización del emprendedorismo como cualidad social de una persona que, al *meterse en política*, lo dotaría de recursos para actuar de acuerdo a los principios que guían la acción de PRO (virtudes sociales y morales traducibles en virtud política), puede verse en el tipo de reclutamiento que el partido realiza, con intensidad variable según la coyuntura y según las estrategias de alianza de cada elección, tanto para conformar sus listas en la ciudad de Buenos Aires como para avanzar en la difícil tarea de construir una implantación nacional sin correr el riesgo de ser absorbido por estructuras tradicionales, como las del peronismo o de los partidos conservadores provinciales. Por ejemplo, en 2014, antes de construir la coalición electoral con el radicalismo y la Coalición Cívica, Macri presentó públicamente nuevos candidatos en distritos del país en los que no tenía presencia partidaria. Sobre Facundo Garretón, fundador y titular de la firma Invertir Online, hijo del empresario Luis Garretón, titular de la Bolsa de Comercio tucumana, afirmó:

---

<sup>17</sup> Aunque su relación con el Estado de la Ciudad es muy estrecha, tanto en términos políticos como de ayuda económica, y esto desde tiempos de Ibarra, en el enmarcamiento de sus actividades que realiza Margarita Barrientos se pone de relieve, en cambio, el trabajo voluntario y el rol de las donaciones privadas para garantizar el desarrollo de la *obra* y la puesta en marcha de nuevos *proyectos*. Cfr. Vommaro, Morresi y Bellotti, 2015.

Garretón es uno de esos tucumanos emprendedores, que a los 18 años empezó con un amigo a poner la primera proveedora de internet, y de ahí llegó a estar en el Foro Económico Mundial, donde fue elegido entre los 150 jóvenes líderes comprometidos a mejorar las condiciones del mundo [...]. No improvisamos ni ponemos a nuestros amigos que invitamos a comer asados. En los cargos públicos tiene que haber gente capacitada para resolver los problemas de la gente.<sup>18</sup>

La condición de emprendedores exitosos de buena parte de estos candidatos que PRO incorpora en sus listas, muchas veces en los primeros lugares, se vincula también con el hecho de que su relación con la política es, siempre, transitoria. Se trata de un *proyecto* cuyo horizonte es culminar en el mediano plazo, para continuar una vida emprendedora más allá de la política. Está en el *ethos* del individuo emprendedor. El compromiso es posible, precisamente, porque PRO ofrece un espacio de desarrollo personal, a la vez que de despliegue de las cualidades de ayuda al otro a las que recién aludimos, que realzan moralmente a la persona que las despliega como alguien solidario, caritativo, que piensa en el prójimo. Desde luego, existen las conversiones políticas, es decir, los nuevos cuadros que, una vez ingresados a PRO, experimentan un cambio en su proyecto de vida y hacen de la política una actividad permanente.<sup>19</sup> También, desde luego, el reclutamiento de estos nuevos políticos no invalida el hecho de que, junto a ellos, PRO está hecho, como ya hemos señalado, de políticos de larga data tanto como de recién llegados. Pero, precisamente, son estos recién llegados los que portan el signo distintivo del partido que se propuso renovar el espacio de centro-derecha argentino.

*c) Los formatos de los rituales y ceremonias partidarias, tanto los internos como los públicos, en muchos casos hechos para ser mediatizados*

Los actos y las reuniones políticas son momentos de construcción de un grupo, de definición de sus contornos en el espacio público y de objetivación de su peso, basado en la cantidad de personas movilizadas (Offerlé, 2005). También son una

---

<sup>18</sup> “El PRO apuesta al ‘cambio’ político”, *El Tribuno*, 24/8/2014.

<sup>19</sup> Es el caso, por ejemplo, de un antiguo cuadro del grupo Socma, luego funcionario en el Gobierno de la Ciudad y varias veces candidato a intendente por el PRO de un municipio del Gran Buenos Aires: “Empecé a entrar, primero con un perfil altamente técnico y después en la medida que me fui metiendo, con, digamos, o sea, en este momento te diría que tengo más un perfil político” (entrevista personal, 20/09/2011).

ocasión para definir el modo en que el grupo desea definirse hacia adentro, así como el modo en que pretende ser visto y percibido por el público, y en especial, en nuestro tiempo, por los profesionales del comentario político y los medios de comunicación (Champagne, 1984). Durante las campañas electorales, cuando crece la frecuencia de los rituales de encuentro de la militancia de PRO con sus dirigentes, así como la intensidad emotiva que vincula a ambos grupos, los eventos dan cuenta de esta inserción del partido en mundos sociales, *a priori*, ajenos al campo político, y anclados en cambio en los mundos de pertenencia de los que aquel participa. La descripción con la que comenzamos este capítulo da cuenta del modo en que el *ethos* emprendedor es movilizado en la presentación pública de PRO, en su escenificación del hacer gestor. En otro trabajo (Vommaro, Morresi y Bellotti, 2015), hemos mostrado que los actos de cierre de campaña, así como las celebraciones de los triunfos, también están organizados a partir de repertorios salidos del mundo de la empresa, y movilizan políticamente formatos festivos de los eventos de fin de año de las grandes corporaciones, por ejemplo. También las jornadas solidarias los días sábados organizadas por los jóvenes del partido, a las que ya hicimos referencia, son producidas a partir de marcos de sentido del mundo de las ONG. Emprendedoras y voluntarias, las ceremonias de PRO traducen entonces políticamente estos marcos de sentido que performan públicamente los principios éticos y estéticos que el partido quiere ofrecer a sus electorados y a sus militantes.

*d) El vínculo con los electores a través de visiones del mundo que crean complicidades culturales*

El vínculo con los electores a través de visiones del mundo no debe entenderse como un vínculo *programático*.<sup>20</sup> Es decir que los valores que PRO toma del

---

<sup>20</sup> La ciencia política ha intentado distinguir claramente entre bienes programáticos y bienes no programáticos para clasificar las relaciones de los ciudadanos/electores con los partidos. Sin embargo, estas distinciones, que sirven para dar cuenta de relaciones políticas desviadas, como las clientelares, no permiten dar cuenta de la hibridez de las relaciones políticas: en el caso de los militantes de PRO, por ejemplo, su relación con el partido está muchas veces atravesada por la circulación de bienes de origen público (empleos temporales o permanentes, becas, programas sociales). Sin embargo, reducir estas relaciones al interés en los objetos intercambiados sin tener en cuenta los modos que toman las relaciones, la producción de moralidades y sentimientos que tienen lugar en ellas, las visiones del mundo compartidas que hacen posible que ese intercambio se mantenga en el tiempo y produzca lealtades, sería perder de vista lo central del compromiso militante. Cfr. para una crítica de la distinción entre bienes programáticos y bienes clientelistas Vommaro y Quirós, 2011; Combes y Vommaro, 2012.

mundo de la empresa y del mundo del voluntariado, y que forman ese *ethos* emprendedor al que nos referimos en este artículo, no forman siempre un *programa* político, en el sentido de un conjunto articulado de principios que se ordenan lógicamente y secuencialmente. En cambio, permiten crear cierto tipo de *complicidades* que podríamos llamar culturales, o de sensibilidad, que Bourdieu analizó en su trabajo sobre la construcción de los criterios sociales del gusto, y que no necesariamente deben expresarse en un lenguaje político, ni siquiera en un lenguaje oral.

Por un lado, su eficacia reside precisamente en su conexión, diría, inmediata con la experiencia social de los electores, de modo que el no pasar por el tamiz del lenguaje político es en cierta forma parte de su potencia. Se relaciona también con actitudes corporales (una *hexis*, en términos de Bourdieu), con preparación de decorados (en términos de Goffman), con modos de vestirse o de *performar* un mundo cultural común o un mundo cultural al que se aspira, más que con un discurso.

Por otro lado, su fortaleza radica precisamente en la capacidad de movilizar valores no estrictamente políticos –al menos, hasta que PRO ingresó en el espacio político argentino, no movilizados como tales por los actores establecidos–, que conectan con experiencias sociales de grupos que, en cierta medida, no ven en la actividad política un espacio de realización personal. No nos referimos aquí a las élites económicas, habituadas a la vida público-política y al cabildeo, sino a las clases medias altas insertas en el mundo económico cuya conexión con lo público se da, principalmente, a través de “acciones solidarias” que no son vistas por ellos mismos como prácticas políticas. Al hablarles un lenguaje de gestión y de éxito, por ejemplo, o de entrega de sí y desinterés del voluntariado, el PRO construye puentes con una experiencia social o cultural que atrae militantes –para quienes el llamado a “meterse en política” resulta exitoso.<sup>21</sup>

Mediante esa movilización de visiones del mundo construidas en base a principios “exteriores” a la política, PRO construye también puentes para acercarse a diferentes electorados con los que el partido mantiene una relación privilegiada y que constituyen, por usar los términos de Edward Gibson en su estudio sobre la Ucedé (1990, 1996), sus “votantes fundamentales”. Es aquí donde el tipo de ceremonias públicas del partido analizadas en el punto anterior también se vuelven,

---

<sup>21</sup> Esto se relaciona con el hecho ya mencionado de que, entre los cuadros políticos de PRO, son las facciones de los profesionales del mundo de las ONG y, en menor medida, de los empresarios, las que tienen mayor involucramiento con la vida interna del partido, medido por la afiliación y por el hecho de tener o no un cargo en la estructura interna. A ellos se suman los dirigentes que provienen de los partidos de derecha. Cfr. Vommaro y Armesto, 2015.

en cierta forma, parte del *programa*. Las mesas instaladas en esquinas de los barrios son sin duda un típico recurso de la política a nivel municipal. Constituyen un modo de acercarse a los vecinos que no necesariamente están interesados en la vida política, o no lo están de modo permanente. Como vimos en la narración que inaugura este texto, en el caso de PRO, las mesas en la vía pública están teñidas del espíritu político partidario: banderines multicolores y sombrillas llamativas forman parte del cuidado extremo de la imagen partidaria, pero también de un modo de acercamiento a los ciudadanos, lo mismo que la distribución de globos que busca hacerlos parte de la fiesta. Pochoclos y helados junto a los volantes,<sup>22</sup> constituye en cierta medida un lenguaje político que busca complicidad con un electorado que se siente lejos de la “politización” que realizan, por ejemplo, el peronismo kirchnerista o los partidos de izquierda.

Estos diferentes componentes del *ethos* partidario le permiten a PRO, así, construir la imagen de una ciudad emprendedora, no atravesada por los conflictos de la polis. Una ciudad por proyectos, como sostienen Boltanski y Chiapello (2002) acerca de los principios de justicia que definen la “grandeza” en el nuevo capitalismo.<sup>23</sup> De hecho, para los autores, esta ciudad por proyectos está formada por organizaciones flexibles, dirigidas por un *leader* y su *equipo* en función de las necesidades de la competencia y de la satisfacción de los clientes (en este caso, ciudadanos). En esta ciudad, además, la actividad es un valor supremo, como lo es para PRO la lógica del “hacer”: “Haciendo Buenos Aires”, dice uno de sus slogans principales de la publicidad de gobierno. El *ethos* político de PRO se traslada a sus políticas públicas en la ciudad de Buenos Aires en una celebración de la vida plácida basada en el éxito del hacer. “Juntos podemos”, dice un slogan partidario. Al mismo tiempo, en el hacer partidario, así como en buena parte de las políticas públicas, lo público es una prolongación del mundo

---

<sup>22</sup> Cfr. “La ‘campana dulce’ de PRO: helado, pochoclo y chupetines bajo sombrillas amarillas en la Ciudad” (*La Nación*, 21 de abril de 2015); “La curiosa campaña del PRO: reparten volantes con pochoclos” (*Clarín*, 21 de marzo de 2015).

<sup>23</sup> En este orden de legitimidades que rige en el capitalismo flexible, que absorbe parte de la crítica autonomista al capitalismo fordista, la vida de las personas se construye como una sucesión de proyectos, y por eso la polivalencia, la actividad y la autonomía son tan centrales para los individuos que movilizan este “nuevo espíritu”, que privilegia la movilidad por sobre la conflictividad (Boltanski, 2006). Boltanski define a las personas que logran “grandeza” (es decir, que tienen mayor legitimidad en este orden moral) en la ciudad por proyectos del siguiente modo: “el grande en la ciudad por proyectos es entonces también quien es capaz de comprometer a los otros, porque es en virtud de que inspira confianza que su visión produce entusiasmo. Tiene las cualidades para liderar un equipo que no dirige de manera autoritaria, como lo hace un jefe jerárquico, sino escuchando a los otros, con tolerancia y respetando las diferencias” (2006: 26).

privado, formato compatible con un partido que quiere atraer a los grupos sociales menos politizados, y que confía en los recién llegados a la política los resortes de su vida interna (como dijimos, son los cuadros que provienen del mundo de la empresa y de las ONG los que ocupan los principales puestos en el partido). La presentación pública de la intimidad familiar trabaja en el mismo sentido. Buena parte de las políticas públicas llevadas a cabo en la ciudad de Buenos Aires se vinculan con este enmarcamiento, en términos goffmanianos (Goffman, 2006). La construcción de un sello asociado a la ecología (“Buenos Aires Verde”), al uso de transportes no contaminantes, al reciclaje de basura, las ferias de comidas orgánicas, construyen una estética del cuidado propia, al mismo tiempo, del electorado de clases medias y medias altas que es el *core* electoral de PRO, desde que el partido logró penetrar definitivamente en las comunas donde hasta 2007 dominaba el voto de origen radical.<sup>24</sup> El no compromiso con el pasado, la reivindicación de un mundo sin conflictos, por otra parte, al contrastar con el enmarcamiento político de la discursividad kirchnerista, contribuyó a la conquista de un electorado mayoritariamente contrario a las opciones peronistas.<sup>25</sup>

## **Palabras finales. Por una sociología política de los partidos**

La perspectiva de los mundos sociales de pertenencia permite aprehender el enraizamiento social de los partidos sin caer en el puro determinismo del *social background*. Al mismo tiempo, habilita una mirada de la dimensión cultural de la política que conecta las complicidades en cuanto a visiones del mundo, repertorios morales y de acción con la movilización política de energías activistas. En este sentido, y en términos históricos, aprehende a los partidos en sus principios unificadores sin reificarlos como realidades organizacionales fijas.

---

<sup>24</sup> Como mostramos en otra parte (Vommaro y Morresi, 2014), al analizar el voto de PRO en la ciudad de Buenos Aires, se observa que, desde 2003, los porcentajes en las comunas del sur, las más populares, se mantienen más o menos estables, en tanto que es en las comunas del norte y oeste de la ciudad, en donde habitan los sectores medios-altos y medios establecidos, donde el macrismo más creció. Se trata precisamente del corazón del voto no peronista en la ciudad, identificado históricamente con el radicalismo.

<sup>25</sup> Nuevamente, esto no quiere decir que PRO no haya sido capaz también, en su corta vida, de atraer, por un lado, parte del voto peronista vinculado con ideas de centro-derecha, consolidado en los años de Menem entre sectores medios-altos; y por otro lado, un voto peronista conservador popular de ciertas fracciones de las clases populares. Aquí solo referimos al hecho de que el partido se consolidó como la opción electoral no peronista mayoritaria, lo que corresponde a su *core* electoral. Cfr. Vommaro y Morresi, 2014.

Da cuenta de su centralidad, al tiempo que de su transformación. Al respecto, puede decirse que, a pesar de los debates académicos que van en ese sentido, no parece haber evidencia conclusiva para sostener que, en las últimas décadas, los partidos hayan dejado de ser organizadores centrales de la competencia política, y mucho menos de la competencia electoral. Al mismo tiempo, los partidos se transformaron, se volvieron muchas veces flexibles organizaciones al servicio de un liderazgo –partidario o no, según los casos y las coyunturas– que promete o dio pruebas de asegurar votos, y por tanto la conquista de cargos. En eso, el caso de PRO ilumina de manera particularmente intensa rasgos compartidos por otras fuerzas políticas argentinas. Esta centralidad institucional de los partidos, acentuada además por la reforma política implementada en el país desde 2009 –que, entre otras cosas, a través del Estado, otorga a los partidos recursos financieros e institucionales para organizar la competencia electoral–, convive con una relación fluctuante de los ciudadanos con estas organizaciones, y podría decirse que, a partir del “desencanto” de los años ochenta, con un compromiso creciente con espacios sociopolíticos por fuera de la vida partidaria. En este contexto, la cuestión de la movilización de ciudadanos-militantes, así como la de los electores-simpatizantes, se vuelve crucial. Así las cosas, la conexión de PRO con ciertos mundos sociales de pertenencia permite una imbricación social del partido en espacios sociales en los que se nutre de militancia, visiones del mundo y un *ethos* político que moviliza maneras de actuar exteriores a la política. De este modo, logra canalizar y organizar fuerzas sociales que, en cierta medida, lo preexisten. Al mismo tiempo, la conexión con estos mundos de pertenencia permite comprender las destrezas lingüísticas y corporales más valoradas por el partido para crecer como cuadro político, así como los saberes y recursos organizativos necesarios para participar en la organización de las puestas en escena partidarias de manera exitosa. Como argumentamos, a nivel organizativo, estos mundos sociales brindan marcos de inteligibilidad de la interacción –ordenan escenas y rituales político-partidarios–, así como jerarquías morales que organizan el compromiso de sus miembros.

Estudiar la política en sus anclajes sociales no significa hacerlo de un modo determinista. Como sostuvimos, la noción de mundos sociales de pertenencia remite a la manera en que, en el presente, se ponen en juego ciertas conexiones sociales que dan cierto ordenamiento cultural a los modos de vida interna de una configuración social más o menos formal –una organización partidaria, en este caso– en función de su capacidad de volverse principios políticos: orientadores de la práctica, organizadores de las expectativas y de las valoraciones y jerarquías morales. En definitiva, la nuestra es una perspectiva

sociopolítica y no estrictamente sociológica de la política, porque no pretende *reducir* la actividad política a mecanismos sociales anteriores o exteriores; y es una perspectiva cultural, porque se enfoca en el tipo de valores y criterios morales y cognitivos que organizan las prácticas y que definen jerarquías dentro de esas configuraciones sociales. Que permite ver a los partidos, también, como empresas socioculturales.

## **Bibliografía**

- Abal Medina, Juan Manuel (2009). "The Rise and Fall of the Argentine Centre-Left: The Crisis of Frente Grande". *Party Politics*, vol. 15, n° 3, pp. 357-375.
- Bobbio, Norberto (1995). *Derecha e izquierda: razones y significados de una distinción política*. Buenos Aires: Taurus.
- Boltanski, Luc (1973). "L'espace positionnel. Multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe". *Revue Française de Sociologie*, 14(1), pp. 3-26.
- (2006). "Les changements actuels du capitalisme et la culture du projet". *Cosmopolitiques*, n° 12, pp. 17-42.
- Boltanski, Luc y Chiapello, Eve (2002). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid: Akal.
- Bourdieu, Pierre (1972). *Esquisse d'une théorie de la pratique*. Ginebra: Droz.
- (1980). *Le sens pratique*. París: Minuit.
- (1997). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.
- Champagne, Patrick (1984). "La manifestation. La production de l'événement politique". *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 52, n° 52-53, pp. 19-41.
- Codato, Adriano; Costas, Luiz Domingo y Massimo, Lucas (2014). "Classificando ocupações prévias à entrada na política: uma discussão metodológica e um teste empírico". *Opinião Pública*, vol. 20, n° 3, pp. 346-362.
- Combes, Hélène y Vommaro, Gabriel (2012). "Relations clientélares ou politisation: pour dépasser certaines limites de l'étude du clientélisme". *Cahiers des Amériques Latines*, n° 69, pp. 17-35.
- Dezalay, Yves y Garth, Brian (2002). *The Internationalization of Palace Wars. Lawyers, Economists and the Contest to Transform Latin American States*. Chicago: University of Chicago Press.

- Farinetti, Marina (1999). “¿Qué queda del ‘movimiento obrero’? Las formas del reclamo laboral en la nueva democracia argentina”. *Trabajo y Sociedad*, nº 1, vol. I.
- Fidanza, Andrés y Vommaro, Gabriel (2014). “Jóvenes PRO. La cara bonita de la nueva derecha”. *Revista Anfibia*, agosto.
- Forment, Carlos (2007). “The Democratic Dribbler: Football Clubs, Neoliberal Globalization, and Buenos Aires Municipal Election of 2003”. *Public Culture*, vol. 19, nº 1, pp. 85-116.
- Gené, Mariana (2012). “Negociación política y confianza. El Ministerio del Interior y los hombres fuertes del Poder Ejecutivo”. *Revista Polhis*, año 5, nº 9, pp. 301-308.
- Gibson, Edward L. (1990). “Democracy and the New Electoral Right in Argentina”. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 32, nº 3, pp. 177-228.
- (1996). *Class and Conservative Parties: Argentina in Comparative Perspective*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Goffman, Erving (2006). *Frame Analysis: Los marcos de la experiencia*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Grofman, Bernard y Lijphart, Arend (1986). *Electoral Laws and Their Political Consequences*. Nueva York: Agathon Press.
- Heredia, Mariana; Gené, Mariana y Perelmiter, Luisina (2012). “Hacia una sociohistoria del gabinete nacional”. *Revista Polhis*, año 5, nº 9, pp. 284-290.
- Katz, Richard y Mair, Peter (1995). “Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party”. *Party Politics*, nº 1, vol. 1, pp. 5-28.
- Kircheimer, Otto (1966). “The Transformation of the Western European Party Systems”. En LaPalombara, Joseph y Weiner, Myron (comps.), *Political Parties and Political Development*, pp. 177-200. Princeton: Princeton University Press.
- Kitschelt, Herbert; Hawkins, Kirk A.; Luna, Juan Pablo; Rosas, Guillermo y Zechmeister, Elizabeth J. (2010). *Latin American Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lahire, Bernard (2004). *La Culture des individus. Dissonances culturelles et distinction de soi*. París: La Découverte.

- Lipset, Seymour M. y Rokkan, Stein (1967). "Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: an introduction". En Lipset, Seymour M. y Rokkan, Stein (comps.), *Party Systems and Voter Alignments*, pp. 1-64. Nueva York: Free Press.
- Luna, Juan Pablo y Rovira Kaltwasser, Cristóbal (comps.) (2014). *The Resilience of the Latin American Right*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (comps.) (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Malamud, Andrés (1995). "Los partidos políticos". En Pinto, Julio (comp.), *Introducción a la Ciencia Política*. Buenos Aires: Eudeba.
- Markoff, John y Montecinos, Verónica (1994). "El irresistible ascenso de los economistas". *Desarrollo Económico*, vol. 34, n° 133, pp. 3-29.
- Michels, Robert (1972 [1911]). *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Offerlé, Michel (2005). "Bajar a la calle de la 'jornada' a la 'manif'". *Política*, n° 44, pp. 33-59.
- (comp.) (1999). *La profession politique. XIX-XX siècles*. París: Belin.
- Ortiz de Rozas, Victoria (2013). "Mediadores y representantes políticos territoriales. Acceso al poder y prácticas del personal político provincial". Ponencia presentada en las X Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Ostiguy, Pierre (2009). "The high and the low in politics: a two-dimensional political space for comparative analysis and electoral studies". *Kellogg Institute Working Paper*, n° 360, University of Notre Dame.
- Panebianco, Angelo (1990). *Modelos de partido*. Madrid: Alianza.
- Perelmiter, Luisina (2012). "La constitución de una autoridad plebeya. El ministerio 'de la pobreza' en la Argentina reciente". *Revista Polhis*, año 5, n° 9, pp. 309-318.
- Pereyra, Sebastián (2013). *Política y transparencia. La corrupción como problema público*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Powell, Walter M. y Dimaggio, Paul J. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sawicki, Frédéric (1997). *Les réseaux du Parti socialiste: sociologie d'un milieu partisan*. París: Belin.

- (2011). “Para una sociología de los entornos y de las redes partidistas”. *Revista de sociología*, n° 25, pp. 37-53.
- Swampa, Maristella y Pereyra, Sebastián (2003). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.
- Tilly, Charles (1986). *The Contentious French*. Cambridge: Harvard University Press.
- Vecchioli, Virginia (2012). “Expertise jurídica y capital militante: los abogados de derechos humanos en la Argentina”. En Morresi, Sergio y Vommaro, Gabriel (comps.), *Saber lo que se hace. Expertise y política en Argentina*, pp. 173-210. Buenos Aires: Prometeo.
- Vommaro, Gabriel (2012). “Unos otros muy otros, pero diferentes de los otros: reflexiones metodológicas sobre el estudio de cuadros dirigentes de PRO en la ciudad de Buenos Aires”. *Actas del Cuarto taller de discusión “Las derechas en el Cono Sur, siglo XX”*, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- (2015). “Contribución a una sociología política de los partidos. Los mundos sociales de pertenencia y las generaciones políticas de PRO”. En Vommaro, Gabriel y Morresi, Sergio (organizadores), *“Hagamos equipo” PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina*, pp. 111-161. Buenos Aires: UNGS.
- Vommaro, Gabriel y Quirós, Julieta (2011). “‘Usted vino por su propia decisión’: repensar el clientelismo en clave etnográfica”. *Desacatos. Revista de Antropología Social*, n° 36, pp. 65-84.
- Vommaro, Gabriel; Morresi, Sergio y Belloti, Alejandro (2015). *Mundo PRO*. Buenos Aires: Planeta.
- Vommaro, Gabriel y Armesto, Melchor (2015). “¿Nuevos políticos en el partido, viejos políticos en las listas? Reclutamiento partidario y división del trabajo político en PRO, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, mimeo.
- Vommaro, Gabriel y Morresi, Sergio (2015). *“Hagamos equipo” PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina*. Buenos Aires: UNGS.
- (2014). “Unidos y Diversificados: La construcción del partido PRO en la CABA”. *Revista SAAP*, vol. 8, n° 2, pp. 375-417.
- Weber, Max (1979). *El político y el científico*. Buenos Aires: Alianza.
- Wright Mills, Charles (1957). *La élite del poder*. México: Fondo de Cultura Económica.

# Descifrar mundos estatales Sobre la circulación de autoridad en las burocracias públicas

*Luisina Perelmiter*

## **Introducción\***

Que el Estado argentino carece de una burocracia de carrera profesionalizada y organizada en función de criterios formales es un punto bien establecido en la literatura especializada (Oszlak, 1999; Iacovello *et al.*, 2002; Ferraro, 2006). Esta constatación, sin embargo, no ha estimulado estudios que aborden las lógicas organizacionales que subyacen a la circulación de funcionarios en las agencias estatales. Si en una buena parte de los organismos estatales no hay itinerarios formalmente estipulados, ¿por qué y para qué algunos funcionarios son nombrados, promocionados o desplazados? ¿Qué reglas del juego político interno al Estado pueden observarse a través de estos movimientos?

Los estudios abocados a las élites políticas argentinas han avanzado en la reconstrucción de patrones de reclutamiento, perfiles y trayectorias de altos funcionarios y dirigentes en diversas áreas del sistema político argentino (por ejemplo: Dalbosco, 2003; Heredia y Gené, 2009; Ortiz de Rozas, 2011; Canelo, 2012; Vommaro, 2013; Gené, 2014; Giorgi, 2015). Gracias a ellos conocemos mejor las diferencias que existen entre distintos grupos de funcionarios,

---

\* Agradezco los valiosos comentarios que Gabriel Vommaro, Mariana Gené, Renato Perisinotto y el resto de los integrantes de este volumen realizaron a versiones anteriores de este texto. Una versión preliminar fue también discutida en las VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de la Plata, en 2012.

los atributos que resultan más regulares en su composición y los que son más o menos valorados en distintas arenas del quehacer político. También existen trabajos que se interrogan por las lógicas que subyacen a las designaciones partidarias, analizando los usos y motivaciones de la facultad de designar por parte de actores partidarios (Schlerlis, 2012). Lo que se ha explorado menos son las lógicas organizacionales que subyacen a los movimientos de funcionarios, que incluyen pero exceden a los designados o desplazados por líderes partidarios. Movimientos que forman parte de la micropolítica cotidiana de las agencias estatales.

Sobre la base de una etnografía realizada en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN),<sup>1</sup> en este artículo analizamos los modos de *circulación de autoridad* en este escenario. ¿Qué quiere decir que la autoridad circula? Por un lado, algo bastante obvio: que en distintos momentos diversos agentes están investidos de autoridad. Por otro lado, que la lógica según la cual las posiciones de autoridad se desplazan no puede ser leída solo a partir de la estructura jerárquica formal o de procedimientos formales de asignación de dicha autoridad. Tras la noción descriptiva de *circulación de autoridad* está lo que Crozier y Friedberg (1990: 76 y ss.) denominan *juego político*. Para estos autores, el juego político es fundamentalmente la trama de relaciones y mecanismos conflictivos de integración que regula la acción organizada. Esa trama no es unívoca ni tiene contornos estables, puede haber más de un juego, con diversos grupos participantes, en diversos escenarios de una organización. Pero además, y esto es crucial en el caso del MDSN, el juego político está caracterizado por la existencia de múltiples fuentes de autoridad. En efecto, la autoridad puede provenir de la estructura jerárquica formal y de las atribuciones del puesto, pero también de vínculos informales con las autoridades políticas y otros actores organizacionalmente relevantes. Y esos vínculos son inestables y de intensidad variable. Poner la mirada en la circulación de autoridad implica, en consecuencia, detenerse en el entramado relacional e informal en el cual ocurren los movimientos de personas en los puestos y las fluctuaciones de autoridad de los propios puestos.

El análisis que proponemos se ordena alrededor de dos itinerarios organizacionales, los cuales permiten observar cómo y en qué circunstancias los agentes que los protagonizan, Eduardo y Mariela, ascienden o descienden en el juego de poder del organismo. Y a la inversa, cómo sus movimientos expresan y ocasionan cambios en dicho juego de poder. Los itinerarios, en consecuencia, tienen

---

<sup>1</sup> En adelante, utilizaremos la sigla MDSN o la palabra “Ministerio” indistintamente.

valor metodológico en cuanto fragmentos de la investigación etnográfica más amplia que los contiene. Dicha investigación permite situar los movimientos de estos agentes en una trama más densa que la de sus trayectorias o perfiles individuales.<sup>2</sup>

Es importante mencionar dos cuestiones relativas al escenario institucional que nos ocupa y a la coyuntura en que se realizó la investigación. En primer lugar, el MDSN suele ser considerado uno de los ministerios más informales y politizados del Poder Ejecutivo. Sus estructuras y políticas han tenido una historia particularmente sinuosa y atravesada por la sospecha de “rendimiento político” (Tenti Fanfani, 1989). Su personal está entre los más fragmentados y precarizados del Estado y las reglas que rigen su acceso y promoción no están escritas y son muy cambiantes (Acuña *et al.*, 2002). No obstante, en segundo lugar, es cierto que el MDSN ha tenido desde 2004 una relevancia inédita, lo cual redundó en una expansión significativa de su estructura, recursos y acciones. Conducido por Alicia Kirchner durante los gobiernos de su hermano Néstor Kirchner (2003-2007) y de su cuñada Cristina Fernández (2007-2015), el organismo concentró en sus manos la gestión de la política asistencial masificando su alcance y centralizando su gestión de modo estable, incluso más allá de los años de emergencia social (Perelmiter, 2016). El análisis se sitúa, por tanto, en un contexto de expansión organizacional, de relevancia política –por el nexo directo con la Presidencia– y de relevancia pública de las políticas que implementa el organismo –por la coyuntura de crisis social–. Cuestiones que, como veremos, no serán ajenas a los modos de circulación de autoridad interna que lo caracterizan.

El texto se organiza de la siguiente manera. En el primer apartado situamos nuestro aporte en términos disciplinarios y teórico-metodológicos. En los siguientes dos apartados analizamos los itinerarios de Eduardo y Mariela en el juego político más amplio del Ministerio, reconstruyendo las explicaciones que ellos y otros agentes ministeriales proponen para esos itinerarios y las reglas en torno a la circulación de autoridad que dichas explicaciones connotan. Finalmente, hacemos una breve síntesis del análisis y de sus implicancias en el estudio de las relaciones de poder en la vida organizacional del Estado.

---

<sup>2</sup> El trabajo de campo se realizó entre 2006 y 2008, en tres áreas del MDSN: Seguridad Alimentaria, Organización Popular y Economía Social. Se compuso de 78 entrevistas a funcionarios intermedios y técnicos del MDSN y observaciones de situaciones de trabajo en la implementación de políticas en distintos lugares del país.

## **Sociología política, relacionalismo metodológico y etnografía del Estado**

Hasta hace poco tiempo, las manifestaciones institucionales del Estado eran un objeto de investigación relativamente ausente de las preocupaciones de las ciencias sociales locales. Lo cual no deja de ser sorprendente considerando que la “debilidad estatal” tuvo un papel explicativo fundamental en el relato que esas mismas ciencias sociales hicieron de diversos problemas, como las dificultades para emprender senderos de desarrollo sostenibles, la inestabilidad política, la consolidación democrática o las reformas liberales (por ejemplo: O’Donnell, 1982; Sikkink, 1993 y Sidicaro, 2003). La presencia por defecto del “factor Estado” convivió así con la ausencia de estudios que analizaran empíricamente las burocracias y a actores estatales concretos.

Esta tendencia comenzó a cambiar en los últimos años. A través de una buena cantidad de estudios, hoy contamos con un mayor conocimiento de agencias, funcionarios y prácticas estatales en diferentes áreas y momentos de la historia argentina (entre otros: Soprano y Bohoslavsky, 2010; Plotkin y Zimmermann, 2012a, 2012b; Gené, 2014; Heredia, 2015; Giorgi, 2015). Y no solo eso. La participación de un conjunto de disciplinas en la constitución de este campo de interés y la complejización de aquello que fue entendido como “lo estatal” aparejaron –en un plano metodológico– la diversificación de las maneras de constituir al Estado como problema de investigación y como observable empírico. Inscripto en este proceso, nuestro trabajo se nutrió de diálogos que incluyeron distintas tradiciones y estilos de investigación. En efecto, en el cruce de la sociología política, el relacionalismo metodológico y el trabajo de campo etnográfico, se fue delineando una cierta manera de interrogar al Estado y sus actores.

¿Qué quiere decir, para nosotros, que interrogamos la vida interna del Estado desde la sociología política? En primer lugar, la inscripción de nuestro trabajo en una tradición local. Como señalan Vommaro y Gené en la introducción de este volumen, la sociología política fue una forma de constitución del pensamiento sociológico general en la Argentina, por lo que es parte del acervo de preguntas y esquemas de interpretación que actualizamos en el trabajo de investigación y que, como mencionamos más arriba, puso en el centro de sus preocupaciones políticas y conceptuales al Estado.

En segundo lugar, aunque pueda sonar contradictorio, la sociología política también puede ser asociada a cierta ambigüedad en la definición de su objeto

de análisis, alentadora para entablar diálogos legítimos con otras disciplinas. La pluralidad de vecindades que cultiva y reivindica –con la ciencia política, con la economía, con la historia, con la antropología y con otras subsociologías– le otorga una forma de trabajar distintiva, afecta a la reunión de literaturas aisladas y a la transgresión de fronteras en general. Frente a la creciente atomización disciplinaria y temática de las ciencias sociales, esta forma de trabajar es fuente de matices para los debates, un rasgo valioso en el que intentamos abreviar en nuestra investigación.

Pero quizá más decisivo en nuestro tratamiento de las burocracias estatales es lo que podríamos llamar un principio relacional en la construcción del objeto de estudio. Un enfoque sociológico del Estado podría consistir, como a veces es el caso, en la presunción de que sus estructuras, actores y acciones son epifenómenos de lo que pasa “afuera”, en la sociedad. Pero no es esta vertiente de la sociología política la que quisiéramos retomar. Antes que una opción *a priori* por la variable “social/sociedad” en la argumentación, el rasgo que le da un color sociológico a nuestra investigación es, retomando las palabras de Juan Carlos Portantiero, la distancia respecto del “formalismo juricista que relaciona linealmente al individuo con el soberano para colocarse, en cambio, en el interior del análisis de las organizaciones” (1999: 19).

Nuestro contrapunto para tratar con objetos políticos sería, en consecuencia, el supuesto de que existen individuos que actúan en función de motivaciones o atributos desanclados de las tramas colectivas de las que son miembros y en las que inevitablemente se inscriben sus acciones. Pero también el supuesto contrario de que existen sistemas o estructuras que se autopropulsan. Como señala Charles Tilly (2000), contra el esencialismo que subyace tanto en los enfoques individualistas como en los holistas, el foco en los vínculos –en cuanto objeto y lugar de la explicación sociológica– coloca en primer plano los procesos organizacionales y colectivos. En este punto nuestro trabajo cruza la tradición local de la sociología política con una posición teórico-metodológica más amplia, con bastante pregnancia en los últimos treinta años, lo que Philippe Corcuff llama “relacionalismo metodológico” (2015: 27). De acuerdo con el autor, esta posición no deriva de un programa de síntesis o superación de los dualismos sujeto-estructura. Por el contrario, sus recursos conceptuales pueden reconocerse en categorías inscriptas en las sociologías más variadas, desde el interaccionismo simbólico hasta la sociología durkheimiana. Lo que sí supone es un *desplazamiento* operativo de la mirada hacia entidades relacionales, observables en ocasiones particulares, y entendidas de modo *sui generis*, es decir, con atributos que no pueden predecirse conociendo las entidades que las componen.

De allí la importancia que tienen los contextos o situaciones organizacionales en nuestro análisis de la circulación de autoridad en el MDSN.<sup>3</sup>

Lo cual nos conduce a una última especificación metodológica, asociada ahora sí a debates más circunscriptos sobre los modos de abordar un objeto como el Estado y sus burocracias. El valor que puede tener la observación del *nivel capilar* de la organización del poder y el gobierno es un argumento de método relativamente conocido en las ciencias sociales, rastreable en autores incluso críticos del concepto de Estado, como Michel Foucault (1996). Sin embargo, lo que es más reciente es cierta acumulación de estudios empíricos inspirados en esta premisa. En efecto, desde la antropología y la sociología, se ha venido desarrollando un campo de estudios que buscan densificar los debates conceptuales sobre el Estado a partir del estudio empírico de escenarios estatales puntuales y de su vida capilar, tanto a nivel de las burocracias y agentes que interactúan directamente con los ciudadanos (por ejemplo: Gupta, 1995; Haney, 1996; Auyero, 2013) como a nivel de las élites estatales (Rhodes, 2011). Nuestro trabajo se inspira en este tipo de estudios e intenta hacerse eco del llamado a una conceptualización “fundada” (*grounded*) de la vida organizacional del Estado (Haney, 1996). En suma, en la atención a la trama capilar del Ministerio se superponen juegos políticos inscriptos en distintas temporalidades y escalas, que incluyen a su vez a otras organizaciones, lo que nos permitirá comprender la manera en que circula la autoridad en su vida interna.

Ahora bien, el argumento metodológico que acabamos de reseñar no exige pero tiene cierta afinidad con el trabajo de campo etnográfico. De hecho, no es casual que desde hace algunos años existan lazos más estrechos entre la sociología y la etnografía, lo cual ha favorecido un diálogo fértil y un campo de preocupaciones comunes con la antropología social, en particular en nuestro caso con la antropología política y de la política. Claro que con el diálogo vienen también las impurezas. Al ser apropiado por diversas tradiciones disciplinarias y teóricas, y en relación con los temas más variados, el método etnográfico estalló y volvió menos evidente lo que implica evocar. Conviene entonces explicitar en qué sentido lo hacemos en este artículo.

---

<sup>3</sup> Una argumentación metodológica similar a la que realiza Tilly (2002) cuando reivindica la primacía de los vínculos sobre las esencias, o Corcuff (2015) cuando sitúa el relacionismo metodológico como un desplazamiento de la mirada más que como una síntesis de tradiciones polares, es la que efectúa Knorr Cetina (1981) para delimitar lo que ella entiende como “situacionalismo metodológico” en cuanto articulador de los vínculos entre el nivel micro y macro de la realidad social.

En términos tradicionales, el trabajo etnográfico implica la inmersión del investigador durante cierto tiempo en un “campo” y el contacto directo y prolongado con los participantes de ese “campo”, cuyas actividades se observan y reconstruyen *in situ*, es decir, mediante el “estar allí” o la testificación directa del investigador. No obstante, lo que quiere decir “campo” en las sociedades complejas es problemático. Un “campo” puede tener contornos geográficos pero también conceptuales, involucrar no solo relaciones de copresencia y desplegarse en diversos lugares —como sucede con muchas de las actividades sociales de las que participamos (Guber, 2001: 83 y ss.; Marcus, 1995)—. Del mismo modo, la exigencia de testificación directa y, con ella, el tipo de técnica de investigación que involucraría de modo excluyente la etnografía —la observación participante— también han sido problematizados. En particular, como argumenta Gupta (1995), frente a objetos translocales o de materialidad ubicua, como el Estado.

Si no es entonces, necesariamente, una delimitación espacial del “campo” de investigación ni la reivindicación de una autoridad cognitiva basada solo en la testificación directa de las actividades estudiadas, ¿qué evocamos cuando hablamos de trabajo etnográfico? Principalmente, el supuesto de reflexividad: de los participantes de la actividad estudiada, del investigador y del vínculo entre ellos. Dicho de otro modo, el entendimiento de la investigación como un proceso social en sí mismo, mediante el cual el investigador realiza diversas actividades con el propósito de conocer ciertas prácticas y estructuras de significación constituyendo su propia experiencia en dato (Guber, 2001). Dichas actividades pueden ser de lo más variadas. Como veremos, para reconstruir los modos en que circula la autoridad en el MDSN, nos hemos basado fundamentalmente en datos producidos en entrevistas. Pero no en tales o cuales entrevistas, sino más bien en el “proceso de entrevistas” (Briggs, 1986), entendidas como parte del trabajo etnográfico, que permitió aprehender de a poco el juego político que hacía comprensibles los movimientos de funcionarios y la circulación de autoridad en el organismo.

La descripción que sigue se concentra en los itinerarios de dos agentes ministeriales, en particular en momentos de ascenso y descenso que atraviesan sus recorridos, al menos hasta el momento en el que dejamos el campo. A través de esos itinerarios pueden observarse cambios en la estructura formal e informal de poder y el juego político que les da sentido a sus movimientos, reconstruido en el relato no solo de los protagonistas de dichos itinerarios, sino de otros participantes de las situaciones que los componen. El foco en los itinerarios organizacionales busca mantener metodológicamente conectadas a las personas y sus atributos con la trama en la que actúan y todo lo que en

ella se hace y dice, ayudándonos a conocer reglas organizacionales y modos de gobierno de las burocracias estatales que la descontextualización de atributos y motivos de las personas a veces oscurecen.

## **Itinerarios organizacionales y juego político**

En el momento de las entrevistas, Eduardo era secretario ministerial y Mariela, técnica rasa. Aunque ninguno de los dos tenía visibilidad pública, sus recorridos eran utilizados no solo por ellos, sino también por muchos otros agentes estatales para ejemplificar distintas cuestiones relativas a las relaciones de poder en el Ministerio: las razones que podían explicar ascensos o descensos en la estructura de autoridad formal e informal, las prácticas o atributos que podían suscitar o alienar la confianza de las autoridades, las pruebas que imponía la gestión cotidiana, el estilo de conducción del organismo, etcétera. El propio trabajo de campo fue delineando así sus itinerarios como tema de conversación en las entrevistas para, a través de ellos, acceder a fenómenos que claramente los excedían.

## **Un perfil atípico**

Cuando nos encontramos, hacía nueve meses que Eduardo ocupaba un cargo en las primeras líneas del MDSN y quince años que trabajaba en el organismo. Sociólogo, formó parte de una de las primeras cohortes de una maestría en administración pública, aunque nunca llegó a finalizarla. En 1993 comenzó a trabajar en el entonces Ministerio de Salud y Acción Social, donde fue contratado como técnico. Si bien al año lo despidieron, al poco tiempo lo volvieron a contratar, esta vez en la recién creada Secretaría de Desarrollo Social. Luego de unos meses, comenzó a trabajar en la ejecución de un programa alimentario, en el que permaneció hasta 1999, cuando De la Rúa asumió el gobierno. Este recambio de gestión supuso, para Eduardo y sus compañeros, una gran incertidumbre. La nueva administración asumía funciones con un relato refundacional que se traducían en una particular virulencia respecto de los planteles estatales conformados en la década menemista: a algunos no se les renovaron los contratos, otros fueron desplazados de sus actividades, y otros lograron reubicarse. Eduardo permaneció en el organismo en condiciones relativamente buenas gracias a vínculos personales fortuitos, dado que había sido compañero de maestría del hermano de uno de los nuevos funcionarios. “Venite a laburar conmigo” –cuenta que le dijo este funcionario en una conversación casual en

los pasillos del Ministerio—. Decidió esperar, pero al poco tiempo aceptó el ofrecimiento. Entre 2001 y 2003, atravesó la crisis y los sucesivos cambios de gestión en el MDSN circulando por distintas áreas y programas.

Cuando Néstor Kirchner asumió la Presidencia, Eduardo contaba con diez años de antigüedad en el MDSN, en los que el ministerio había atravesado diversas mudanzas de rango y gestiones. En ese tiempo había acumulado conocidos tanto entre el personal administrativo y técnico que había logrado permanecer como entre las personas que habían transitado como contratados o consultores externos por los programas en los que trabajó. Tuvo lugar entonces una situación similar a la que le había permitido reubicarse en los anteriores cambios de gestión. Gracias a sus vínculos personales con un alto funcionario que había ingresado con la gestión de Alicia Kirchner, esta vez le ofrecieron un cargo directivo de importancia. Entre 2003 y fines de 2007, Eduardo se desempeñó en dicho cargo, en el área de política alimentaria. A principios de 2008, con Cristina Fernández en la Presidencia, hubo recambio de funcionarios. En ese marco, Eduardo fue nombrado en un cargo político, en la primera línea del MDSN y pasó a ocupar un puesto de mayor jerarquía que los de sus anteriores jefes, pese a que estos pertenecían al círculo estrecho de colaboradores de la ministra.

Según su perspectiva, su caso era infrecuente en la administración pública, pero no era un hecho aislado en la gestión de Alicia Kirchner. *“Una nota distintiva de esta gestión, que nunca vi en ninguna previa, es que incorporó técnicos en lugares políticos, convocó gente que conoce de adentro”*, comentaba. En efecto, el suyo ilustra un tipo de recorrido y perfil que caracterizaba a varios funcionarios medios nombrados y promovidos a partir de 2003: una inserción ocupacional de relativa permanencia en el MDSN y un perfil “técnico-administrativo” adquirido en la experiencia de gestión. Según el relato de Eduardo, el reclutamiento de funcionarios –altos y medios– solía asociarse obligadamente a otros atributos: la pertenencia al “riñón” de las autoridades de turno,<sup>4</sup> la pertenencia al partido o coalición de gobierno, a alguna red de *expertise* en políticas sociales, o alguna

---

<sup>4</sup> La categoría nativa de “riñón”, en la vida interna del Estado, denomina al pequeño grupo de colaboradores de mayor confianza e intimidad con las autoridades de turno. No todos los funcionarios que arriban a un organismo con un recambio de gestión pertenecen al “riñón”, sino aquellos que, por lo general, mantienen lazos de larga data con las máximas autoridades y las acompañan en sus trayectorias. Alrededor del “riñón” existen círculos o cordones de intimidad, zonas de poder directamente proporcionales a la cercanía con las autoridades, no asociados necesariamente a la ocupación de cargos jerárquicos, y medibles en los detalles de la vida institucional cotidiana, sobre los que trataremos más adelante.

combinatoria de lo anterior. De hecho, muchos de los funcionarios del MDSN en el período respondían a ese patrón. Pero no era el caso de Eduardo y algunos otros. No era un hombre de la academia, aunque había pasado por allí. Tampoco era un hombre de la política o de la militancia: nunca había estado afiliado ni había participado en ninguna organización política. Se reconocía como un “bicho raro”, un “cuadro del aparato público”. Su continuidad laboral en un mismo organismo lo diferenciaba de otros agentes con inserciones más precarias y móviles. Ese atributo, según su punto de vista, le otorgaba una competencia específica, un saber “del interior real”, que entendía crucial para “hacer circular los billetes”, para saber “qué botón del teléfono apretar”. Durante la entrevista, Eduardo marcaba insistentemente las distancias que, a su entender, existían entre el “saber académico” y el “saber de gestión”. Como otros agentes con itinerarios ocupacionales similares al suyo, reivindicaba este último como un saber hacer cuya importancia no siempre era advertida por los funcionarios de perfil académico o militante.

### El secreto de Eduardo

Las destrezas que Eduardo reivindicaba para sí, no obstante, tampoco ameritaban necesariamente un nombramiento “político”. ¿Cuál había sido su secreto? ¿Por qué misterios había obtenido una posición que, de acuerdo con las reglas implícitas que según él y muchos otros regían los reclutamientos de altos funcionarios, resultaba “improbable”? El relato de Eduardo sobre su designación describe un evento inesperado, una suerte de “accidente de trayectoria” invertido:<sup>5</sup>

*[Alicia Kirchner] primero... se empezó a reír porque me quedé duro; debo haber estado quince minutos sin poder articular palabra... Y después le dije: “Mire, Alicia, yo jamás milité; nunca estuve afiliado”. Y me dice: “Mirá, yo... he visto cómo vos trabajás”. Yo qué sé, por ahí... yo siempre me dediqué a llevar adelante los operativos alimentarios en Villa Montecito... Fuimos a la Corte Suprema de Justicia de la Nación por ese caso y fui una de las personas que hablé, ¿no? Me paré lo más tranquilo, frente a los siete jueces de la*

---

<sup>5</sup> La idea de “accidente de trayectoria” es utilizada por Boltanski (2000: 17), en su estudio sobre la categoría de personal dirigente (*cadres*), para referirse a eventos negativos en la vida profesional de los cuadros, experimentados como absurdos e imprevisibles. Boltanski alude a la descripción que las personas hacían de dichos eventos mediante una analogía con el modo en que las novelas picarescas describen el mundo, donde cualquier cosa puede ocurrir: “Un día el favor del príncipe, al día siguiente el destierro”.

*Corte Suprema y me puse a hablar de lo que estábamos haciendo... No digo que soy un tipo súper extraordinario pero... me bajé... Bajé y tenía mi auto estacionado en la cochera que tengo acá. Fui, dejé mi saco, mi corbata; me puse un jean, agarré el bolso; me subí a una trafic del ministerio y nos fuimos manejando hasta Villa Montecito... No soy Superman, pero digo... tengo un perfil medio extraño. Y esa es una de las cosas que vio Alicia. Además, porque me lo dije: "Es esto". Cuando yo le dije: "Mirá, yo nunca estuve afiliado; vos sabés, funcionario de rango menor, pero funcionario al fin, de este ministerio, de la gestión anterior"... Y ahí me dice: "No; vos tenés compromiso con la gente y a mí lo que me importa es eso" (Eduardo, funcionario, entrevista con la autora, 18/9/2008).*

Eduardo enfatizaba recurrentemente que no contaba con filiaciones políticas al partido de gobierno previas a su nombramiento. Asunto que, en el contexto de la entrevista y, probablemente, por la presunción de que nuestro punto de vista iba a valorar negativamente este principio de reclutamiento, fortalecía el valor de otro tipo de reconocimiento a su persona. Sin embargo, y a pesar de que Eduardo describía sus habilidades de gestión como cruciales para el trabajo en el Ministerio, su respuesta inmediata a la pregunta por las razones de su ascenso no subrayaba el reconocimiento de esta destreza. Se asociaba más bien a acontecimientos específicos, como la intimación de la Corte Suprema frente a la desnutrición en Villa Montecito, que le habían dado la oportunidad de probar de modo espontáneo y sincero "su compromiso con la gente". Por supuesto, esta manera de relatar las razones de su nombramiento podía ser poco creíble para un observador ajeno al Ministerio. Cierta o no, su explicación era verosímil, totalmente convergente con muchos otros relatos que, a través de entrevistas, observaciones de situaciones o lecturas de documentos institucionales, fuimos acopiando a lo largo del trabajo de campo. En efecto, su explicación se asentaba en una trama organizacional en la que la "acción rápida" y el "desplazamiento al territorio" oficiaban como pruebas de una sensibilidad auténtica frente al sufrimiento de los pobres. Sensibilidad que se constituyó en uno de los principales requerimientos de la intervención asistencial (Perelmiter, 2016). Más aún, el relato de sus acciones afortunadas contrastaba con lo que corrientemente se le imputaba al "burócrata", figura que circulaba a la vez con la estrella de la "eficacia en la gestión" y la sombra del "continuismo con los años noventa" y la "falta de compromiso", figura a la cual Eduardo era asociado en las descripciones que otros agentes realizaban de su perfil, como veremos ahora.

## No es solo Eduardo

Si se nos permite la exageración, podríamos considerar los nombramientos políticos de personal burocrático como lo que Garfinkel denomina “experimentos de ruptura” (1967), que los etnometodólogos suelen inducir para registrar los métodos mediante los cuales los agentes restauran la normalidad del orden. En efecto, la designación de Eduardo era un caso del que muchos otros entrevistados hablaban. Los nombramientos “improbables” no eran, de ningún modo, percibidos como “irracionales”. Eran, más bien, “contextualizables”, expresivos, por eso, de algunos de los principios que organizaban la circulación de autoridad en el Ministerio. En torno al ascenso de Eduardo, escuchamos, además de la suya, tres explicaciones complementarias.

La primera hacía referencia a atributos de “personalidad”. Lo que explicaba su designación no era su “compromiso con la gente” ni sus “destrezas de gestión”, sino su disposición a “hacer bien los deberes” y a “no cuestionar nada”. Su interés personal, según estos relatos, estaba desvinculado de proyectos distintos al de su propia supervivencia, y era precisamente por esto que podía ofrecer garantías de obediencia a las autoridades de turno. “Adaptarse a los cambios políticos”, “quedar bien con todos y con nadie”, “cumplir formalmente con su trabajo”, “quedarse a pesar de que te pasen por encima” parecían estrategias adecuadas para reubicarse y obtener mejores posiciones. Quienes sostenían esta explicación conectaban la utilidad de la presunta obsecuencia egoísta de Eduardo con el estilo de gestión ministerial de Alicia Kirchner, que describían, en línea con el estilo de conducción kirchnerista en general, como “cerrado” y “desconfiado” y, por eso, afín a funcionarios dispuestos a obedecer. La disposición a “obedecer” el mandato emanado de las autoridades políticas —que, en la formulación típico-ideal weberiana, por cierto, caracterizaría a los funcionarios profesionales—<sup>6</sup> solía recibir una valoración negativa por parte de los agentes ministeriales. En estas valoraciones, dicha disposición expresaba la complicidad entre la “obsecuencia” y el “interés egoísta” presente en aquellos que lograban perdurar a través de las gestiones, o en los términos comúnmente utilizados, que formaba parte de las “capas geológicas” del Ministerio.

---

<sup>6</sup> Dice Weber: “Un funcionario que recibe una orden en su opinión equivocada, puede —y debe— formular reparos. Pero si el superior jerárquico la mantiene a pesar de ello, entonces el deber del funcionario, y no solo su deber sino también su honradez, están en ejecutarla como si correspondiese a su convicción, mostrando con ello que su sentido del deber inherente al cargo está por encima de su amor propio [...] Así lo requiere, en efecto, el espíritu del cargo” (1997: 1076).

La segunda explicación estaba en línea con la anterior, pero avanzaba un poco más allá. Consistía en una lectura que les asignaba cierta productividad política a las designaciones de personal “burocrático” en el control de los conflictos y agrupamientos que habían atravesado la vida política del Ministerio desde 2003. El carácter “inocuo” del personal con disposición a adaptarse hacía de estas designaciones eventos percibidos como estrategias para redefinir o “enfriar” las internas ministeriales. Estos nombramientos, antes que “asignar poder” a alguien, lo “quitaban” a otros, modificando la distribución informal de poder a lo largo de la estructura orgánica del Ministerio y la configuración de grupos que ese reparto había generado.

Finalmente, una tercera explicación, congruente con las anteriores, comprendía estas designaciones en el contexto de otras. Por un lado, más allá de sus competencias, el presunto interés en sobrevivir por parte del personal “burocrático” lo volvía “confiable”. Por otro lado, la designación de personas del círculo íntimo de la ministra en puestos intermedios, por debajo de aquellos, volvía cuestionable el poder real del que disponían.<sup>7</sup> Lo que se quebraba, en este caso, eran las cadenas jerárquicas verticales: las designaciones “improbables” se explicaban por el hecho de que, en verdad, el nombramiento suponía una simultánea quita de poder real al cargo; cuestión que los nuevos funcionarios tolerarían, según rezaba la primera explicación.

Ciertamente, en un contexto de alta fragmentación institucional, el poder real se medía observando un tablero político volátil. La autoridad real de los funcionarios se deducía no de los puestos, sino de las vinculaciones entre los ocupantes de esos puestos, vinculaciones que eran altamente fluctuantes. Por eso, como sintetizaba uno de los agentes estatales: “*A veces, cuando subís, bajás*”.<sup>8</sup>

## **La contextualidad de la autoridad**

El caso de Eduardo, así como las explicaciones que circulaban en torno a su ascenso, manifestaba un rasgo generalizado de las relaciones que articulaban la vida ministerial, más allá del período que aquí nos ocupa: *la imprevisibilidad de las posiciones ocupables y la determinación contextual de la autoridad asociada a esas posiciones*. El momento presente de su itinerario no ofrecía para Eduardo garantías frente al inexorable cambio de gestión que en algún momento sucedería. El carácter fragmentario de las carreras intraburocráticas era insistentemente

<sup>7</sup> Esta manera de utilizar las designaciones de cuadros medios como herramientas para obtener control sobre el aparato público ha sido analizada por Scherlis (2012).

<sup>8</sup> Javier, técnico de Economía Social, entrevista con la autora, 13/06/2008.

marcado por los agentes estatales: *“Hoy estoy acá y mañana puedo estar sellando papелitos”*, enfatizaba Griselda, una funcionaria que formaba parte del reducido grupo de agentes pertenecientes a la planta permanente del MDSN. Ella, como Eduardo, había obtenido una designación “improbable”: su categoría escalafonaria era inferior a la de su propia secretaria personal. El nombramiento también la había tomado por sorpresa: *“Volví a mi oficina y estuve una hora llorando sin parar... Todo el mundo me decía ‘¿qué te pasa?’ ‘Soy subsecretaria’, y lloraba. Yo nunca quise ser más de lo que fui [...] siempre fui una laburante”*. Griselda atribuía su designación, además de a su experiencia de gestión, al “buen trato” que había sabido mantener con las autoridades ministeriales en el pasado, cuando estas eran “contrapartes” provinciales del organismo. Entendía que después de esta gestión lo más probable era que tuviera que “volver a empezar”: *“Tendré que explicarle a la persona que esté enfrente mío quién soy, adónde voy, de dónde vengo y, seguramente, sospechará de mí; seguramente, en un lugar como este, querrá tener a su persona de confianza”*.<sup>9</sup>

La experiencia de inserción institucional, y el itinerario de ascenso o descenso que potencialmente le seguía, tenía para los miembros de este organismo un carácter incierto y episódico. Los agentes solían referir este rasgo mediante alusiones al pasado “plebeyo” de algunos de los devenidos en funcionarios: *“Rodolfo andaba por los pasillos sacando fotocopias”*; *“A Griselda la tenían en un rincón”*; *“Guido estaba en la lona, mendigando un contrato de mil pesos”*. Los momentos de arribo a la cúspide podían ser seguidos de derrumbes estrepitosos o viceversa. Estos cortes tendían a corresponderse con cambios de gestión política, aunque no necesariamente. También podían suceder en una misma gestión y obedecer a realineamientos de los grupos intraministeriales. Independientemente de las razones, la autoridad de cargos y personas se expresaba como efecto de vínculos políticos destinados a modificarse. Regla que los miembros de este Ministerio debían aprender para sobrevivir, y quizás ascender, en la estructura de poder interna.

## **Autoridad radial, reconocimientos informales y confianzas espasmódicas**

El carácter espasmódico de la circulación de autoridad no se asociaba solo a las designaciones formales, sino también a la distribución informal de las jerarquías. Grandes cambios en las relaciones de autoridad sucedían sin que nada se modifi-

---

<sup>9</sup> Griselda, funcionaria de Seguridad Alimentaria/Economía Social, entrevista con la autora, 15/09/2008.

cara en el organigrama. La distancia entre las jerarquías formales y las informales, según los agentes estatales de mayor antigüedad, eran corrientes en el organismo, pero tuvieron cierta singularidad en el período abordado. Lo cual también se explicaba, para los agentes, por el estilo de conducción de Alicia Kirchner. La mayor parte de los funcionarios medios con los que pudimos conversar (directores y coordinadores de programas) mantenían contacto directo y cotidiano con la ministra: recibían sus llamados constantemente, se los convocaba para participar en reuniones de “gabinete” o para viajar con ella a alguna localidad.

*El gabinete era muy grande... estaban los que se les ocurría a la ministra, no había tema de cargos... los que ella quería por vez y por tiempo [...] Ella llama[ba] hasta al cadete. Todo el día llamando, todo el día en serio llamando. Llegabas del avión, ella estaba en camino a su casa, vuelve a llamar para que a las seis de la mañana estuvieras para salir en el Tango [avión presidencial] otra vez... no había posibilidad de no responder, digo, era impensable (Susana, funcionaria, entrevista con la autora, 29/5/2008).*

Llamados, reuniones y viajes con la ministra eran formas de sociabilidad cotidiana a través de las cuales se medía el poder personal y se sopesaba el reconocimiento de las autoridades. La extensión de este tipo de reconocimientos hacia los cuadros inferiores del MDSN desorganizaba las relaciones jerárquicas, recreando una estructura de poder radial, en particular en áreas conducidas por funcionarios ajenos al círculo íntimo de la ministra. Varios de los funcionarios medios mantenían un vínculo de mayor cotidianidad con la ministra que con sus superiores inmediatos. Algunos de ellos celebraban este estilo. Desde sus puntos de vista, la permanente presencia institucional de la ministra, junto con su voluntad de mantenerse conectada con la realidad cotidiana de la implementación de políticas, reducía las brechas entre “los que deciden” y “los que ejecutan”. *“Me parece que ayuda [...] te llama por teléfono... te pregunta, te dice que le interesa que hagamos tal cosa para todo el ministerio... registra, te pone metas, te pregunta a las dos semanas cuáles son las dificultades”*.<sup>10</sup> Para otros, en cambio, este estilo fomentaba la desinstitucionalización de las relaciones formales, la intensificación de las desconfianzas y los conflictos interpersonales, la incertidumbre en torno a la distribución de la autoridad. *“Esta gestión promueve la traición”*, sintetizaba otra de las funcionarias.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Ricardo, funcionario de Economía Social, entrevista con la autora, 10/8/2007.

<sup>11</sup> Rosario, funcionaria de Economía Social, entrevista con la autora, 11/8/2008.

Ocurría con este tipo de reconocimientos lo mismo que con los nombramientos “improbables”: eran situaciones que irrumpían, descolocando el sistema de expectativas. Por eso, podían tener connotaciones de redención igualitarista. Es decir: el quiebre de las cadenas jerárquicas, a partir de los reconocimientos informales, aplanaba los rangos entre los funcionarios, haciéndolos iguales frente a la máxima autoridad ministerial. Gesto que obtenía, en el relato de muchos de los agentes, una connotación anti-elitista. Paradójicamente, la centralización del poder coexistía con una conducción estatal que no se comportaba, parafraseando a Bourdieu (1996), como “nobleza de Estado”: *cualquiera* podía estar cerca. Como retrataba, con tono crítico, una de las funcionarias:

*Tienen una cosa de gestión que suben la política al Tango [avión presidencial]... a ver... escenas de las trabajadoras sociales sacándole fotos al Tango, una trabajadora social que un día recibía la Caja PAN y otro día se sube al Tango, ¿cómo hacés para que la cabeza no te estalle? [...] Acá, cualquiera cree que puede ser ministro* (Rosario, funcionaria de Economía Social, entrevista con la autora, 11/08/2008).

El Tango era, efectivamente, un mediador importante en la circulación cotidiana de autoridad en el Ministerio. Llevaba a la ministra y, con ella, a los que reconocía como los próximos del día. El temprano ascenso de Mariela ilustra, como caso extremo, el juego político tras este tipo de reconocimientos. Mariela ingresó como pasante a una de las áreas administrativas del MDSN en 2002. En ese momento recién había egresado de la carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires y estaba realizando estudios de maestría. A poco de asumir Alicia Kirchner, se cruzó en un pasillo del Ministerio con uno de sus docentes de posgrado, quien había sido recientemente designado en el MDSN. Cuenta que, en esa oportunidad, le manifestó al funcionario que no se sentía a gusto con su inserción, a lo que este respondió proponiéndole trabajar en el área conducida por él. Fue así que “aterizó” en la Coordinadora Territorial, una iniciativa de la gestión de Alicia Kirchner que no llegó a formalizarse, destinada a articular regionalmente las políticas del MDSN. Articulación que se canalizaba a través de la figura del “jefe territorial”, agentes distribuidos por regiones que se ocupaban de mediar la relación entre las provincias y las distintas políticas del MDSN.

Muchos de los “jefes territoriales” habían trabajado en uno de los programas de la ex Secretaría de Desarrollo Social, en los años noventa. Mariela comenzó trabajando como asistente de uno de ellos. Al poco tiempo, sin embargo, su jefe asumió un cargo directivo y ella quedó en su reemplazo. Sin demasiada

experiencia, Mariela se vio ocupando una posición de autoridad inesperada: mantenía conversaciones con gobernadores, se reunía con altos funcionarios, resolvía transferencias de altos volúmenes de recursos y viajaba permanentemente por el país. “*Te creías que estabas salvando el mundo*”, comenta. “*Muchos podrán desmentir... yo estaba muy nerviosa, traté de mantenerme calma, era muy sencillo creértela. Te subían al Tango, te bajaban del Tango, te llamaban por teléfono*”.

No obstante, ni la Coordinadora ni la autoridad de Mariela tenían existencia formal. Sin funciones delimitadas, ni presupuesto, ni “raviol”,<sup>12</sup> sus incumbencias se definían sobre la marcha dependiendo del “jefe territorial” en cuestión. Esto generó numerosos conflictos. Sobreestimaciones del propio poder, acusaciones mutuas de paralización de gestiones y atribuciones indebidas marcaban el relato de los conflictos, tanto por parte de los miembros de la Coordinadora como por parte de sus detractores. Como puede observarse en el siguiente relato de una de las funcionarias enfrentadas a la Coordinadora:

*Estaban por afuera de todo. Y tenían que charlar con los gobernadores, elegir con ellos prioridades... Entonces entre que los personajes no podían con el rol y el rol se los comió y algunos ante la primera vez que se podían encontrar con un ministro se quedaron como enloquecidos y el caos que era la gestión, se confundieron, entonces empezaron a ser gendarmes, que vos no podías viajar sin avisarles, que no podías hacer nada... dueños de las regiones y del territorio [énfasis]... y podían jorobar más con los que no teníamos espalda. Fue infernal, fue infernal [...] Y no fueron los únicos responsables. El problema era que también había directivas confusas, nadie los coordinaba, después pasaron a depender del gabinete. Era un caos* (Susana, funcionaria de Seguridad Alimentaria, entrevista con la autora, 29/5/2008).

La transferencia de la Coordinadora a la Jefatura de Gabinete del Ministerio acrecentó los recursos de poder de los jefes territoriales. “*Vos tenés que saber todo el que pisa tu provincia*”, cuenta Mariela que era el mandato. Reuniones semanales con la ministra, catorce horas diarias de trabajo; Mariela, como otros, se sentía en una gesta transformadora, alentada por un clima institucional que combinaba voluntad política, holgura presupuestaria, y la urgencia de un contexto social que clamaba acciones concretas. La Coordinadora terminó ejecutando recursos de modo paralelo a las Direcciones que conducían formalmente los planes sociales, lo que potenció las rencillas.

---

<sup>12</sup> En la jerga ministerial, “raviol” designa a las unidades orgánicas de menor jerarquía, es decir, Direcciones nacionales y simples.

Simultáneamente, se abrió otro frente de conflicto con el área de Organización Popular, ocupada por dirigentes y militantes de base. El Ministerio ya había puesto en marcha la construcción de los denominados Centros de Referencia en las provincias, procurando descentralizar y anclar localmente la figura del jefe territorial. A su vez, hacia principios de 2005, se había creado el Programa Promotores Territoriales para el Cambio Social, a través del cual el organismo institucionalizó la participación de las organizaciones territoriales —muchas de ellas miembros del entonces movimiento piquetero— en la gestión de la política asistencial. El breve lapso en que estos dispositivos de territorialización coexistieron con la Coordinadora fue también un momento de intersección entre grupos que luego se mantendrían insularizados en la vida política ministerial. La participación de las organizaciones de base en el juego político ministerial terminó precipitando la suerte de la Coordinadora y con ella la autoridad de Mariela.

*Empezaban las cuestiones paralelas, se crea esta figura del promotor [territorial]. Súper interesante, pero era in-con-du-ci-ble [énfasis]. En un momento ellos tenían que reportar a nosotros pero en otro momento no. Ahí hubo un quiebre importante, con lógicas distintas, historias distintas, gente distinta. Yo me llevaba bien con algunos, con otros no. En Córdoba uno me acusó de ser “delasotista”. Para ellos era totalmente imposible pensar en laburar con el gobierno provincial, para mí no se podía laburar de otra manera (Mariela, funcionaria/técnica, entrevista con la autora, 28/8/2008).*

Avanzado el 2006, la Coordinadora se disolvió. Desde la perspectiva de Mariela, no solo los conflictos internos determinaron este resultado sino también la decantación de una “opción por la militancia” y un estilo de intervención directa del Ministerio en el territorio. Mariela logró reubicarse como técnica rasa en un programa, pero nunca recuperó los niveles de “compromiso” que había alcanzado en su trabajo en la Coordinadora. El desenlace de su corto paso por las cúpulas ministeriales tuvo para ella un impacto subjetivo importante:

*Hay una lógica de construcción de poder muy espasmódica. En un momento sos la persona de más confianza, en otro momento es otro, y vos fuiste. Nosotros... nadie sabía que esa era la lógica, si no uno se hubiera manejado de otra manera, construyendo en otro lado, o viendo... Entonces empezó el deterioro completo, ya no sos tan útil, ya vamos para el otro lado. Estábamos ahí, ninguno, más allá de que todos laburamos 14 horas, pero ninguno era del riñón. De golpe, todo ese esfuerzo, la confianza, todo eso, se me era retirado, no era valorado.*

*Nadie se acuerda, te acordás vos [...] Eso fue muy duro. Encontrarte en la escena de tener que buscar adónde te quedás, porque el barco se hunde, dónde te ubicás. Y bueno, ocupé mi lugar de técnica rasa, me comí unos golpes, y me acomodaron en mi rol. Ahora, imaginate, hay días que no tengo tarea. Cualquier comparación que yo haga... cualquier cosa me parece aburrida (Mariela, funcionaria/técnica, entrevista con la autora, 28/08/2008).*

El desplazamiento de Mariela, de este modo, supuso un aprendizaje político para ella y para otros recién llegados, según el cual el carácter fluctuante de los actores políticos gravitantes en la vida del Ministerio, de las opciones de gestión y de la estructura informal de autoridad debe ser tomado como una constante y, por tanto, como un orientador de los comportamientos, expectativas y modos de vincularse con el resto de los miembros de la organización. Lo paradójico es que dicha fluctuación abría y cerraba el centro de poder en simultáneo, lo mantenía potencialmente accesible y a la vez vedado para cualquiera.

## **Reflexiones finales**

A través de los itinerarios de dos agentes ministeriales buscamos aquí reconstruir algunos aspectos de la trama relacional que definía los movimientos de funcionarios y algunos de los principios que organizaban la circulación de autoridad en la vida del organismo. La idea que subyace en nuestro análisis es que en organizaciones con juegos políticos altamente informales y fluctuantes, si no situamos los movimientos de funcionarios en los contextos en los que se dan, muchos de ellos no resultan comprensibles. Esta dificultad no se subsana, por otra parte, mediante el análisis de perfiles o trayectorias individuales. La tipificación de perfiles de funcionarios permite identificar grandes tendencias, regularidades que pueden atravesar el tiempo y el espacio y que el análisis de microcosmos organizacionales o coyunturas puntuales no permite observar. Pero esas tendencias en los perfiles no vienen explicadas, son más bien un punto de partida del análisis. Más aún, de los perfiles no se derivan acciones en un sentido u otro o motivos de designación de modo necesario. De allí la importancia de situar los movimientos de funcionarios en las tramas organizacionales en que se inscriben y de hacer de sus perfiles y trayectorias datos comprensibles en relación con esas tramas.

Un rasgo destacaba en el juego político ministerial: la ambigüedad de las posiciones de autoridad. El carácter imprevisible de los recorridos institucionales de los agentes y el modo en que las designaciones de funcionarios eran utilizadas y percibidas como elementos de un juego político que las excedía

volvían ambivalente la autoridad asignada. Las posiciones obtenidas muchas veces eran experimentadas no como eventos naturales, en los que el ascenso se vive como destino, sino como acontecimientos improbables. Lo cual no quería decir, por supuesto, que fueran irracionales o accidentales, sino más bien que su explicabilidad exigía mirar algo más que los atributos de los funcionarios o las atribuciones de los puestos. Como vimos, los atributos de los funcionarios tenían una relevancia analítica situada, relativa a los contextos organizacionales, no resultaban legibles de modo aislado. Las conexiones entre ciertos aspectos de los perfiles de determinados agentes y sus itinerarios no eran directas sino que estaban mediadas por los juegos políticos cambiantes de los cuales participaban, sea como estrategias, objetos o instrumentos.

El poder nunca era transparente a la mirada de los agentes ministeriales, descifrarlo exigía una destreza que se aprendía lenta y cotidianamente, en los pasillos de la dependencia. Como vimos, los nombramientos formales podían enmascarar tácticas que los volvían ambiguos, los reconocimientos informales podían –y solían– ser tanteos efímeros. Los agentes encumbrados podían no estar a la “altura” de esta evanescencia, no saber ejercer su poder o ejercerlo “mal”, contra su supervivencia futura.

La modalidad de conducción radial del organismo quebraba sistemáticamente las cadenas de autoridad al tiempo que generaba un efecto paradójico de apertura al centro de poder. A su vez, la fluctuación espasmódica de la confianza reforzaba el carácter incierto de las posiciones de los agentes, que terminaba de consagrarse en la potencial contigüidad entre ascenso y derrumbe en sus posiciones. Aun sin la nitidez del caso de Mariela, la experiencia de muchos de los funcionarios medios estaba marcada por cambios abruptos en los reconocimientos informales, recreando ráfagas de celebridad y anonimato, de intimidad y distancia con las cúpulas ministeriales.

Estas relaciones mostraban una complejidad por momentos caótica. Sin embargo, aprehenderlas y anticiparlas formaba parte de la socialización ministerial. Anticipar un juego de alineamientos cambiantes y contar con el carácter incierto de la circulación del poder formaban parte de la sabiduría estratégica de los agentes experimentados y era una lección que, con mayores o menores costos, pronto aprendían los recién llegados, como Mariela. En estas circunstancias, no es que las “carreras” burocráticas fueran imposibles, sino que eran imprevisibles; saber eso era ya un punto a favor para quienes quisieran emprender una.

Resta saber cuánto de los modos de circulación de autoridad que analizamos en el caso del MDSN son extensibles a otras áreas del Estado y a otros períodos. Cuánto de la modalidad de conducción que retratamos es característica del

liderazgo kirchnerista o puede ser identificada también en otros liderazgos. Cuánto, finalmente, es atribuible solo al Estado o puede ser también observable en otro tipo de organizaciones. La sociología política, la mirada relacional y el trabajo etnográfico pueden ser herramientas propicias para despejar, mediante el diálogo entre estudios empíricos puntuales, estos interrogantes.

## **Bibliografía**

- Acuña, Carlos; Kessler, Gabriel y Repetto, Fabián (2002). *Evolución de la política social argentina en la década del '90: cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social*. Buenos Aires: Claspo.
- Auyero, Javier (2013). *Pacientes del Estado*. Buenos Aires: Eudeba.
- Boltanski, Luc (2000). *El amor y la justicia como competencias. Tres ensayos de sociología de la acción*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Bourdieu, Pierre (1996). *State Nobility: Elite Schools in the Field of Power*. Cambridge: Polity Press.
- Briggs, Charles L. (1986). *Learning How to Ask: A Sociolinguistic Appraisal of the Interview in Social Science Research*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Canelo, Paula (2012). “‘Un ministerio de tercera línea’. Transformaciones en el reclutamiento y las trayectorias de los ministros de Defensa argentinos”. *Polhis, Boletín Bibliográfico Electrónico del Programa Buenos Aires de Historia Política*, año 5, n° 9, pp. 319-329.
- Corcuff, Philippe (2015). *Las nuevas sociologías*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Crozier, Michel y Friedberg, Erhard (1990 [1977]). *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. México: Alianza.
- Dalbosco, Hugo (2003). “Perfil de los funcionarios políticos 1983-1999”. Tesis de maestría, Buenos Aires, Universidad de San Andrés.
- Ferraro, Agustín (2006). “Una idea muy precaria: el nuevo servicio civil y los viejos designados políticos en Argentina”. *Latin American Politics and Society*, vol. 2, n° 41, pp. 165-186.
- Foucault, Michel (1996). “Segunda lección, 14 de enero de 1976 (Genealogía 2: poder, derecho, verdad)”. En *Genealogía del racismo*, pp. 27-40. Buenos Aires: Altamira.
- Garfinkel, Harold (1967). *Studies in Ethnomethodology*. Cambridge: Polity Press.
- Gené, Mariana (2014). “Al interior de la política. Trayectorias, legitimidades y

- modos de hacer política en el Ministerio del Interior (1983-2007)". Tesis de doctorado en cotutela UBA-EHESS.
- Giorgi, Guido (2015). "Modos de acceso y circulación por el gobierno nacional. Perfiles, sociabilidades y redes sociopolíticas y religiosas de los cuadros de gobierno de Desarrollo Social de la Nación. Argentina, 1994-2011". Tesis de doctorado en cotutela UBA-EHESS.
- Guber, Rosana (2001). *La etnografía. Método, campo y reflexividad*. Buenos Aires: Norma.
- Gupta, Akhil (1995). "Blurred Boundaries: The Discourse of Corruption, the Culture of Politics, and the Imagined State". *American Ethnologists*, vol. 22, n° 2, pp. 375-402.
- Haney, Lynne (1996). "Homeboys, babies, men in suits: the state and the reproduction of male dominance". *American Sociological Review*, n° 61, pp. 759-778.
- Heredia, Mariana (2015). *Cuando los economistas alcanzaron el poder. (O cómo se gestó la confianza en los expertos)*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Heredia, Mariana y Gené, Mariana (2009). "Atributos y legitimidades del gabinete nacional: sociohistoria de los ministerios de Economía e Interior en la prensa (1930-2009)". *El Príncipe*, n° 2, pp. 109-135
- Iacovello, Mercedes; Zuvanic, Laura y Tommasi, Mariano (2002). "Politización, estrategia y cultura burocrática: áreas de abordaje para la reforma del servicio civil en Argentina". *Diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil. Diálogo Regional de Políticas*, BID, disponible en [www.top.org.ar/publicac.htm](http://www.top.org.ar/publicac.htm).
- Knorr Cetina, Karin (1981). "Introduction". En Knorr Cetina, Karin y Cicourel, Aaron (comps.), *Advances in social theory and methodology. Towards an integration of micro and macro sociologies*, pp. 1-17. Boston: Routledge & Kegan Paul Ltd.
- Marcus, George (1995). "Ethnography in/of the World System: The Emergence of Multi-Sited Ethnography". *Annual Review of Anthropology*, vol. 24, pp. 95-117.
- O'Donnell, Guillermo (1982). *El Estado burocrático-autoritario. Triunfo, derrotas y crisis*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Ortiz de Rozas, Victoria (2011). "Las formas de reclutamiento del personal político, una vía de entrada al estudio del régimen político provincial.

- Santiago del Estero (1999-2009)". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, año 1, n° 1, pp. 133-159.
- Oszlak, Oscar (1999). "The Argentine Civil Service: An Unfinished Search for Identity". *Research in Public Administration*, n° 5, pp. 267-326.
- Perelmiter, Luisina (2016). *Burocracia plebeya. La vida íntima del Ministerio de Desarrollo Social*. Buenos Aires: UNSAM Edita, en prensa.
- Plotkin, Mariano y Zimmermann, Eduardo (2012a). *Los saberes del Estado*. Buenos Aires: Edhasa.
- (comps.) (2012b). *Las prácticas del Estado. Política, sociedad y elites estatales en la Argentina del siglo XX*. Buenos Aires: Edhasa.
- Portantiero, Juan Carlos (1999). *Los usos de Gramsci*. Buenos Aires: Grijalbo.
- Rhodes, R. A. W. (2011). *Everyday life in British Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Scherlis, Gerardo (2012). "Designaciones y organización partidaria. El partido de redes gubernamentales en el peronismo kirchnerista". *América Latina Hoy*, n° 62, pp. 47-77.
- Sidicaro, Ricardo (2003). *Los tres peronismos. Estado y poder económico (1946-55/1973-76/1989-99)*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Sikkink, Kathryn (1993). "Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista". *Desarrollo Económico*, vol. 32, n° 128, p. 543-574.
- Soprano, Germán y Bohoslavsky, Ernesto (2010). *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 hasta la actualidad)*. Los Polvorines y Buenos Aires: UNGS-Prometeo.
- Tenti Fanfani, Emilio (1989). *Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención*. Buenos Aires: CEAL.
- Tilly, Charles (2002). *La desigualdad persistente*. Buenos Aires: Manantial.
- Vommaro, Gabriel (2013). "El estudio del reclutamiento de los dirigentes de una organización política a través de sus generaciones políticas: el caso del PRO en la ciudad de Buenos Aires, Argentina". Ponencia presentada en el Congreso LASA 2013, Washington.
- Weber, Max (1997). *Economía y Sociedad*, México: Fondo de Cultura Económica.



# Entre la descomposición y la recomposición sindical. Una apuesta por la sociología política

*Martín Armelino*

## Introducción

No resulta extraño constatar que si la sociología política en la Argentina se desarrolló hacia mediados del siglo xx casi contemporáneamente a la propia transformación de su sociedad, lo haya hecho para comprender la relación entre movimiento obrero y peronismo. En efecto, se trata del proceso por el cual la Argentina entra de lleno a la sociedad de masas, en términos de su industrialización, urbanización e inclusión política. La movilización política de los trabajadores y sus sindicatos por parte de un liderazgo ajeno al de su clase aparecía en el horizonte de la incipiente sociología como una suerte de laboratorio vivo y al alcance de la mano, que la desafiaba a buscar razones para explicar la contingencia de ese extraño vínculo en una coyuntura determinada. La desafiaba, en suma, a responder la pregunta por el lazo social.

Sobre el filo del cambio de centuria, por el contrario, se constata que la relación entre trabajadores, sindicatos y peronismo ya no cubre el espectro que abre en este tiempo la pregunta por el lazo social. En otros términos, los trabajadores organizados ya no son los componentes determinantes de aquel lazo, estructurado en torno a la existencia de un mercado de trabajo equilibrado y a la cohesión política de la clase obrera. El sindicalismo peronista, que hasta entonces había sido la expresión dominante de aquel vínculo en los conflictos socioeconómicos y sociopolíticos, vio condicionado su despliegue por la ac-

tivación de dos procesos, el de la democratización del sistema político en los ochenta y la liberalización económica en los noventa (Torre, 2004). Con el primero, perdió influencia la participación política obrera dentro del Partido Justicialista, a manos de la Renovación Peronista; con las reformas neoliberales, perdió influencia para incidir en la actividad económica.

Tras la descomposición de esa ecuación para explicar la sociedad argentina, los estudios sobre los sindicatos en los noventa procedieron, básicamente, de dos enfoques disciplinares: la ciencia política y la sociología de los movimientos sociales. El primero los ha observado desde el ángulo organizativo y de intercambio táctico con el Estado como agentes económicos que buscan adaptarse al nuevo escenario levantado por las reformas (Etchemendy, 2001, 2004, 2015; Murillo, 1997, 2000, 2005), mientras que el segundo los ha observado como la expresión de novedosas formas de organización y movilización colectiva, ligadas a otros grupos sociales, y con quienes buscan edificar en la resistencia a las reformas los pilares de un contrapoder popular (Armelino, 2005, 2008; Calvo, 2006; Farinetti, 1999, 2003; Svampa y Pereyra, 2003).

La visión de cada una de estas disciplinas sobre el sindicalismo ha puesto atención a distintos sindicatos y, más en abstracto, a diferentes tipos de sindicalismo, estilizando determinados comportamientos y horizontes de acción en detrimento de otros. Asimismo, el ángulo epistemológico y metodológico desde el que cada una se ha aproximado al fenómeno difiere. El perfil de sindicato concebido desde la ciencia política es afín al de una agencia proveedora de servicios para sus afiliados que maximiza recursos. La racionalidad que informa esta visión es la utilitaria y con esa vara se evalúa la conducta sindical. Desde esta perspectiva, se ha priorizado entonces a los sindicatos que apoyaron a los gobiernos reformadores y que reacomodaron sus intereses en función del programa neoliberal, resultando ganadores del proceso por recibir concesiones y prerrogativas. Pero su sesgo utilitarista no explica cómo sobrevivieron aquellos sindicatos que se opusieron al cambio y no recibieron concesiones; sin más, se los agrupa entre los perdedores. En cuanto al costado metodológico, basado en la política comparada, se analizan las variaciones en distintos países y/o regiones del comportamiento de un tipo de sindicato afín a este perfil. Por el contrario, la sociología de los movimientos sociales traza el perfil del sindicato-movimiento, que se constituye en solidaridad con otros grupos sociales y cuya proyección contestataria es a la vez política porque se erige como expresión de un contrapoder popular. En el marco de esta disciplina, hay también una aproximación instrumental al análisis de la constitución y consolidación de los movimientos sociales, sobre todo en la Teoría de la Movilización de Recursos,

pero la presencia de otros enfoques, como el de los repertorios de acción colectiva y el de los marcos interpretativos, o los estudios europeos centrados en la cuestión identitaria, han promovido una mirada más ecléctica. En la Argentina, al menos, ha predominado este tipo de acercamiento. Desde esta perspectiva, se ha analizado a los sindicatos que resistieron al ajuste estructural y se vincularon con otros actores sociales contenciosos, ensanchando los márgenes de acción de los actores colectivos. En consecuencia, se ignoran los sindicatos favorables a las reformas con un comentario descriptivo sobre su adaptación. Aquí la distinción no es entre ganadores y perdedores sino entre sindicatos resistentes y colaboradores de las reformas.

¿Cómo sortear este punto ciego? Esto es, analizar o bien a los que ganaron por sobre los que perdieron, o bien a los combativos por sobre los colaboracionistas. En estos términos, parece difícil hallar investigaciones que atiendan al desarrollo de sindicatos de uno y otro grupo. Una temprana pero solitaria excepción fue la de Martuccelli y Svampa (1997). Con este interrogante y este antecedente, inicié mi investigación sobre reformas de mercado y reacciones sindicales en la Argentina durante los noventa, centrándome en el sector de los empleados públicos. Una circunstancia peculiar de ese ámbito habilitaba aquel interrogante. En efecto, a diferencia de la mayoría de los sectores económicos, donde rige el monopolio de la representación gremial, en el Estado hay competencia sindical y son dos los sindicatos autorizados para gestionar los reclamos de los trabajadores públicos de los distintos niveles del estado (nacional, provincial, municipal) en todo el territorio: la Asociación Trabajadores del Estado (ATE) y la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN). Dado que su reacción a las reformas fue opuesta (UPCN las apoyó, ATE las resistió), quise averiguar las razones de dicho contraste.<sup>1</sup> Esto exigía abandonar los enfoques mencionados; de hecho, en mi trabajo previo me había dedicado particularmente a ATE y a su influencia en la fundación de una central sindical alternativa a la Confederación General del Trabajo (CGT) y de nuevo tipo, como la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA), valiéndome de la sociología de los movimientos sociales y dejando en las sombras a UPCN por considerar su desenvolvimiento propio del sindicalismo convencional. Asimismo, hubo también investigaciones politológicas que privilegiaron a UPCN sobre ATE (Etchemendy, 2001).

Este artículo recupera los lineamientos principales de una propuesta alternativa al estudio de los sindicatos en épocas de cambio que desarrollé para mi tesis

<sup>1</sup> Un estudio muy interesante sobre estos sindicatos en los noventa llevó adelante Diana Menéndez (2005, 2008), desde la perspectiva de la sociología del trabajo, circunscrito al ámbito del Ministerio de Trabajo.

doctoral, buscando contribuir al desarrollo de una perspectiva sociopolítica del análisis sindical. Dicha perspectiva se organiza a partir de la noción de concepciones de sindicalismo, que son dos: una es la del *sindicato profesional-asociativo* y la otra es la del *sindicato de clase*. En la primera se inscriben los sindicatos orientados a acumular recursos organizativos que convierten en bienes y servicios para sus afiliados; en la segunda, aquellos cuya finalidad gremial está asociada a una construcción colectiva más vasta, de carácter político. Sendas concepciones aluden a las prácticas que configuran el comportamiento de los sindicatos frente a sus contrapartes empresarias y al Estado, e informan su vida interna, pero se apoyan en diferentes patrones de acción sindical que los acercan a unas agencias proveedoras de servicios o a unas agencias coordinadoras del cambio social.

Considerando que desde el ingreso de las reformas neoliberales ha sido notable la mutación de los sindicatos en la economía y la política, importa rescatar un enfoque sostenido en los pilares híbridos de la sociología política, aunque los sindicatos no representen ya para la sociología política el objeto de estudio de otro tiempo, para contribuir al examen de su nueva fisonomía, su perfil social y político, su influencia en la movilización política de los trabajadores, de modo de averiguar algo más sobre su desenvolvimiento, más allá de ser considerados como agentes económicos influyentes o como protagonistas de una movilización social renovada en el ocaso de la sociedad salarial.

El trabajo se organiza en cinco apartados. Primero se reseñan los principales aportes de estas disciplinas para el estudio sindical. Segundo, se presenta la propuesta sobre las concepciones de sindicalismo. Tercero, se reconstruyen brevemente las reformas y las reacciones de ATE y UPCN. Cuarto, se realiza una interpretación de sus respuestas sindicales en clave de las concepciones. Quinto, como conclusión, se plantea una agenda exploratoria y tentativa (a modo de disparador) para recuperar la perspectiva de la sociología política en el estudio de los sindicatos, más allá de la coyuntura neoliberal.

## **El estudio de los sindicatos durante el neoliberalismo**

Sin dudas, el aporte de la ciencia política de raíz norteamericana al estudio de los procesos de reformas estructurales, como las ocurridas en América Latina y en los países poscomunistas en las décadas de 1980 y 1990, es insoslayable. Al haber brindado un amplio panorama de cambios en las instituciones económicas y en las relaciones entre Estado y actores sociales, sus resultados tuvieron gran influencia y difusión. Restringiendo el universo a los estudios sobre reformas y sindicatos, estas investigaciones buscaron explicar cómo se llevaron a cabo el

ajuste estructural y la readaptación de los sindicatos al nuevo escenario. Con el foco puesto en los procesos de cambio encarados por gobiernos de base obrera y popular, estas investigaciones han descubierto un tópico importante de la realidad sindical de este nuevo tiempo: en democracia, los gobiernos requieren apoyos sólidos para dar inicio a las reformas y, sobre todo, para sostenerlas en el tiempo. Considerando que los programas de ajuste estructural buscaban eliminar o, por lo menos, recortar bastante las instituciones consolidadas en la etapa de la economía de industrialización por sustitución de importaciones, estos estudios mostraron cómo los gobiernos debieron acomodar aquellos programas a las realidades de sus países y a los intereses de los actores empresariales y sindicales representativos de ese modelo de acumulación en retirada para poder realizarlos, porque se trataba de actores con un importante poder de fuego que podían obstaculizar el camino hacia el cambio (Acuña y Smith, 1996; Torre, 1998). Así, mostraron las negociaciones entre gobierno y sindicatos que tuvieron como resultado el acceso de los sindicatos a nuevas actividades lucrativas y demás concesiones a cambio de su apoyo a las reformas, sin el cual hubiese sido inviable la liberalización económica. Sobre la relación Estado-sindicatos, específicamente, son imprescindibles en esta perspectiva los trabajos de Murillo (1997, 2000, 2005) y Etchemendy (2001, 2004, 2015).

Analizando diferentes estrategias del sindicalismo argentino frente al ingreso de las políticas neoliberales, Murillo (1997) destacó como novedosa la estrategia de “supervivencia organizativa” implementada por los grandes sindicatos para compensar la erosión de recursos industriales y políticos con recursos organizativos provenientes de nuevas actividades rentables, creadas por las mismas reformas. Dicha estrategia les permitía a los dirigentes de estos sindicatos ganar mayor autonomía tanto del Estado por las nuevas actividades lucrativas en las que participaban, como de sus bases, por las condiciones del mercado laboral (Murillo, 1997: 430). Para la autora, los sindicalistas fueron proclives a las reformas hasta tanto no amenazaran su estabilidad en el cargo o el monopolio de representación de sus organizaciones en sus respectivos sectores económicos. A su vez, Etchemendy (2004) examinó las negociaciones entabladas por los principales sindicatos con el gobierno para sumarse a la coalición reformista, logrando conservar la custodia de las obras sociales, la negociación colectiva centralizada y la cláusula de la ultratractividad (que prolonga la vigencia de los convenios colectivos hasta la celebración de uno nuevo) a cambio de la flexibilización de los contratos individuales de trabajo. En ambos casos, se señalaba la menor gravitación del sindicalismo frente al gobierno y más en general

frente al Estado, pero aun así sus estudios se centraron en aquellos ganadores o exitosos del proceso.

En esta perspectiva, el resultado entre sindicatos ganadores y perdedores depende menos de los cálculos sindicales que de los del gobierno. El foco está puesto en la formación de coaliciones de apoyo a las reformas a través de las cuales los gobiernos pudieron moldear las preferencias de determinados actores económicos para sostenerlas en el tiempo. Centrados en esta dinámica gubernamental, no parece haber diferencias entre los sindicatos salvo el hecho de contarse entre los que ganaron o los que perdieron. Lo único que los distingue es su proyección futura como beneficiados o perjudicados, y todos los sindicatos parecieran moverse por una sola dimensión de la racionalidad, la utilitaria, y con el mismo fin, que es el de la maximización de recursos de unas agencias proveedoras de servicios para sus miembros. Circunscribiéndonos a ATE y UPCN, el sesgo utilitarista de esta visión permite explicar, por ejemplo, cómo sobrevivió UPCN a las reformas, pero no ATE. ¿Cómo explicar desde esta perspectiva que los sindicatos que adoptaron otras formas de enfrentar las políticas neoliberales fueran igualmente respaldados por sus miembros? Teniendo presente que en este sector hay rivalidad sindical, esa pregunta cobra mayor relieve puesto que los trabajadores podían optar entre varios sindicatos para salvaguardar sus intereses.

A diferencia del enfoque politológico, el de la sociología de los movimientos sociales soslayó estos procesos de formación de coaliciones y adoptó una perspectiva holista sobre la implementación de las reformas, es decir, las comprendió como la profundización de un nuevo modelo de acumulación iniciado durante la década de 1970 bajo regímenes militares pero que ahora entraban de lleno en la agenda gubernamental, condicionados por la emergencia inflacionaria y el ahogo fiscal bajo los dictados del “Consenso de Washington”. Frente a la invocación de una mentada ausencia de alternativas por parte de los gobiernos reformadores, las reformas provocaban la resistencia de distintos grupos sociales y a ese campo de batalla dirigía entonces sus cañones este enfoque. Si en la lectura politológica la realidad de los sindicatos que resistieron al desafío neoliberal quedó eclipsada, o incluso directamente desplazada, por el contrario, en la lectura sociológica se convirtió en un nuevo objeto de análisis. Y lo fue porque la naturaleza de la propia experiencia sindical de esas organizaciones se transformó. En Argentina, la más resonante fue la de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) y expresó con mayor énfasis la tensión entre organización sindical y organización del movimiento social, acaso por la influencia en su fundación de dos sindicatos de empleados públicos numerosos como ATE y la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina

(CTERA) y por la visibilidad que alcanzaron sus vinculaciones con las organizaciones sociales no sindicales.<sup>2</sup>

Sucede que la fuerza de trabajo que este sindicalismo de movimiento social pretende representar es mucho más heterogénea porque ya no se diferencia por rasgos que hacen a la sociedad laboral propiamente dicha, como el tipo de empresa, la localización geográfica, o la centralidad en el circuito productivo. Esa diferenciación está apoyada sobre el eje de quienes están incorporados y quienes no lo están. Cubrir esa brecha sociológica es una de las pretensiones más ambiciosas que anima la proyección de este sindicalismo y su novedad se erige, entonces, sobre la base de dos pilares: uno concentrado en la conservación de los trabajadores organizados, otro dirigido a organizar a quienes experimentan las nuevas realidades del mercado de trabajo. Su fórmula propone corregir, además, la plataforma desigual exhibida por el sindicalismo de gestión de servicios, que presenta una fisura entre el éxito del sindicato y el de los trabajadores, y que se expresa en la conservación de garantías corporatistas y de privilegios organizativos que no se traducen directamente en beneficios para sus adherentes. La corrección promovida por este sindicalismo es doble: de un lado, intenta reparar esta fractura organizativa y auxilia los reclamos de los trabajadores; del otro, aspira a detener la sangría de sus cuerpos de afiliados cubriendo el vacío institucional y material que padecen los subocupados y desocupados bajo el paraguas de un mismo interés común. Para incrementar sus filas prueba, además, alianzas solidarias y acciones conjuntas con organizaciones que defienden el medioambiente, la diversidad racial o sexual y de género, entre posibles ejemplos de una plataforma de lucha que se asume transformadora de las necesidades sociales. En ese sentido, la novedad que trae este modelo resulta paradójica: para ser el portavoz de los trabajadores, el sindicato sale del mercado de trabajo.

Dado que su inserción en el ámbito laboral y la economía se ligan con otras arenas desde donde levanta su fortaleza, está expuesto en principio a una mayor diversidad de retos organizativos, institucionales y políticos. De allí que los estudios sobre este tipo de sindicalismo dirijan su atención al proceso formativo y de consolidación ligado a la dinámica misma de la movilización, pues es en estas rutinas donde halla los hitos de su germinación y arraigo. Al centrarse más en las campañas y eventos de movilización, en las lógicas y desafíos organizativos, y en los interrogantes identitarios, este enfoque soslaya las relaciones de estos grupos con el Estado, que por supuesto no son solo de

---

<sup>2</sup> Otra organización surgida en esos años y con una impronta similar fue la Corriente Clasista Combativa (ccc).

confrontación. Asimismo, cuando la crisis empuja a la sociedad a la calle, el sindicalismo de movimiento social se ramifica y expande con velocidad, pero su ímpetu pareciera deprimirse cuando soplan vientos de crecimiento económico y se reanudan las batallas por el bienestar en los términos más convencionales de la conflictividad social.

Respecto de la CTA, su surgimiento en paralelo al ingreso de las políticas neoliberales fue leído como el intento por contrarrestar los efectos de la desestructuración acelerada de los pilares de la sociedad salarial; un intento que aun cuando procuraba recomponer aquellos pilares en términos de un nuevo movimiento político, fue interpretado por las ciencias sociales como una forma más de la descomposición social. Lo hicieron o bien desde la perspectiva de los movimientos sociales, poniendo atención al costado organizativo y sus relaciones con el mercado de trabajo y con los poderes públicos (Armelino, 2005, 2008; Calvo, 2006; Ferrero y Gurrera, 2007; Serdar, 2009), o bien desde la perspectiva de las transformaciones de las identidades políticas, para indagar en las derivas identitarias del peronismo, de las identidades políticas en general, de las características de la movilización política de los trabajadores (Armelino, 2012; Gurrera, 2005; Martuccelli y Svampa, 1997; Pérez, 2008; Svampa, 2005).

## **Las concepciones de sindicalismo**

Así las cosas, estudiar el comportamiento de ATE frente a las reformas desde la sociología de los movimientos sociales resultaba rendidor porque permitía explorar los claroscuros de un nuevo tipo de sindicalismo, ligado a innovaciones en el tipo de movilización y de coordinación de la acción colectiva con otros grupos sociales, en muchos casos, también novedosos, como los desocupados, convertidos en piqueteros, que experimentaba la CTA, pero desdibujaba bastante el componente gremial del sindicato en esos años, en especial, porque en la mayoría de los sectores del estado donde tenía representación rivalizaba con UPCN. Desde esta perspectiva, como ya he señalado, el examen sobre este sindicato quedaba clausurado. En la visión politológica, ATE no concitaba mayor interés por el hecho de considerársele perdedor, pero sí UPCN porque su adaptación a las reformas lo ubicaba entre los ganadores y habilitaba un examen sobre el modo en que intervino en el diseño y ejecución de las reformas en el Estado.

Para sortear esta suerte de encerrona epistemológica, mi propósito fue integrar en un marco de análisis distinto las reacciones opuestas de ATE y UPCN, para poder compararlas a través de un mismo conjunto de variables que me permitiera averiguar por qué habían respondido diferente al desafío común de

la reforma del estado. Tomando como base una tipología del sociólogo italiano Alessandro Pizzorno (1980) para los sindicatos industriales de su país hacia fines de los años sesenta, abordé las respuestas de ATE y UPCN desde la noción de diferentes concepciones de sindicalismo.

Una concepción de sindicalismo alude a las prácticas que configuran el comportamiento de los sindicatos frente a sus contrapartes empresarias y al Estado, e informan su vida interna. El ángulo desde el que se observa el comportamiento sindical aquí aborda las características del tipo de acción que despliega y del tipo de gestión interna para la toma de decisiones. La acción sindical no se circunscribe a la captura de privilegios o concesiones, y la racionalidad que la orienta se nutre de otras fuentes además de la utilitaria. Aunque los sindicatos buscan siempre ventajas organizativas y beneficios para sus miembros, porque es uno de sus resortes fundamentales de surgimiento y vigencia, los términos en que negocian la paz o la beligerancia laboral están influidos por una concepción que orienta sus definiciones. Tales concepciones son las que perfilan los dirigentes, pues definen la movilización y las negociaciones, y son responsables del impacto de las acciones que desenvuelve su sindicato. Hay dos grandes concepciones: la del *sindicato profesional-asociativo* y la del *sindicato de clase*. La primera de ellas está ceñida a su sector de actividad y su fin es constituirse en el organismo expresivo de la necesidad de los trabajadores. La segunda postula convertirse en un organismo transformativo de la necesidad de los trabajadores y su labor reivindicativa se desarrolla en paralelo al logro de metas más vastas de cambio. Las diferencias entre ambas concepciones se erigen sobre dos pilares: la “estructura organizativa”, que distingue entre organizaciones más cerradas o más abiertas y perfila distintos estilos de conducción para gestionar sus peticiones; y las “arenas de construcción sindical”, que refieren a las fuentes de poder de los sindicatos y a las estrategias para lograr sus conquistas.

Así, la “estructura organizativa” del sindicato profesional-asociativo tiende a ser cerrada y su horizonte de acción, delimitado al propio sindicato, lo traza el núcleo dirigente, que concentra las decisiones sobre las metas organizativas y responde con eficacia a los reclamos de sus miembros. Por su impronta vertical, este tipo de sindicato profesionaliza a sus cuadros militantes para lograr un desenvolvimiento –y una imagen– uniforme del sindicato ante los afiliados y la contraparte laboral, de modo que la coherencia gremial se propague desde la cima hasta la base de su estructura. En cambio, la del sindicato de clase tiende a ser abierta y su horizonte de acción traspasa la frontera de las reivindicaciones estrictamente gremiales para abarcar al conjunto de las aspiraciones de la clase. Con metas más vastas, este sindicato puede nutrirse de contingentes heterogé-

neos, pero para contenerlos requiere una estructura más horizontal que procese el disenso respecto de la definición de las metas sindicales. La formación de sus cuadros militantes engloba la actividad gremial y la actividad política, procurando un perfil de militancia consciente que interpele la posición subalterna de los trabajadores.

En cuanto a las “arenas de construcción sindical”, el sindicato profesional-asociativo basa sus fuentes de poder sobre los pilares de su sector de actividad. Apuesta a liderar ese universo y con esa meta promueve la gestión exitosa de las reivindicaciones gremiales, que redundan en la conservación, e incremento, de su nómina de afiliados. Su influencia sobre la contraparte laboral y/o el Estado para obtener ventajas organizativas y recursos económicos condiciona su predominio entre la población gremial que representa, de modo que es crucial la conexión con las agencias estatales donde se elaboran políticas laborales para intervenir en el diseño y ejecución de dichas iniciativas, conservar y/o amplificar su poder, y ampliar y/o mejorar la distribución de bienes y servicios a sus afiliados. Con tal giro hacia los poderes públicos, este sindicato estira la acción gremial y la convierte en política. Por el contrario, el sindicato de clase desborda los límites de una actividad económica específica para orientarse al conjunto de los trabajadores organizados o a otras arenas, como la de los movimientos sociales y los partidos contestatarios, y conseguir metas transformadoras. Las fronteras del sindicato se solapan con las del movimiento y el plano laboral se funde con otros relativos a las alianzas sociales que construye. Alienta solidaridades con otras bases del descontento social porque, precisamente, es en la coordinación de esa resistencia amplificada desde donde levanta las bases de su poderío, que le provee recursos para engrosar su organización y revalidar su proyecto gremial y político. En dicho proyecto, la movilización popular ocupa un lugar central pues sintetiza en un único frente de oposición a la acción gremial y la acción política contra las iniciativas de actores empresariales, las políticas gubernamentales o el Estado mismo en cuanto garante de las instituciones que regulan el mercado de trabajo, la economía o la participación política.

En suma, mediante el análisis de estos sindicatos del sector público quise averiguar por el rendimiento de esta propuesta sociológica para un análisis que sorteara las vicisitudes de sindicatos ganadores versus sindicatos perdedores, o de sindicatos beligerantes versus sindicatos colaboracionistas.

## **Las reacciones sindicales a la reforma del Estado**

Al poco tiempo de iniciada su gestión, el gobierno de Carlos Menem afrontó los problemas del déficit fiscal y la inflación poniendo en marcha un programa de políticas estructurales de cuño neoliberal, mediante la aprobación expeditiva de las leyes 23696 de Reforma del Estado y 23697 de Emergencia Económica. La primera de ellas impulsó la privatización de las empresas públicas y la emergencia administrativa, autorizando al Ejecutivo a intervenir en la reorganización de los entes, empresas o sociedades del sector público y disponer la baja del personal con funciones de responsabilidad y conducción. La Ley de Emergencia Económica, por su parte, estableció especificaciones sobre el empleo en la administración pública, como la prohibición de la contratación o designación de personal, la racionalización de los recursos humanos mediante su reubicación, la promoción de programas de propiedad participada con inclusión de los empleados, la revisión de los regímenes de empleo y la convocatoria (o creación) de instancias de negociación colectiva con los sindicatos para aprovechar recursos humanos y económicos, y la eliminación en el salario de toda retribución ajena a la del propio cargo o categoría.

La administración pública nacional (concretamente, los ministerios y organismos descentralizados del Poder Ejecutivo Nacional) presentaba, a fines de los ochenta, una estructura desproporcionada de oficinas, una distribución desigual del empleo entre sus categorías superiores e inferiores de la jerarquía, y escalas salariales no siempre acordes con sus escalafones. Si bien había convenios colectivos específicos en algunos organismos y en las empresas y sociedades del llamado Estado empresario, la mayoría de la administración central prescindía de la negociación colectiva para establecer condiciones de trabajo y salarios. En su lugar, se definían por escalafón. Había varios escalafones y varios sindicatos también que intervenían en esas pulseadas; el más numeroso de ellos era el Escalafón 1428/73, donde eran mayoritarios ATE y UPCN.

Los objetivos de fondo del gobierno con esas iniciativas eran: reducir el empleo público, homogeneizar la política salarial y flexibilizar sus reglas laborales. A través de sucesivos decretos dictados entre marzo y noviembre de 1990, se dispuso la reducción de secretarías, subsecretarías y direcciones, el congelamiento de la política salarial y de vacantes, la jubilación de oficio de los empleados en condiciones de retiro y la instrumentación escalonada de iniciativas para recortar el volumen del personal. La homogeneización de la política salarial priorizó al escalafón 1428/73, el más numeroso de la administración central (clasificaba a unos 30.000 agentes en 1990), a través de la creación del Sistema Nacional de

la Profesión Administrativa (SINAPA) que instituyó nuevos procedimientos de selección, clasificación y evaluación del personal, modificó sus calificaciones y escalas salariales. Por último, para flexibilizar la normativa laboral del sector, era necesario crear el instituto de la negociación colectiva, pues hasta entonces se regulaban por el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública. De ese modo, se reparaba una deuda institucional del Estado con sus empleados, que hasta entonces fijaba unilateralmente condiciones de trabajo y salarios, pero además dichas reglas llegaban para adecuar la normativa de la función pública a la del mercado de trabajo en proceso de flexibilización. Finalmente, para diseñar estos cambios y realizarlos, el gobierno creó el Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa (CECRA), integrado por un reducido grupo técnico con amplias atribuciones para agilizar el recorte de personal.

### **UPCN: concesiones por apoyo al cambio**

A expensas de la reforma del Estado, UPCN consolidó su poder entre los sindicatos públicos e influencia sobre el Poder Ejecutivo. A cambio de su apoyo a la reforma obtuvo del gobierno ventajas y concesiones que le permitieron conservar los 200.000 afiliados que poseía a fines de los ochenta (Senén González, 1990; *Clarín*, 2/3/1998). El sindicato integró el CECRA, pudiendo ser parte del diseño y la ejecución de la reforma administrativa. Por ejemplo, participó en el lanzamiento del SINAPA y varios de sus miembros formaron parte de la comisión que estableció sus principios regulatorios, revisó disposiciones sobre la estabilidad y la puesta en disponibilidad de los empleados, pudiendo preservar de los despidos a una porción importante de sus adherentes. Diseñó propuestas selectivas de retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas, y revaluó escalas salariales. Sus miembros participaron en las rondas de concursos, reclasificaciones y promociones de los empleados, custodiando la cobertura de vacantes, la selección de los aspirantes y la evaluación de los promovidos. Esto le permitió cierto control sobre una porción del empleo público, y su influencia se notó, además, en el nombramiento de varios de sus dirigentes para desempeñar cargos ejecutivos en organismos públicos (Orlansky, 1996: 85). ATE impugnó este nuevo escalafón, del que no fue parte hasta fines de la década, por considerar desventajosas las condiciones de estabilidad y promoción para aquellos trabajadores que no eran de UPCN.

Sobre esta plataforma, UPCN institucionalizó su influencia en el empleo público con la sanción en 1992 de la Ley 24185 de Convenciones Colectivas del Sector Público, que habilitaba la confección del primer convenio colectivo

para los empleados estatales. Dado que ATE también estaba autorizado a participar del nuevo instituto, era fundamental determinar la representación de cada sindicato. Se dispuso que los empleados cubiertos por esta convención fuesen aquellos que en 1991 habían sido reclasificados en el SINAPA; en esa población laboral, UPCN representaba el 72,3% de los empleados y ATE el 29,69%. La marcha que imponían el gobierno y UPCN a este asunto, sobre todo en lo relativo al trazado de un cuerpo flexibilizado de normas laborales, llevó a ATE a retirarse de las comisiones redactoras poco antes de su sanción, a fines de 1998. Homologado a comienzos de 1999, el primer convenio colectivo de trabajo para la administración nacional (CCT 66/99) fue firmado solo por UPCN. Fijó un modelo de negociación altamente centralizado y garantizó el aumento de su poder financiero al recompensarlo mensualmente con el 0,5% del total de la remuneración bruta de los empleados incluidos en el convenio, esto es, una cuota sindical compulsiva que abarcaba a los trabajadores no afiliados al sindicato, como los de ATE, o sin afiliación gremial.

La coronación del poder gremial y económico de UPCN llegó con la creación en 1995 de una única obra social para los empleados públicos (Decreto 218/95). Hasta entonces, los servicios médico-asistenciales del sector se gestionaban en órganos colegiados mixtos con el Poder Ejecutivo y estaban dispersos en varias obras sociales por ministerios y reparticiones e institutos provinciales. Con este otorgamiento, el sindicato se liberó de la tutela estatal para administrar monopólicamente la flamante entidad de salud en el sector –Unión Personal– que redundó en un mejoramiento sustantivo de su poder financiero.

### **ATE: confrontación al cambio**

ATE enfrentó el ajuste estructural y se posicionó como uno de los actores protagónicos contra la embestida de las políticas neoliberales. Habiéndose instalado UPCN como el interlocutor dominante del gobierno entre los empleados nacionales, la oposición de ATE a cada una de las iniciativas de la reforma se nutrió de una porción de estos empleados pero, sobre todo, de empleados públicos provinciales y municipales.

En estas jurisdicciones, los empleados públicos cargaban con una larga historia de problemas salariales y de condiciones de trabajo, que se acrecentaron con las políticas neoliberales. Tanto la transferencia de los servicios de salud y educación, como las medidas de desregulación, desincentivo a la promoción regional y liquidación de los bancos provinciales, recargaron el volumen del empleo público, sobrecargaron las cuentas públicas y acarrearón complicaciones

salariales para los empleados. Dado que el gobierno nacional requería el apoyo legislativo de ambas cámaras para sostener su programa de liberalización, lo obtuvo –sobre todo, de las provincias periféricas– a cambio de auxilio financiero y postergación del ajuste de personal.

Considerando que para cualquier sindicato no es lo mismo afrontar el desafío del desempleo que el del mejoramiento de salarios y condiciones de trabajo, ATE enfrentó ese nuevo escenario amparándose en una estructura gremial fortalecida previamente, en los ochenta, cuando los problemas laborales aquí eran tanto o más hondos que en las oficinas nacionales. Frente a varios de los sindicatos provinciales existentes en distintas jurisdicciones, ATE estaba mejor pertrechado para sostener planes de lucha a favor de sus reivindicaciones pues su estructura nacional le permitía sortear mucho más los reveses económicos y políticos de esos distritos. El sindicato logró incluso la fusión con otros sindicatos provinciales: en 1987 se diluyó en su estructura el Sindicato Único de Trabajadores del Estado de Neuquén y en 1989 la Asociación de Empleados Públicos de Corrientes. Para tener una idea de la gravitación creciente de los provinciales en la agenda de ATE, es oportuno señalar que para 1987 estos trabajadores representaban el 48% de los 134.276 afiliados que entonces poseía el sindicato.

Ya en los noventa y con las reformas en marcha, en las provincias había dos sectores que se volvieron sensibles: salud y educación. Debido a las políticas de descentralización, estos estados pasaron a ocuparse del sostenimiento de ambos servicios y aun cuando recibieron auxilio financiero nacional para compensar la endémica sequía de recursos que padecían, no pudieron contrapesar el desequilibrio en sus cuentas, pues debieron destinar la mayoría de sus recursos a la gestión –improvisada– de dichas funciones sociales y sobre todo al pago de salarios (Cao y Rubins, 2001: 235). Los trabajadores soportaron el congelamiento salarial, el retraso de los pagos o su liquidación a través de bonos, y las cesantías que ponían en riesgo su estabilidad laboral.

Para afianzar este desplazamiento organizativo, ATE profundizó su acción gremial a través de la constitución de ramas nacionales. Las que primero se conformaron fueron las de salud, educación, previsión social y municipios. En los hospitales ahora provinciales se afirmó muy rápido, sumando hacia 1993 unos 8.000 afiliados a un sector que desde entonces superaba los 40.000 adherentes (ATE. Memoria y balance, 1993: 13). Este trabajo en las provincias llevó al sindicato a tener en 1995 un aumento de sus afiliados, que trepó a 162.278; de ese total, el 54% eran empleados provinciales. Con lo cual, este número informa también del crecimiento en el propio universo de los provinciales con

respecto a los años ochenta. A su vez, el trabajo de la rama de los municipales tuvo un crecimiento fenomenal, dado que los trabajadores de los municipios habían soportado la definición discrecional de sus condiciones de trabajo y de pago. En esta rama, ATE condensó los reclamos dispersos de los municipales –al margen del tamaño de los municipios– en un haz de reivindicaciones, que incluían: unificación provincial de estatutos y escalafones municipales, estabilidad laboral, salario básico, mejoramiento de las condiciones de seguridad e higiene de trabajo (ATE. Memoria y balance, 1992: 18). Al concluir la década, el sindicato había capitalizado este trabajo con el incremento exponencial de afiliaciones entre los municipales: tomando como base 1987, hacia 1999 creció 249%, pues de los 8.057 afiliados que poseía en ese nivel del Estado saltó a 28.172 en 1999; este sector fue el que más creció en toda la década.

En las provincias, el impacto de las reformas sobre las condiciones de vida de las poblaciones fue contundente. Por un lado, la prestación de funciones sociales básicas ahora a cargo de los estados provinciales mostró ser rápidamente deficitaria, peligraban las fuentes de trabajo de su personal y hasta la propia prestación de los servicios. Por el otro, el cierre de fábricas y firmas estatales que eran el eje de la actividad de muchas localidades amenazaba ahora la supervivencia de sus poblaciones. En muchas de ellas, la frontera entre conflicto laboral y conflicto social se volvió borrosa y ATE profundizó su confrontación fundando junto a los docentes de CTERA el entonces llamado Congreso de los Trabajadores Argentinos (CTA). Se trataba de un proyecto gremial y político de nuevo tipo, escindido de la CGT y del PJ, que buscó coordinar detrás de sí la resistencia al neoliberalismo. Por lo tanto, su proyección iba más allá de los reclamos gremiales de los trabajadores públicos. La CTA le proveyó a ATE el soporte necesario para condensar reivindicaciones gremiales y de sectores ajenos al plano estatal en una confrontación común, y se convertiría para ATE en una herramienta de presión sobre los gobiernos más allá de los lugares de trabajo. El sindicato vinculó los conflictos provinciales desde 1993 con una política gremial que se afirmó en el espacio público y en la escena política a expensas de protestas contra el modelo económico, muchas de ellas multitudinarias y engrosadas por la presencia de un arco opositor que incluía a partidos políticos y organizaciones de pequeños empresarios, derechos humanos, agrarias o estudiantiles. La denominada Marcha Federal y el primer paro nacional convocado por la CTA y otros agrupamientos sindicales, entre julio y agosto de 1994, marcaron un hito en ese intento por canalizar el descontento en la formulación de un modelo sindical distinto, que tuvo su correlato en otras similares, como la

Marcha Grande por el Trabajo de 1997, o la organización del Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO).

## **Concepciones de sindicalismo en ATE y UPCN**

¿Cómo interpretar el accionar de ATE y UPCN a la luz de las concepciones de sindicalismo? ¿Cuánto de ese accionar estaba presente ya en ambos antes de las reformas? En un punto, este último interrogante es más importante que su antecesor puesto que para considerar aplicable la noción de las concepciones de sindicalismo era necesario confirmar que sus respuestas no obedecían al hecho de que UPCN se había adaptado a las reformas por recibir concesiones y ATE se había enfrentado porque no recibió nada. De allí que para reconstruir el perfil de cada sindicato fue necesario investigar sobre algunos aspectos más que su reacción al neoliberalismo. Retrotraerse por ejemplo a la década de 1980, cuando, tras la recuperación democrática, la mayoría de los sindicatos revalidaron sus conducciones y reformaron sus estatutos. Tanto en ATE como en UPCN se atravesaron estos avatares y de ellos surgieron conducciones con objetivos distintos para sus sindicatos de los que habían perseguido sus antepasados. En el caso de UPCN, se buscó antes de las reformas tender a convertirse en el sindicato principal de las reivindicaciones de la administración pública; en el caso de ATE, se planteó también antes de las reformas edificar un sindicato que extendiera sus redes solidarias más allá del mercado de trabajo. De tal modo, en los noventa estos sindicatos reaccionan por algo más que (o por algo distinto de) la obtención de concesiones.

Cuando soplan vientos de cambio que amenazan a los trabajadores, es común que los sindicatos exalten sus rasgos característicos para diferenciarse de sus rivales y se vuelvan más expresivos de los perfiles que contornean las modalidades de sindicalismo que los identifican. Influye en estas modulaciones el peso de las coyunturas, de modo que pueden trazar nuevas estrategias de acción gremial y política para adaptarse al nuevo contexto o pueden desactivar ciertas dimensiones de su manejo gremial para activar otras. No obstante, su mutación es paulatina porque las reglas que informan dichas modulaciones se hunden en el tiempo histórico de sus organizaciones, generando una cierta inercia entre quienes hacen uso de ellas.

Comenzando por UPCN, se desprende de su accionar una concepción de *sindicato profesional asociativo*. A partir del despliegue de sus estrategias de consolidación gremial en el sector durante los noventa, se valió de las oportunidades abiertas por el gobierno a nuevas actividades lucrativas afines a los servicios sociales. Revisó sus preferencias, que hasta fines de los ochenta había

circunscrito a lograr un trato privilegiado para negociar salarios y condiciones laborales más generales, para convertirse en el sindicato que moldeaba el perfil del empleado público que la promocionada modernización del Estado requería. Por ejemplo, para mejorar la preparación de sus afiliados en los concursos abiertos por el nuevo escalafón (SINAPA), el sindicato incentivó la profesionalización de sus asociados organizando cursos de capacitación junto con la Secretaría de la Función Pública, o la promoción de estudios terciarios y universitarios afines a la administración pública en convenios con universidades públicas y privadas. Si la reforma del Estado postulaba una renovación de las prácticas y atribuciones estatales, UPCN hizo suyo ese precepto para acompañar la iniciativa y potenciarlo en el interior de sus filas. Tomando como banco de pruebas a sus miembros, adoptó el léxico de los programas de modernización estatal y fue a la captura del conjunto de los empleados.

En el plano interno, con la aprobación de sus nuevos estatutos en los ochenta, este sindicato fortaleció paulatinamente una organización cerrada de la gestión gremial, con un gobierno centralizado y enérgico sobre el conjunto de toda su estructura. Frente al lanzamiento de las transformaciones neoliberales, su opción por apoyar una reforma que tanta sospecha generaba en los propios empleados sobre su fortuna laboral requería seguir de cerca el paso de sus seccionales y delegaciones, para asegurarse que en todas hubiese un buen diálogo con las autoridades. Esto, por cierto, garantizaba una imagen homogénea del sindicato pero restringía el accionar de sus niveles más bajos.

En ATE, por el contrario, despuntó una concepción de *sindicato de clase*. Como hemos visto ya, en su resistencia al neoliberalismo procuró abarcar al conjunto de los trabajadores, más allá de su propia tropa, y planteó en su agenda de acción gremial el problema de los desempleados y la desocupación. Ligándose a otras organizaciones sindicales y sociales con quienes formó la CTA, replanteó la naturaleza de la acción sindical al intentar organizar a las nuevas realidades del trabajo que la CGT no contemplaba y abarcar por fuera del mercado laboral a diversos grupos afectados. Dado que el líder de ATE, Víctor De Gennaro, fue a la vez el de la CTA, las preferencias de este sindicato se reorganizaron rápidamente hacia la coordinación de una fuerza heterogénea que incluía reclamos gremiales y de cambio general. Ambos pilares fueron característicos del sindicato en las jurisdicciones provinciales y municipales, donde se fundían demandas de esos empleados públicos y del conjunto de sus poblaciones por efecto de las políticas neoliberales. Esto era, también, un modo eficaz de distinción y fortalecimiento frente a su rival, UPCN, cuyo liderazgo en los ministerios y organismos nacionales imponía un techo a su crecimiento.

En el plano interno, estas características de ATE se correspondieron con la promoción de una organización más abierta y horizontal, que se perfiló luego de la renovación de sus estatutos en los ochenta. Se definió un tipo de organización orientada a la autonomía sindical, la descentralización organizativa y la democratización de sus distintos niveles de jefatura. Por ejemplo, se favorecieron las prácticas internas colegiadas mediante la creación estatutaria de los consejos directivos provinciales y de los consejos directivos por ramas de actividad. Ambas figuras venían a descentralizar las decisiones en un sindicato de estructura unificada que define los pasos gremiales y políticos del sindicato en la cumbre de un consejo directivo central. Estas propuestas corporizaron la “lucha” de ATE para resistir al cambio neoliberal en distintas provincias y/o sectores (como el de la salud) con asambleas en los sitios de trabajo para “discutir” estrategias, “defender” las fuentes de trabajo, o “proponer” políticas alternativas. Para resistir al ajuste estructural, ATE apeló al involucramiento indiscriminado de los trabajadores, afiliados y no afiliados. Halló en el cuadro del ajuste el espacio apropiado para cultivar la práctica asamblearia, sobre todo porque la amenaza cierta sobre las fuentes de trabajo contribuía a (o por lo menos aumentaba la probabilidad de) un mayor involucramiento de los potenciales afectados.

## Palabras finales

Estas páginas han mostrado una aproximación al análisis sindical en una época de cambio como la de las transformaciones estructurales distinta a las perspectivas dominantes de la ciencia política y la sociología de los movimientos sociales. Procuran contribuir al debate sobre los modos de analizar estos procesos y actores señalando que tanto en las estructuras organizativas de los sindicatos como en sus arenas de construcción social y política hay aspectos no siempre similares que pueden condicionar sus opciones y decisiones. Circunscribiéndonos a los casos de este estudio, podemos afirmar ahora que no se desprende del hecho de que ATE no hubiera recibido concesiones el que fundara la CTA y tratara de encauzar la movilización social y política detrás de su proyecto. Podría haber reaccionado como otros sindicatos que también enfrentaron al neoliberalismo pero lo hicieron desde el Movimiento de los Trabajadores Argentinos (MTA), creado en 1994 como un desprendimiento crítico de la CGT que, tras la crisis de 2001, presionó para liderarla en un contexto posliberal. Respecto de UPCN, tampoco se desprende de haberse beneficiado institucional y organizativamente en el sector administrativo el hecho de que multiplicara la oferta de servicios para sus miembros, que por cierto mejoraron sus arcas, y aprovechara esa posi-

ción para consolidar su poder gremial y garantizar condiciones de trabajo para su tropa. Podría haber reaccionado como otros sindicatos que priorizaron el costado empresarial abierto por las reformas y extendieron sus organizaciones al desarrollo de nuevas actividades en detrimento de la defensa de sus representados, como ha mostrado el caso paradigmático de los empleados de comercio.

En el contexto de reactivación económica que implicó el resurgimiento sindical a partir de 2004-2005, la ciencia política ha abordado el fenómeno ofreciendo resultados de investigación interesantes y conceptos innovadores (Etchemendy y Collier, 2008; Benes y Fernández Milmanda, 2012; Fernández Milmanda y Benes, 2010). A su vez, dos nuevas aproximaciones han analizado las distintas realidades de la militancia gremial en los lugares de trabajo, pero desde distintos enfoques. Uno de ellos, de raigambre marxista, está centrado en la fortalecida actividad de las comisiones internas y los cuerpos de delegados en los sitios de trabajo de las industrias y servicios clásicos donde la representación gremial tiene ya una larga historia y voluminosas organizaciones (AA.VV., 2007; Castro Rubel, 2008; Guevara, 2012; Montes Cató y Ventrici, 2011; Varela, 2015, entre otros). El otro enfoque, valiéndose de herramientas de la sociología del trabajo y la etnografía, se ha abocado a estudiar nuevos colectivos de sindicalización, en particular en actividades de servicios como las grandes cadenas de supermercado, las agencias de *call centers* que auxilian la gestión de atención al cliente de las empresas, la industria cosmética, el servicio de repartidores y *motoqueros*, el tren subterráneo; una apropiada síntesis de este enfoque es la compilación de Abal Medina y Diana Menéndez (2011) y Abal Medina (2014). La sociología de los movimientos sociales, en tanto, ha experimentado cierto repliegue.

Por el tono y la temporalidad que abarcan a este texto, no hay espacio para apelar a conclusiones. Pero sí hay espacio para rescatar de la sociología política claves de análisis que nos posibiliten conocer más aspectos sobre los sindicatos después de que volvieron a ocupar la escena del conflicto social. A modo de punteo de temas para una agenda de investigación en este ámbito pueden mencionarse algunos, que por supuesto ni cubren el espectro de cuestiones posibles a explorar ni plantean la resolución de preguntas macrosociológicas, pero que tienen la ambición de indagar aspectos no tomados en cuenta por la mayoría de los enfoques más utilizados para abordar el fenómeno.

Así como se investigó la desindustrialización del peronismo entre los ochenta y noventa, sería interesante indagar en qué medida se ha asistido a una resindustrialización del peronismo en el contexto de resurgimiento del sindicalismo. Por todo lo dicho, sería bastante probable constatar que no ha tenido la impronta

del proceso fundacional de aquella movilización política. Y ello habilita una indagación por las características de tal sindicalización, por ejemplo, por las relaciones entre trabajadores, sindicatos y fracciones del peronismo, ya que si en el pasado había una correlación entre el voto obrero y el voto peronista, resultaría muy interesante averiguar las características actuales de esa relación en el marco de una heterogeneidad de las clases trabajadoras y de una fragmentación partidaria del peronismo. Habilita, también, una indagación por las relaciones entre militancia sindical y partidos de izquierda o vertientes autonomistas que han animado con convicción y éxito una porción considerable de la conflictividad gremial de los últimos lustros. Y habilita, por fin, la averiguación por los alcances de una posible agremiación circunscrita al plano reivindicativo.

Otra cuestión es que en la etapa del vigoroso sindicalismo peronista era un dato (o se lo presentaba como tal) la sindicalización de los obreros, más y menos calificados, y las relaciones de los sindicatos con el mundo obrero. Pero entonces como ahora es poco lo que sabemos acerca de la sindicalización de la clase media. Afrontar una definición de dicha clase es todo un desafío sociológico, que escapa obviamente a esta comunicación, pero si dejamos en suspenso ese asunto puede señalarse igualmente que hay varias actividades de servicios que se organizaron sindicalmente y cuyo perfil social no tiene raigambre obrera o del mundo popular sino que responde a atributos típicos de los sectores medios. Ligado a esto, vale interesarse por los horizontes reivindicativos de estas organizaciones y sus afiliados, por las características de su militancia y las expectativas de sus cuadros dirigentes, para averiguar las semejanzas y diferencias de estos con los sindicatos surgidos del mundo obrero.

Mirando por último hacia adentro de los sindicatos, se encuentra que los elencos dirigentes son muy estables. Salvo contadas excepciones, es frecuente que el recambio ocurra por el fallecimiento de sus jefes; hay casos en los que el alejamiento sucede por el procesamiento judicial, como ha ocurrido en la Unión Ferroviaria, pero aun así el alejamiento personal de su principal dirigente no supuso el alejamiento de su séquito. Teniendo presente, por un lado, la vigencia de unas conducciones que llevan ya una larga temporada al frente de sus organizaciones y, por otro lado, la realidad de no pocos sindicatos en los que existen unas bases enfrentadas a sus conducciones y por ello muy activas y militantes, es una oportunidad revisar los temas clásicos de la democracia y la burocracia sindical, tratando de ligar las cuestiones propias del proceso político interno de los sindicatos con aspectos de las biografías de esos cuadros intermedios y dirigentes —a la manera en que hace ya muchos años ejerció De Imaz al incluir a los sindicalistas en su estudio *Los que mandan*— que ayuda-

rían a componer un mapa más rico de las organizaciones sindicales y de sus protagonistas, estableciendo relaciones entre sindicatos de distintos sectores de actividad económica, diferente influencia en el plano económico y en el plano sociopolítico, diversos perfiles socioculturales.

Conviene repetirlo: la sociología política puede aportar al análisis de los sindicatos aproximándose al fenómeno con nuevas preguntas o a través de la recuperación de otras que han quedado en el camino. De ese modo, puede contribuir a profundizar aspectos no tratados por otras disciplinas y enfoques, que los asocian o bien a la representación de intereses económicos, o bien a la coordinación de una movilización social renovada en el ocaso de la sociedad salarial, o bien –como apuntamos unas líneas más arriba– como grupos de militancia abnegada en la prosecución de la creación de nuevas organizaciones o como protagonistas del cambio revolucionario desde el sitio de trabajo.

## **Bibliografía**

- AA.VV. (2007). *Experiencias subterráneas. Trabajo, organización gremial e ideas políticas de los trabajadores del subte*. Buenos Aires: Ediciones IPS.
- Abal Medina, Paula (2014). *Ser sólo un número más. Trabajadores jóvenes, grandes empresas, activismos sindicales en la Argentina actual*. Buenos Aires: Biblos.
- Abal Medina, Paula y Diana Menéndez, Nicolás (2011). *Colectivos Resistentes. Procesos de politización de trabajadores/las en la Argentina Contemporánea*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Acuña, Carlos y Smith, William (1996). “La economía política del ajuste estructural: la lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales”. *Desarrollo Económico*, n° 141, vol. 36, pp. 355-389.
- Armellino, Martín (2005). “Resistencia sin integración: protesta, propuesta y movimiento en la acción colectiva sindical de los ’90. El caso de la CTA”. En Schuster, Federico *et al.*, *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*, pp. 275-311. Buenos Aires: Prometeo.
- (2008). “Tensiones entre organización sindical y organización territorial: la experiencia de la CTA y la FTV en el período poscrisis”. En Pereyra, Sebastián; Pérez, Germán y Schuster, Federico (comps.), *La huella piquetera. Avatares de las organizaciones de desocupados después de 2001*, pp. 141-182. La Plata: Al Margen.

- (2012). “*Kind of blue*. Las vicisitudes de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) durante los años kirchneristas”. En Pérez, Germán y Natalucci, Ana (comps.), *Vamos las bandas. Organizaciones y militancia kirchnerista*, pp. 101-126. Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Benes, Enzo (2010). “Los incentivos para la participación sindical en la conformación de las coaliciones reformistas: el caso argentino (1987-1989)”. Ponencia presentada en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.
- Benes, Enzo y Fernández Milmanda, Belén (2012). “El nuevo liderazgo sindical en la Argentina postneoliberal: el caso del gremio de Camioneros”. *Desarrollo Económico*, n° 205, vol. 52, pp. 31-62.
- Calvo, Dolores (2006). *Exclusión y política. Estudio sociológico sobre la experiencia de la Federación de Trabajadores por la Tierra, la Vivienda y el Hábitat (FTV)*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Cao, Horacio y Rubins, Roxana (2001). “Administración nacional y administraciones provinciales: similitudes y diferencias”. En Calvo, Ernesto y Abal Medina, Juan Manuel (comps.), *El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, pp. 253-267. Buenos Aires: INAP-Eudeba.
- Castro Rubel, Jorge (2008). “Revirtiendo los efectos de la privatización sobre la fuerza de trabajo. Estrategias sindicales y transformaciones de las condiciones laborales en los subterráneos de Buenos Aires (1994-2008)”. Tesis de doctorado, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Diana Menéndez, Nicolás (2005). “ATE y UPCN: dos concepciones en pugna sobre la representación sindical de los trabajadores estatales”. En Fernández, Arturo (comp.), *Estado y relaciones laborales: transformaciones y perspectivas*, pp. 169-191. Buenos Aires: Prometeo.
- (2008). “La trama compleja de la acción sindical: los casos de ATE y UPCN”. *Trabajo y Sociedad*, n° 10, vol. IX.
- Etchemendy, Sebastián (2001). “Construir coaliciones reformistas: la política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica”. *Desarrollo Económico*, n° 160, vol. 40, pp. 675-706.
- (2004). “Represión, inclusión y exclusión: relaciones gobierno-sindicatos y modelos de reforma laboral en economías liberalizadas”. *Revista SAAP*, n° 1, vol. 2, pp. 135-164.

- (2015). *La economía política del neoliberalismo. Empresarios y trabajadores en América Latina, España y Portugal*. Buenos Aires: Eudeba.
- Etchemendy, Sebastián y Collier, Ruth B. (2008). “Golpeados pero de pie: resurgimiento sindical y neocorporativismo segmentado en Argentina”. *Postdata* n° 13, pp. 145-192.
- Farinetti, Marina (1999). “¿Qué queda del movimiento obrero? Las formas del reclamo laboral en la nueva democracia argentina”. *Trabajo y Sociedad*, n° 1, vol. 1.
- (2003). “La conflictividad social después del movimiento obrero”. *Nueva Sociedad*, n° 182, pp. 60-75.
- Fernández Milmanda, Belén y Benes, Enzo (2010). “Moderación reivindicativa en el nuevo contexto macroeconómico post 2001: el caso del sindicato de comercio (Argentina 2003-2007)”. *Revista SAAP*, n° 2, vol. 4, pp. 227-258.
- Ferrero, Juan Pablo y Gurrera, Silvana (2007). “El sindicalismo de movimiento social. Algunas reflexiones en torno del concepto”. En Fernández, Arturo (comp.), *Estados y sindicatos en perspectiva latinoamericana*. Buenos Aires: Prometeo.
- Guevara, Sebastián (2012). “Reactivación de la movilización obrera en la industria terminal automotriz (2004-2011). Recuperación parcial del salario con persistencia en la flexibilización laboral”. *Trabajo y Sociedad*, n° 19, vol. XVI.
- Gurrera, María Silvana (2005). “La redefinición del conflicto social. La conformación de la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA)”. En Delamata, Gabriela (comp.), *Ciudadanía y territorio. Las relaciones políticas de las nuevas identidades sociales*, pp. 17-66. Buenos Aires: Espacio.
- Martuccelli, Danilo y Svampa, Maristella (1997). *La plaza vacía. Las transformaciones del peronismo*. Buenos Aires: Losada.
- Montes Cató, Juan y Ventrìci, Patricia (2011). “Labor Union Renewal in Argentina. Democratic Revitalization from the Base”. *Latin American Perspectives*, n° 6, vol. 38, pp. 38-51.
- Murillo, María Victoria (1997). “La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem”. *Desarrollo Económico*, n° 147, vol. 37, pp. 419-446.
- (2000). “Del populismo al neoliberalismo: sindicatos y reformas de mercado en América Latina”. *Desarrollo Económico*, n° 158, vol. 40, pp. 179-212.
- (2005). *Sindicalismo, coaliciones partidarias y reformas de mercado en América Latina*. Madrid: Siglo XXI.

- Orlansky, Dora (1996). “Reforma del Estado, reestructuración laboral y reconversión sindical en el sector público”. *Aportes*, n° 6, pp. 77-88.
- Pérez, Germán (2008). “Las oportunidades de la crisis. Estrategias políticas del sindicalismo disidente frente al colapso argentino”. En Pereyra, Sebastián; Pérez, Germán y Schuster, Federico (comps.), *La huella piquetera. Avatares de las organizaciones de desocupados después de 2001*, pp. 93-116. La Plata: Al Margen.
- Pizzorno, Alessandro (1980). *I soggetti del pluralismo. Classi Partiti Sindacati*. Bologna: Il Mulino.
- Senén González, Santiago (1990). “Entidades sindicales que agrupan a los docentes y trabajadores de la Administración Pública”. Secretaría de la Función Pública, Programa de Gestión para el Sector Público Argentino, informe final, Buenos Aires.
- Serdar, Ayse (2009). “Limits to the revitalization of labor: social movements unionism in Argentina”. Dissertation, Binghamton University, State University of New York.
- Torre, Juan Carlos (2004). *El gigante invertebrado. Los sindicatos en el gobierno, Argentina 1973-1976*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- (1998). *El proceso político de las reformas en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Svampa, Maristella (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.
- Svampa, Maristella y Pereyra, Sebastián (2003). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.
- Varela, Paula (2015). *La disputa por la dignidad obrera. Sindicalismo de base fabril en la zona norte del Conurbano bonaerense, 2003-2014*. Buenos Aires: Imago Mundi.

**Segunda parte**  
**Saberes expertos y sentido práctico**  
**en el mundo político**



# **El estudio de los problemas públicos. Un balance basado en una investigación sobre la corrupción**

*Sebastián Pereyra*

## **Introducción**

La corrupción se ha instalado en nuestro vocabulario político en las últimas décadas y, de modo recurrente, la actividad política aparece asociada a este término por demás polisémico. Los escándalos de corrupción encuentran, en ese marco, una audiencia fértil en diversos sectores sociales que sienten una fuerte desconfianza respecto de la actividad política.

Los escándalos son el elemento y el rasgo más visible de los cruces entre corrupción y política que caracterizan el debate público en las últimas décadas en la Argentina y en muchos otros países del mundo. Representan, en este sentido, un indicador claro de la existencia de un problema público. Al mismo tiempo, solo muestran algunos rasgos de dicho problema y lo hacen resaltando aspectos episódicos, que no se refieren de modo directo a los procesos y elementos que, por otro lado, los hacen posibles. Emergen de modo recurrente para recordar la actualidad del problema en cuestión pero, por sí solos, no permiten ver cuál es la historia ni los rasgos principales que caracterizan el problema.

En estas páginas queremos ofrecer una reflexión sobre los problemas públicos como objetos de investigación. Cuando pensamos en el análisis de un problema público asumimos que se trata de un objeto esquivo, inestable: los problemas se vinculan con preocupaciones que son cambiantes en el tiempo. La lista de condiciones o estados de cosas que, en un momento dado, pueden

ser denominados como problemas públicos es prácticamente infinita. Los problemas públicos se refieren principalmente a desacuerdos; existen siempre diferentes puntos de vista respecto de si un determinado estado de cosas es o no un problema (Loseke, 2007: 6).

Así, estudiar la corrupción como problema público supone analizar y reconstruir la génesis en el proceso de tematización pública. ¿De qué modo aparecen denuncias que señalan la existencia del problema? ¿Cuáles son los canales y procedimientos por medio de los cuales esas denuncias son escuchadas y amplificadas? ¿Cómo se organizan las disputas que dichas denuncias traen aparejadas? ¿De qué modo se establecen indicadores para estimar la magnitud y el alcance del problema? Y, finalmente, ¿de qué manera logran determinarse las responsabilidades que todo problema trae aparejadas?

Estos interrogantes de carácter general son aquellos que guían el estudio de los problemas públicos como objeto de investigación. Nuestra reflexión partirá, en este caso, de un estudio específico sobre la corrupción como problema público en la Argentina de los años noventa (Pereyra, 2013). Para reconstruir el modo en que la corrupción se transformó en un problema público en la política argentina, hemos focalizado en tres ámbitos en los que el tema adquirió una centralidad importante desde los años noventa en adelante. Se trata del desarrollo de núcleos de trabajo experto relacionados con el problema, la multiplicación de escándalos en la política nacional y, por último, la incorporación del tema en la política institucional (como tema de campaña electoral y como objeto de política pública). Es decir, nuestro análisis se preocupó por analizar el modo en que el problema de la corrupción se integró como materia de trabajo en tres ámbitos profesionales diferenciados: el mundo de las ONG, el periodismo y la política profesional.

El recorrido de nuestra indagación definió tres ejes transversales a esos ámbitos que permiten revisar de modo analítico los mecanismos que explican el proceso de configuración del problema. Esos ejes son: a) la formulación de demandas, b) las estrategias de movilización y publicidad y c) los mecanismos de estabilización del problema. En conjunto, ellos permiten entender globalmente los elementos involucrados en el proceso de puesta en forma de un problema público y, por lo tanto, las dimensiones principales para el estudio de este tipo de objetos de la realidad social.

## **Problemas públicos**

El estudio de los problemas públicos tiene una larga tradición en la sociología anglosajona al tiempo que ha tenido poco o nulo impacto en otros contextos intelectuales.<sup>1</sup> En estas páginas nos proponemos presentar algunos rasgos generales de este enfoque para analizar, sobre esa base, las potencialidades y restricciones que presenta como modo de abordar temas y problemas de la sociología política y como herramienta para el desarrollo de investigaciones empíricas.

Partiremos, entonces, de una definición básica de la noción de problema público para revisar cuáles son los conceptos centrales para su estudio. Un problema implica, en principio, una definición moral: decir que algo es un problema es decir que algo está mal; son situaciones evaluadas como negativas porque causan algún daño. En segundo lugar, para que algo adquiera el estatus de problema público debe tener un carácter extendido. Se diferencia, en este sentido, de un problema personal, es decir que afecta directa o indirectamente, actual o potencialmente, a un número significativo de personas. En tercer lugar, implica una cierta dosis de optimismo; la situación problemática puede ser modificada por la acción humana. Por último, son situaciones que consideramos que deberían ser cambiadas: “algo debe hacerse al respecto” (Gusfield, 1981).

El estudio de los problemas públicos puede partir, en este sentido, simplemente de la clásica distinción realizada por Charles Wright Mills entre inquietudes privadas (*private troubles*) y temas públicos (*public issues*).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Ver, entre otros: Fuller y Meyers (1941), Merton (1971), Becker (1966), Blumer (1971), Spector y Kitsuse (1977). Para una visión general sobre la historia de esta perspectiva: Schwartz (1997), Cefaï y Terzi (2013), Cefaï y Becker (2015).

<sup>2</sup> “La distinción más fructuosa con que opera la imaginación sociológica es quizás la que hace entre ‘las inquietudes personales del medio’ y ‘los problemas públicos de la estructura social’. Esta distinción es un instrumento esencial de la imaginación sociológica y una característica de toda obra clásica en ciencia social. Se presentan inquietudes en el carácter de un individuo y en el ámbito de sus relaciones inmediatas con otros; tienen relación con su yo y con las áreas limitadas de la vida social que conoce directa y personalmente. En consecuencia, el enunciado y la resolución de esas inquietudes corresponden propiamente al individuo como entidad biográfica y dentro del ámbito de su ambiente inmediato: el ámbito social directamente abierto a su experiencia personal y, en cierto grado, a su actividad deliberada. Una inquietud es un asunto privado: los valores amados por un individuo le parecen a este que están amenazados. Los problemas se relacionan con materias que trascienden el ambiente local del individuo y el ámbito de la vida interior. Tienen que ver con la organización de muchos ambientes dentro de las instituciones de una sociedad histórica en su conjunto, con las maneras en que diferentes medios se imbrican e interpenetran para formar la estructura más amplia de la vida social e

Siguiendo el proceso de configuración de un problema público pueden observarse una serie de elementos que son centrales para su comprensión: la constitución de actores interesados en el problema, las distintas estrategias de movilización, los ámbitos de publicidad y escenificación y también sus modos de tratamiento institucional. La dinámica de esos elementos depende, en buena medida, del problema en cuestión.

La visión predominante en los estudios sobre problemas sociales ha estado vinculada con una perspectiva constructivista (Schneider, 1985). Un problema social es, desde este punto de vista, igual a la serie de actividades de quienes intentan definir determinadas situaciones como problemáticas. *Constructing Social Problems* de Malcolm Spector y John I. Kitsuse (1977) es considerado un trabajo fundamental para el estudio de los problemas sociales y, de hecho, todos esos estudios utilizan la definición ofrecida por los autores: “definimos problemas sociales como las tareas de reclamo y demanda que individuos o grupos llevan adelante en relación con algún supuesto estado de cosas” (Spector y Kitsuse, 2006: 75, traducción propia).

Esta perspectiva recibió importantes críticas a lo largo de su desarrollo. En particular, al asimilar la noción de problema social con las actividades de definición, no considera que el problema es el resultado del proceso y no las actividades mismas.<sup>3</sup> En este sentido, algunos autores sostienen que circunscribir la definición de los problemas sociales a la sola idea de la formulación de demandas es demasiado arriesgado (Miller y Holstein, 1993). Es necesario, además, especificar de qué manera las demandas exitosas generan definiciones colectivas que son utilizadas por los actores en sus contextos de vida cotidiana como esquemas de interpretación para categorizar su experiencia práctica.

La mirada puesta sobre la formulación de las demandas deja de lado, además, la cuestión de la generalización de los problemas que es fundamental para entender de qué modo la elaboración de preocupaciones (*troubles*) a nivel personal permite la creación de temas (*issues*) que son la base de los problemas sociales.

Uno de los problemas centrales de las visiones constructivistas es que han descuidado la consideración del carácter público de las acciones involucradas en la constitución de problemas.

---

histórica. Un problema es un asunto público: se advierte que está amenazado un valor amado por la gente” (Wright Mills, 1987: 27-28).

<sup>3</sup> La perspectiva de Spector y Kitsuse ha sido criticada por focalizar en el rol de los demandantes individuales (reformadores morales), más que en la actividad de grupos o movimientos y también por asumir que los interlocutores privilegiados de esas actividades de demanda son los gobiernos o las agencias estatales (Loseke, 2007).

Si la inscripción de las operaciones de definición y de calificación al rango de objetos sociológicos constituye un aporte innegable del constructivismo, los problemas sociales, sin embargo, no son siempre –al menos no en todos los estadios de su enunciación– el fruto de un trabajo deliberado y coherente de construcción, mucho menos si no son forzosamente imputables a la actividad reivindicativa de un grupo social particular (Zimmermann, 2003: 247, traducción propia).

La discusión sobre el carácter público de los problemas permite revisar ese límite del constructivismo desde un nuevo ángulo.

Desde nuestro punto de vista, una cuestión central ligada a la constitución de los problemas sociales es el hecho de su tematización pública. Es necesario señalar, entonces, la importancia del *carácter público* de los problemas sociales. Así, los procesos a partir de los cuales se producen definiciones públicas de un tema particular se constituyen en unos de los elementos de interrogación más importantes. La historia de los procesos de definición de un problema –incluyendo el modo en que son descartadas otras definiciones posibles– constituye el objeto de una sociología de los problemas públicos (Gusfield, 1981; Loseke, 2000; Cefai y Terzi, 2013). Desde ese punto de vista, se requiere un análisis tanto de los mecanismos a través de los cuales un problema adquiere *publicidad* como así también los procesos de definición de algo como materia de interés público (*generalización*) por oposición a aquello que es del orden de lo privado, particular (Taylor, 1992 y Quéré, 1996).

Gusfield fue el primero en llamar la atención sobre el hecho de que es necesario considerar la centralidad del carácter público de los problemas sociales.

Es útil establecer la distinción entre problemas públicos y problemas privados. Por eso prefiero la designación “problemas públicos” a “problemas sociales”. No todos los problemas sociales llegan necesariamente a ser problemas públicos. No todos se vuelven tema de conflicto o de controversia en la arena de la acción pública. No todos cuentan con dependencias que los atiendan ni con movimientos que trabajen para resolverlos (Gusfield, 2014: 69).

Aquello que define, en principio, el carácter público de los problemas es justamente la consideración de que alguien debe hacer algo al respecto.

La constitución de un problema público está estrechamente ligada a la actividad de denuncia realizada por individuos o grupos u otro tipo de actores colectivos. Esas denuncias, en todos los casos, son puestas a prueba como

condición de posibilidad para su generalización, para su publicidad. Además, integran y organizan narraciones que son el modo en el cual los problemas públicos adquieren forma e intentan lograr un estatuto legítimo y públicamente reconocido.

En la génesis de todo problema público se plantea, entonces, la relación entre las denuncias que se realizan y las situaciones que se están denunciando (aumento de la desocupación, un estado generalizado de corrupción, la inseguridad, etcétera). Suspender el juicio sobre esos elementos que representan el “objeto de denuncia” es crucial para el análisis de un problema público. “Es una fase de la investigación practicar la sospecha generalizada sobre todas las versiones, volverlas equivalentes, sin anclarse en una evidencia objetiva o en una certeza moral” (Cefaï, 1996: 47, traducción propia). En la medida en que se asumen esos estados de cosas como hechos incontestables o como datos de la realidad, la posibilidad de reconstruir el proceso de configuración del problema se vuelve imposible.

Por último, a medida que las estrategias para movilizar y dar publicidad a una demanda son exitosas, surgen y se multiplican diversas versiones sobre el estado de cosas y, fundamentalmente, aparecen las polémicas y controversias, en primera instancia, sobre su propia existencia. En general, del mismo modo que existen actores reclamando en relación con ciertas situaciones injustas, suelen constituirse y movilizarse actores que discuten el carácter problemático o —como dijimos— la propia existencia de esas situaciones. Así, se producen movimientos de contra-argumentación o, simplemente, estrategias para deslegitimar los argumentos o la figura de los demandantes. En algunos casos, la violencia o el silenciamiento puede ser la reacción provocada por la actividad de denuncia impidiendo que esas situaciones accedan, incluso, al nivel de la controversia.

En algún sentido, para que exista un problema público es necesario que esas controversias logren estabilizarse de alguna manera. El modo a partir del cual suelen superarse esas controversias es a partir de que se aporte o se descubra evidencia que contribuya a validar los argumentos de las partes implicadas. Ese proceso es lo que denominamos procedimiento de estabilización de un problema público y es lo que permite vincular las denuncias con las características de los estados de cosas denunciados a partir del establecimiento y el reconocimiento de determinados hechos.<sup>4</sup> Es a partir de ese procedimiento

---

<sup>4</sup> El procedimiento típico a partir del cual se establecen hechos en los problemas públicos es la intervención de la palabra de científicos o expertos. En la medida en que las denuncias se refieren a cuestiones que pueden ser saldadas a través de la intervención de esas formas de conocimiento, ese suele ser el mecanismo fundamental. Normalmente son la ciencia o la justicia las que cum-

que comienza a responderse de manera más o menos unívoca a preguntas tales como: ¿en qué consiste esa situación injusta, problemática?, ¿qué es lo que lo o la causa?, ¿quiénes y cuántos están implicados en el problema? En la medida en que pueden establecerse (darse por constatados) ciertos hechos comienzan a ser más sencillos los esfuerzos por delimitar el problema, establecer ciertos parámetros del estado de cosas denunciado y estipular referencias sobre qué incluye y qué no incluye, por ejemplo. Veamos estas cuestiones de un modo menos abstracto.

## **La corrupción como problema público en la Argentina**

Como señalamos al inicio, para rastrear el modo en que la corrupción se transformó en un problema público en la Argentina analizamos tres ámbitos en los que el tema adquirió centralidad desde los años noventa en adelante. Esto es, el desarrollo de núcleos de trabajo experto relacionados con el problema, la multiplicación de escándalos en la política nacional y, por último, la incorporación del tema en la política institucional (como tema de campaña electoral y como objeto de política pública). A cada uno de ellos corresponde un ámbito profesional específico: el mundo de las ONG, el periodismo y la política profesional.

También hemos indicado que el registro del proceso de constitución del problema de la corrupción fue indagado a partir de tres ejes principales: a) la formulación de demandas ligadas a la corrupción, b) las estrategias de movilización y publicidad y c) los mecanismos de estabilización del problema. Esos ejes permiten rastrear los elementos centrales que dan cuenta de la génesis y legitimación del problema. A continuación, presentamos brevemente algunos de esos elementos para luego exponer algunas de las conclusiones más generales producidas a lo largo de la investigación.

Nuestro trabajo de investigación estuvo concentrado inicialmente en el proceso de génesis de la actividad de denuncia de la corrupción como problema en la política nacional argentina desde inicios de los años noventa. De este modo, partimos de interrogantes simples, orientados a dilucidar: ¿quiénes demandan?, ¿qué se demanda?, ¿a quién se demanda? y ¿cómo se demanda? El vínculo entre los problemas y las demandas tiene que ver precisamente con

---

plen la función de intervenir para dirimir las controversias más allá de cómo hayan surgido las denuncias. Latour ofrece, en este sentido, una perspectiva fundamental para entender el modo en el cual se constituyen, por ejemplo, redes de humanos y de entidades no-humanas generando estabilidad en los procesos de producción de hechos científicos (Latour, 1984: 59 y 1995).

el hecho de que los problemas públicos no existen independientemente de la movilización que realizan determinados actores de un cierto tema.

En nuestro trabajo, hemos podido identificar y distinguir al menos dos modos en los cuales se expresan esas actividades de denuncia. Encontramos, por un lado, denuncias referidas al problema de la corrupción como tal –sostenidas fundamentalmente por expertos y activistas y también por quienes forman parte de lo que podríamos denominar la política institucional– y, por otro lado, denuncias de casos concretos de corrupción focalizadas más bien en el desarrollo de escándalos de corrupción y alimentadas por la tarea de periodistas, expertos, operadores judiciales y/o políticos.

Nuestra segunda dimensión de análisis –estrategias de movilización y publicidad– nos permitió profundizar la idea del carácter público del problema que nos propusimos analizar. Al respecto, esta dimensión se orienta a cubrir tanto la cuestión de la publicidad del problema como el modo en el que se establece un vínculo con el interés público. Cuando analizamos la serie de actividades y procesos que hicieron público al problema de la corrupción (en este doble sentido de ampliación de un público y de universalización), nos encontramos con algunos elementos que resultan particularmente significativos. ¿De qué manera se fueron constituyendo públicos cada vez más amplios y más interesados por el problema de la corrupción? Los escándalos representaron allí un elemento sumamente importante para ese proceso de ampliación. Para un público general, los escándalos amplificaron la resonancia de la denuncia de casos concretos y, a la vez, también los diagnósticos de expertos convocados para tal fin. Al mismo tiempo, en nuestro trabajo pudimos observar que la tarea de dar publicidad al problema se expandió de modo sucesivo y simultáneo entre públicos más específicos, como periodistas, jueces o dirigentes políticos.

En tercer lugar, nos concentramos en lo que denominamos procedimientos o mecanismos de estabilización del problema. Con ello nos referimos al conjunto de elementos que permiten superar, en un momento dado, el nivel de la pura controversia entre las partes implicadas. A ello colaboran los elementos que intervienen como hechos y que permiten validar algunas argumentaciones por sobre otras. En nuestro trabajo hemos podido identificar tres procedimientos principales que han permitido una progresiva estabilización del problema de la corrupción en Argentina. En primer lugar, la utilización de técnicas para la medición y la producción de datos relacionados con la corrupción. En segundo lugar, la lógica probatoria de los escándalos de corrupción. En tercer lugar, la producción y el uso de categorías legales y administrativas ligadas al desarrollo de políticas públicas.

Tomando como objeto de indagación el problema de la corrupción, su proceso de génesis así como sus rasgos y alcances principales, podemos conectar elementos que de otro modo aparecerían a nuestros ojos como fenómenos aislados. Los estudios sobre problemas públicos tienen una ventaja, en ese sentido, al reintegrar aspectos de la vida social que, en virtud de sesgos profesionales o de otro tipo, podrían tender a ser fragmentarios en nuestros análisis. A continuación, presentamos cuatro ejemplos sobre ese efecto de redistribución de la mirada producido por el enfoque en nuestro propio trabajo sobre la corrupción política. En sucesivos apartados nos ocupamos de mostrar el modo en que esta perspectiva permite: 1) multiplicar el registro de los ámbitos de formulación de denuncias y su potenciación mutua; 2) tomarse en serio la pregunta por cómo se definen y miden los fenómenos a los que hace referencia un problema; 3) situar los escándalos como un tipo de fenómeno particular relativo a un problema público y 4) analizar el impacto de un problema público en un ámbito particular de la vida social (en este caso, el mundo de la política profesional).

### **¿La corrupción es un problema argentino?**

Las denuncias de corrupción se instalaron con fuerza en la Argentina en virtud de los escándalos que surgieron a lo largo de la década menemista (1989-1999). Sin embargo, estrictamente hablando existe una fuerte afinidad entre el neoliberalismo y los discursos contra la corrupción. El propio gobierno de Carlos Menem fue el impulsor, en sus primeros años, de una crítica en términos de corrupción a los modos de intervención y regulación del Estado en la economía.

Uno de los frecuentes usuarios del vocabulario de la corrupción fue el ministro Domingo F. Cavallo. El recurso a la denuncia de la corrupción para fundamentar los procesos de privatización de empresas públicas y la racionalización de organismos estatales fue una práctica reiterada durante el menemismo y es por eso que resulta paradójico que la corrupción se volviera contra el propio gobierno al punto de ser uno de los modos en que nuestro sentido común evoca esa década.

Pero la lucha contra la corrupción no fue únicamente un invento argentino. Un creciente interés en este tema, sobre todo en el ámbito de los organismos internacionales y de cooperación, se despertó en los años noventa. Ese interés, además de consolidar un importante espacio para el desarrollo profesional, produjo herramientas, instrumentos y recomendaciones destinados a combatir el problema. Precisamente, la definición del problema de la corrupción a nivel internacional fue adquiriendo, con el correr de la década, contornos cada vez más

claros, apareciendo fuertemente vinculado a los debates sobre la consolidación de la democracia, por un lado, y a las reformas de libre mercado, por el otro.

En este sentido, la década del noventa representa un hito en los debates y discusiones sobre la corrupción política. En esos años, encontramos un crecimiento muy importante de las denuncias de corrupción en diversos países, uno de cuyos rasgos comunes más notables es la incorporación definitiva de los escándalos a la vida política, que, en efecto, se multiplicaron con un impacto y un alcance cada vez más considerables.

En nuestra región, los años noventa estuvieron fuertemente marcados por los escándalos de corrupción. En países como Brasil, Perú o México tuvieron importantes consecuencias institucionales y en otros como la Argentina dejaron una huella indeleble en las presidencias del período. No obstante, las campañas anticorrupción y los escándalos se extendieron durante esos años más allá de las fronteras del mundo en vías de desarrollo. Tanto España y Portugal como Italia y Francia, por nombrar solo los más significativos, también han sido sacudidos por el impacto de fuertes campañas anticorrupción durante esos años. En 1992, en Italia se produjo un fenómeno novedoso y resonante a la vez, cuando se constituyó una verdadera coalición de juristas (fiscales y magistrados) que emprendieron una auténtica campaña judicial contra la corrupción política (“manos limpias”). Algo similar ocurrió en Francia durante ese mismo período, momento en que comenzó una verdadera rebelión de los jueces de instrucción contra la clase política. Allí, ejecutivos de grandes empresas y líderes de los principales partidos políticos no escaparon a las denuncias, las indagaciones judiciales y las condenas.

Si bien las cruzadas anticorrupción tendieron a multiplicarse durante los años noventa, los casos nacionales presentan importantes diferencias entre sí: mientras que en los países europeos las coaliciones anticorrupción estuvieron primordialmente encabezadas por juristas en el ejercicio de la magistratura, en los países latinoamericanos la iniciativa recayó más bien en los profesionales del derecho nucleados en ONG y en los periodistas.

Al mismo tiempo, los años noventa han producido una serie de estándares que aparecen reflejados en distintos tipos de textos producidos por actores internacionales y que se orientan a caracterizar el fenómeno de la corrupción y a promover el desarrollo de políticas, es decir, de herramientas jurídicas y administrativas para combatirla. Para países periféricos como la Argentina, las recomendaciones constituyeron una verdadera guía orientadora para la elaboración de políticas públicas, como consecuencia de un proceso de exportación de ideas apoyado principalmente por la cooperación internacional y la ayuda

financiera. Estos estándares operaban, en definitiva, como verdaderos condicionantes a la hora de definir las estrategias de desarrollo de los países.

### **Corrupción: ¿cuál es la magnitud del fenómeno?**

A diferencia de lo que sucede con otros temas como la inseguridad y el desempleo, por ejemplo, para problematizar la corrupción carecemos por completo de mediciones u otros elementos similares que permitan objetivar las representaciones que existen sobre el fenómeno. Quizás lo único parecido en este tema sean los escándalos de corrupción en los que se ponen de manifiesto conductas o formas de intercambio ilegales o ilegítimas y en los que se ofrecen pruebas para el juicio del público acerca de —digamos— la intensidad o la magnitud del fenómeno en relación con el caso en cuestión. De todos modos, un escándalo o una serie de escándalos son, como medida de un fenómeno, poco significativos en comparación con indicadores cuya evolución puede medirse estadísticamente a lo largo del tiempo.

De manera intuitiva, podríamos pensar que una simple correlación vincula las denuncias y las preocupaciones ciudadanas sobre la corrupción con una mayor incidencia de los actos de corrupción en la actividad política. Sin embargo, ese vínculo supuesto y sostenido por la crítica no ha sido corroborado, y difícilmente pueda serlo.

No sabemos ni podemos saber verdaderamente si la corrupción (¿de qué tipo?) se ha incrementado o no (¿en comparación con qué?), y en qué medida lo ha hecho en los últimos años. Estamos seguros, sin embargo, de que se ha constituido en un problema público en la Argentina a partir de los años noventa y de que ese proceso puede ser objeto de un análisis detallado. De esta manera, lo importante no es tratar de analizar si la corrupción aumentó o no, sino más bien por qué y de qué modo se volvió intolerable.

En cualquier caso, lo que resulta innegable es que, desde los noventa, la crítica y la desconfianza hacia la actividad política y hacia el desempeño de los políticos se han vuelto un rasgo persistente de la vida democrática, tanto en los países periféricos como en los centrales. En los casos europeos, por ejemplo, las encuestas de opinión en Francia mostraban en el año 2000 que el 64% de los franceses pensaba que la mayoría de los políticos eran corruptos. El World Values Survey muestra que en 2006, el 80% de los ciudadanos de los países centrales manifestaba poca o nula confianza en los partidos políticos.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Datos del World Values Survey para Francia, Alemania, España, Gran Bretaña y Estados Unidos.

En la encuesta Latinobarómetro realizada en 2001 en los países de América Latina, el 74,6% de la población contestó que la corrupción era un problema muy serio en su país. En la Argentina, esa percepción era compartida por el 88% de los encuestados en 1997 y ascendía a más del 94% en 2001. Entre 1997 y 2002, cerca del 90% de los encuestados consideraba que la corrupción había aumentado mucho en el último año (Latinobarómetro). Si tomamos, por ejemplo, el año 2001, encontramos que el 94% de los entrevistados veía a la corrupción como un problema muy serio. En 2010, un 90% de los encuestados a nivel nacional respondió que la corrupción está algo o muy generalizada en los funcionarios públicos (Barómetro de las Américas-LAPOP) y cerca de un 80% de los encuestados consideraba que en los últimos años no existió ningún progreso en la reducción de la corrupción en las instituciones del Estado (Latinobarómetro).

El panorama cambia, sin embargo, cuando la evaluación de la corrupción se pone en perspectiva con otros problemas del país. Así, encontramos que entre 1995 y 2004 la corrupción representaba el principal problema solo para el 10% de la población. Aunque esa proporción aumentaba en forma considerable hasta llegar al 18% en 2002, se mantenía muy por debajo de otras preocupaciones, en particular respecto de la desocupación. En 2010, solo el 2,6% de los encuestados consideraba que la corrupción era el principal problema del país (Latinobarómetro).

Algo similar ocurre cuando consideramos, no ya la percepción sobre el aumento de la corrupción, sino el contacto directo con casos de corrupción; frente a ese tipo de preguntas, entre 2001 y 2010 más del 82% de los encuestados respondió en forma negativa. En 2010, por ejemplo, apenas un 5% de los encuestados manifestaba que un funcionario público le había solicitado una coima en el último año (Barómetro de las Américas-LAPOP).

Una de las herramientas de medición de la corrupción más conocidas a nivel internacional es el Índice de Percepción de la Corrupción (CPI), elaborado por Transparencia Internacional (TI) desde hace más de diez años, que permite clasificar en un *ranking* a los casi doscientos países objeto de estudio.<sup>6</sup> Según los resultados de esa medición, la Argentina se ubica en el puesto 100 mientras que Chile, por tomar un ejemplo cercano, se ubica en el puesto 22. Estos datos podrían inducirnos a pensar que la Argentina es un país mucho más corrupto

---

<sup>6</sup> Además de inducir a una confusión entre percepción y medición, el índice ha sido cuestionado en diversos contextos porque recurre centralmente a consultoras financieras para realizar las evaluaciones de los distintos países, lo cual genera, sin duda, un fuerte sesgo en la medición que refleja lo que podríamos llamar genéricamente el punto de vista del mundo de los negocios.

que Chile; sin embargo, la información solo da una pauta de la percepción general del fenómeno. La otra gran herramienta de medición producida por la misma organización es el Barómetro Global de la Corrupción, cuyos datos para 2010 indican que, mientras que en la Argentina solo el 12% de los encuestados reconocía haber pagado un soborno en los últimos doce meses, en Chile esa proporción ascendía al 21%. Es decir que, como lo muestra este caso, las percepciones no siempre coinciden con las prácticas.

De todos modos, no queda duda de que esas percepciones están asociadas a una pérdida de confianza de los ciudadanos en las instituciones políticas a lo largo del tiempo. Por tal motivo, aunque la corrupción sea un fenómeno que difícilmente pueda ser medido en términos agregados, sí puede analizarse el impacto que tiene el problema en distintos ámbitos de la vida social.

### **Los escándalos y la crítica de la política**

Los escándalos se caracterizan, entre otras cosas, por sacar a la actividad política de su flujo cotidiano, por interrumpirlo. Esa interrupción está vinculada principalmente al hecho de que los escándalos ponen en cuestión los roles y estatus asignados a los actores políticos. Su potencial degradante o consagratorio implica que nadie sabe si terminará parado en el mismo lugar que tenía cuando todo comenzó.

Los escándalos políticos son, en definitiva, un modo de infligir un castigo y ello principalmente en virtud del juicio de la opinión pública. Ellos suponen un riesgo de degradación que implica principalmente a quien es denunciado pero, potencialmente, también al denunciante. En el escándalo, el denunciante de un transgresor apela directamente al público; la justicia se ejerce en el propio escándalo. Asimismo, a diferencia de la lógica judicial que es preponderantemente individualista, el escándalo puede impartir justicia sobre un colectivo. De este modo, los escándalos representan una arena en la que se disputa el estatus social de los distintos personajes en una dinámica que va de la consagración a la degradación.

El análisis de los escándalos permite observar las consecuencias que tuvo la imposición de nuevos estándares morales para la evaluación de la actividad política en las últimas décadas. Así, por un lado, reafirman nuevos significados sobre el modo correcto de comportamiento de los políticos y, por otro lado, favorecen la capacidad de nuevos actores –centralmente, aunque no exclusivamente, los periodistas y los profesionales del derecho– para enjuiciar la actividad política.

A la hora de definir el problema de la corrupción por la vía de la designación de casos concretos, expertos y periodistas resultan ser los mejores denunciantes. Esas denuncias resultan creíbles porque no forman parte del campo de la política profesional, de donde generalmente provienen la mayor parte de las denuncias o la información que las nutre. En ese sentido, más allá de que las denuncias de corrupción se hayan incorporado como un recurso más para la confrontación política, son otros actores y no los políticos profesionales los que salen favorecidos por las denuncias que progresan. Los escándalos requieren la presencia de estos nuevos mediadores y portavoces de la denuncia para que resulten un arma efectiva y la capacidad de capitalizarlos recae fundamentalmente sobre ellos, más que sobre otros políticos.

La dinámica de los escándalos refuerza entonces la figura de los denunciantes que no provienen del mundo político pues estos aspiran a erigirse en agentes moralizadores de la actividad política como defensores del bien común frente a una actividad que es percibida y definida como degradada y orientada al interés particular. Ello cuenta también –paradójicamente– para quienes intentaron desde la propia actividad política diferenciarse de sus colegas enrolados en las filas de los partidos tradicionales. La política profesional no ha sido ajena a la producción de denuncias de corrupción, en particular en los intentos de creación de espacios políticos de centro-izquierda (Frepaso) y centro-derecha (Acción por la República) durante esos mismos años noventa.

Finalmente, los escándalos tienen desde el punto de vista del problema de la corrupción la importancia fundamental de producir pruebas orientadas al juicio de la opinión pública sobre la existencia del problema. En la sumatoria de casos, en la medida en que se constituye una serie de escándalos, encontramos que el problema de la corrupción puede ser remitido a personajes y a hechos específicos.

### **El impacto del problema de la corrupción en la vida política**

Pese al fuerte impacto de los escándalos como un fenómeno de opinión pública, las percepciones sobre la corrupción no parecen operar directamente sobre los comportamientos electorales. Sí pueden impactar en las chances electorales de los personajes denunciados (por ejemplo, al ser descartados como potenciales candidatos) pero, sin duda, son muchos los criterios de juicio que los electores movilizan a la hora de votar.

Si hacemos un pequeño ejercicio mirando al pasado, encontramos que, por ejemplo, Menem fue reelecto en 1995, pocos meses después de que se

desatara el escándalo por el contrabando de armas, con una mayor proporción de votos que la que había obtenido en 1989. Algo similar ocurrió en 1993 con la elección de Erman González como diputado por la ciudad de Buenos Aires. Recordemos que dos años antes, en 1991, Erman se desempeñaba como ministro de Economía cuando se desencadenó el llamado *Swifigate*.<sup>7</sup>

Quizás el contraejemplo sean las elecciones legislativas de octubre de 2001, en las que se popularizó el denominado “voto bronca”. Esas elecciones tuvieron lugar luego de que se desplegara el escándalo de las coimas en el Senado, pero hay que considerar también que ese proceso había llevado a una descomposición de la coalición gobernante y que los comicios tenían lugar en un contexto de profunda crisis económica, luego del recorte del 13% de jubilaciones y salarios públicos, de la creación de las monedas provinciales, etcétera.

Más que como una fuente de conflicto específica, la corrupción ha sido un plus que se ha agregado sobre diversos tipos de conflictos que han tenido y tienen una dinámica propia. Si se observa la evolución de la protesta social en las últimas décadas, puede notarse que la corrupción se incorpora progresivamente en el lenguaje de la movilización como un elemento importante. Esa presencia es muy significativa desde las emblemáticas puebladas de los años noventa en el interior del país hasta las actuales protestas de sectores medios, pasando por la crisis de 2001. Ese registro puede darnos idea de hasta qué punto el discurso o los discursos contra la corrupción se fueron integrando al sentido común y produjeron modificaciones en las prácticas y en el vocabulario de la protesta.

Esa progresiva incorporación de los discursos contra la corrupción se verifica en un proceso de distanciamiento creciente –marcado por la desconfianza o incluso el franco rechazo– entre los sujetos de la movilización y la clase política. Los años noventa representan el momento crucial en la escenificación de ese distanciamiento que, con matices y algunos cambios importantes, continúa actualmente. En ese sentido, puede observarse que en muchos procesos de movilización social el término “politización” se refiere, en un sentido moralmente negativo, a la colonización de la causa de la movilización por los intereses particulares de la lógica político-partidaria.

La percepción de la corrupción agrega un plus de dramatismo y violencia a las experiencias de movilización. La actividad política, lejos de constituir una vía para la canalización de demandas, se constituye en un objetivo directo de la intervención violenta de los manifestantes contra lo que consideran son los

<sup>7</sup> Se refiere a un escándalo desatado por la denuncia del frigorífico norteamericano Swift, avalada por el entonces embajador de ese país, de haber recibido un pedido de “coimas” de parte de funcionarios argentinos a cambio de hacer avanzar un trámite impositivo.

símbolos del poder y el privilegio. En algunos casos, la corrupción o, mejor dicho, las demandas contra la corrupción son un plus que alimenta la violencia, la ira y la indignación de los manifestantes. En otros casos, sirve para que los colectivos que surgen de los procesos de movilización se diferencien, adquieran cierta particularidad e identidad propias. En este sentido, el lenguaje de la protesta respecto de la corrupción permite entender de qué modo la actividad política es percibida en términos personales, inorgánicos y, finalmente, desligada de un discurso ideológico estructurado. Los políticos aparecen ubicados en el centro de la actividad política y el cuestionamiento se dirige específicamente hacia ellos.

El vocabulario de la corrupción como crítica de la política remite directamente a los escándalos como una de las figuras centrales del conflicto político. La denuncia y el escándalo forman parte de las estrategias principales de degradación del adversario cuando el discurso político pierde los contenidos ideológicos y programáticos tradicionales con los que contaba la política de partidos. Las personas –los personajes– adquieren una destacada centralidad en la vida política y, por ende, su estatura moral y su credibilidad se transforman en capitales políticos vitales para la obtención y mantenimiento del poder.

## **Balance y perspectivas sobre el enfoque de los problemas públicos**

El estudio de los problemas públicos nos propone concentrarnos en el análisis de los procedimientos a partir de los cuales categorías para definir la realidad (y no otras) se organizan identificando ciertos estados de cosas como problemáticos, reclamando así “atención pública” sobre el asunto. Atención pública quiere decir, en principio, atención del público, materia de interés público –social y político en un sentido amplio de esos términos–. Una persona que experimenta una situación percibida como injusta no necesariamente se ve involucrada en un proceso a partir del cual se define un problema público. Quizás considere que se trata de un problema personal. Sin embargo, si evalúa que la situación es en algún sentido generalizada (es decir, que afecta a otras personas también) o que su solución depende de alguna instancia, entidad u organización colectiva (ya sea estatal o no), en ese caso la identificación, categorización y denuncia de esas situaciones constituyen la génesis de un problema público. El sentido de lo público se refiere entonces al carácter general (versus particular) y a la movilización o interpelación de entidades colectivas (audiencias, instituciones

públicas, estatales o privadas) que están involucradas –como causa o como responsables– en el problema.

Así definida, esta perspectiva representa un prisma teórico para la investigación que resulta sumamente interesante porque permite una amplia flexibilidad para seguir la tarea que los actores realizan en el mundo social para definir o movilizar demandas y para ofrecer pruebas acerca la relevancia de ciertos temas que son de su incumbencia. Es decir, es un modo de reconstruir la tarea de configuración de entidades de la realidad social. En ese aspecto, aunque el enfoque tiene un sesgo hacia una mirada constructivista, la multiplicación de actividades y ámbitos de observación tiende a controlar ese sesgo. El análisis de cualquier problema muestra que la configuración de un problema público da cuenta más de la aparición de un mundo común que de una tarea reflexiva, controlada o controlable de construcción social.

El estudio de problemas públicos tiende a devolver en las investigaciones una imagen menos fragmentaria del mundo social. A diferencia de un abordaje de los problemas que esté cruzado por las preguntas típicas de los estudios sobre movimientos sociales o políticas públicas, esta propuesta nos obliga a no asumir como fronteras las divisiones que proponen los actores entre ámbitos institucionales y no institucionales de la política. Así, desde las prácticas concretas pueden ponerse en duda los modos de constitución del interés de los actores, de categorías de personas que adquieren sentido en virtud de los conflictos en los que intervienen (Barthe *et al.*, 2013).

Tomando como base nuestra investigación sobre la corrupción como problema público en la Argentina, hemos señalado cuatro aspectos en los que este tipo de indagación enriquece el trabajo de análisis. En primer lugar, mostramos que es necesario registrar los distintos ámbitos de formulación de denuncias y su potenciación mutua. En esa línea mostramos cómo ese tipo de indagación permite preguntarse por las escalas de un problema y su desenvolvimiento en el tiempo, su carácter acumulativo o no. En segundo lugar, señalamos que es necesario tomarse en serio la pregunta por cómo se definen y miden los fenómenos a los que hace referencia un problema, es decir, de qué manera un problema público tiene capacidad de delimitar y dar contenido a experiencias y situaciones diversas de la vida cotidiana. A ello hace referencia la medición y, por tanto, la estabilización del problema. En tercer lugar, que la indagación requiere situar los acontecimientos que irrumpen en la vida social (los casos o los escándalos) como un tipo de fenómeno particular que es relativo a un problema público (un caso que actualiza y refuerza el problema pero que depende de una historia previa). Por último, en cuarto lugar, analizamos el impacto de

un problema público en un ámbito particular de la vida social, es decir, pudimos constatar que aunque el trabajo de análisis de un problema público consiste en desagregar el conjunto de actividades que lo vuelve posible y lo constituyen históricamente, una vez estabilizado, un problema tiene capacidad de impactar y transformar nuestras prácticas.

En síntesis, el interés de este tipo de enfoques reside en que define una temporalidad para el análisis que media entre el tiempo presente de la interacción cotidiana de los actores y el tiempo histórico de las transformaciones institucionales. Quizás convenga señalar aquí que este enfoque tiende a privilegiar la dimensión de la política nacional para analizar el anclaje institucional o la estabilización de los problemas. En este sentido, si las prácticas que llevan a la configuración de un problema público se mueven por distintas escalas de acción, la estabilización de los problemas obliga a fijar la mirada en alguna escala en particular y esta sigue siendo principalmente la de la política nacional.

El estudio de los problemas públicos es un tipo de abordaje teórico que permite vincular tres tipos de investigaciones que, en nuestro medio, han estado fuertemente diferenciados. Por un lado, los trabajos sobre movimientos sociales y protesta; por otro lado, los estudios sobre políticas públicas, y finalmente, los estudios, propios del campo de la comunicación, sobre fijación o construcción de agendas. Estos dominios rara vez discuten entre sí asumiendo una distinción rígida –que muchas veces reproduce los marcos de acción de los actores– entre ámbitos institucionales y no institucionales de la actividad política y, a su vez, entre espacios virtuales y reales de la misma. Así, es necesario considerar que los estudios sobre problemas públicos –aunque tratan temáticas similares– no son análisis de movimientos sociales ni de políticas públicas. Y aunque tomen a la prensa o la televisión como actores o como escenarios en los cuales se configuran y adquieren publicidad los problemas públicos, no se limitan a un recorte específico sino que intentan entender la vinculación y la continuidad que se establece entre esos diferentes ámbitos de problematización. Estos distintos campos de estudio ofrecen insumos y elementos que son centrales para el estudio de los problemas públicos. Sin embargo, cada uno de ellos ha contribuido, por un lado, a segmentar la indagación sobre los actores que intervienen en la definición y movilización de un determinado tema y, por otro lado, a ofrecernos visiones demasiado generales y estáticas sobre la opinión pública, los medios de comunicación, el Estado o los movimientos sociales y los grupos profesionales o de presión.

Concluiremos, por último, sosteniendo que esta perspectiva tiene desde nuestro punto de vista una ventaja importante para intervenir de una manera

diferente en las polémicas de nuestro medio. Estamos acostumbrados a los debates entre perspectivas técnicas y perspectivas críticas, entre aquellas miradas que asumen de modo no reflexivo el carácter objetivo de ciertas situaciones o estados de cosas y aquellas otras que, por el contrario, se ocupan de develar el carácter ideológicamente sesgado de las primeras. Ambas comparten un punto de vista externo sobre aquellos fenómenos que analizan, sometiéndolos los argumentos de los participantes a juicio desde un principio de desnivel metodológico, que da primacía al punto de vista del observador sociológico. Por el contrario, el abordaje de los problemas públicos se propone llevar adelante y asumir la complejidad que implica el desarrollo de un programa de sociología relativista.

## **Bibliografía**

- Barthe, Yannick *et al.* (2013). “Sociologie pragmatique : Mode d’emploi”. *Politix*, n° 103, pp. 175-204.
- Becker, Howard S. (1966). *Social Problems: A Modern Approach*. Nueva York: John Wiley.
- Blumer, Herbert (1971). “Social Problems as Collective Behavior”. *Social Problems*, vol. 18, n° 3, pp. 298-305.
- Cefaï, Daniel (1996). “La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques”. *Réseaux*, n° 75, pp. 43-66.
- Cefaï, Daniel y Becker, Howard (2015). “La déviance comme problème social ? Le tournant des années 1960”. París, mimeo.
- Cefaï, Daniel y Terzi, Cédric (comps.) (2013). *L’expérience des problèmes publics*. Col. Raisons Pratiques, París: EHESS.
- Fuller, Richard y Myers, Richard (1941). “The natural history of a social problem”. *American Sociological Review*, vol. 6, pp. 320-328.
- Gusfield, Joseph (1981). *The Culture of Public Problems: Drinking-Driving and the Symbolic Order*. Chicago: Chicago University Press [*La cultura de los problemas públicos*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2014].
- Latour, Bruno (1984). *Les Microbes: guerre et paix, suivi de Irréductions*. París: Métailié.
- Loseke, Donileen R. (2000). “Ethos, Pathos, and Social Problems: Reflections on Formula Narratives”. *Perspectives on Social Problems*, n° 12, pp. 41-54.
- (2007). *Thinking about Social Problems*. Hawthorne: Aldine de Gruyter.

- Merton, Robert K. (1971). "Social Problems and Sociological Theory". En Merton, Robert K. y Nisbet, Robert A. (comps.), *Contemporary Social Problems*, pp. 697-737. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Miller, George y Holstein, James A. (1993). "Reconsidering Social Constructionism". En Holstein, James A. y Miller, Gale (comps.), *Reconsidering Social Constructionism. Debates in Social Problems Theory*. Nueva York: Aldine de Gruyter.
- Pereyra, Sebastián (2013). *Política y transparencia. La corrupción como problema público*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Quérel, Louis (1996). "L'espace public comme lieu de l'action collective". *Mana. Revue de sociologie et d'anthropologie*, n° 2, pp. 235-265.
- Schneider, Joseph W. (1985). "Social Problems Theory: The Constructionist View". *Annual Review of Sociology*, n° 11, pp. 209-229.
- Schwartz, Hillel (1997). "On the Origin of the Phrase 'Social Problems'". *Social Problems*, vol. 44, n° 2, pp. 276-296.
- Spector, Malcolm y Kitsuse, John I. (2006 [1977]) *Constructing Social Problems*. Nueva York: Walter de Gruyter.
- Taylor, Charles (1992). *Modernity and the Rise of the Public Sphere*. The Tanner Lectures on Human Values, Stanford: Stanford University Press.
- Wright Mills, Charles (1987 [1959]). *La imaginación sociológica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Zimmermann, Bénédicte (2003). "Éléments pour une socio-histoire des catégories de l'action publique". En Laborier, Pascale y Trom, Danny (2003), *Historicités de l'action publique*, pp. 241-258. París: PUF.

# Políticos profesionales, pero ¿de qué tipo? Recursos y destrezas de los “armadores políticos” ante sus diferentes públicos

*Mariana Gené*

Como es sabido, se es político de muchas maneras: mediante el triunfo en elecciones o por designación directa, de forma ininterrumpida o intermitente, con gran conocimiento público o con visibilidad nula (Alcántara Sáez, 2012). Tanto los modos de *llegar* como los de *permanecer* en esos cargos son altamente variables. A su vez, existe una cierta división del trabajo político que establece diferencias entre los roles según el tipo de públicos con los que se relacionan mayoritariamente y las principales tareas a las que se abocan. En este sentido, entre otros, intendentes, gobernadores, parlamentarios y ministros tienen exigencias y criterios de eficacia sensiblemente diferentes. Detrás de la categoría genérica de “político” o “político profesional”, residen distintos modos de ejercicio de esta actividad y estándares diferenciados para evaluarla.

La sociología política se interesa por esos modos y, al hacerlo, habilita preguntas que se alejan de una mirada normativa sobre lo que la política “debería ser” o el modo “correcto” en que los políticos deberían comportarse. Antes que identificar desvíos de patrones ideales, esta perspectiva busca indagar en el funcionamiento efectivo de la dinámica política, en sus distintas escalas (nacional/subnacional, electiva/no electiva, ejecutiva/parlamentaria, visible a un público amplio/reservada a los propios políticos, etcétera). Así, lejos de aludir a una racionalidad universal que guiaría a todos los agentes, la sociología política hace foco en los criterios múltiples e históricamente situados que pesan sobre la toma de decisiones, en las jerarquías que las atraviesan, en las prácticas que se consolidan y que adquieren sentido en determinados contextos de interacción y no en otros.

Para mostrar la fecundidad heurística de tal perspectiva a la hora de comprender las divisiones de la actividad política y sus criterios diferenciados de eficacia, este texto recupera algunas reflexiones de nuestra tesis de doctorado sobre el Ministerio del Interior y sus ocupantes desde la vuelta de la democracia hasta 2007. Se trata de una tesis que dialoga en particular con tres agendas de investigación: la sociología de las élites y de la profesión política, la sociología de las instituciones con especial atención a sus reglas informales, y la antropología de la política y de las situaciones de interacción entre sus miembros (Gené, 2014). Basada en un corpus de entrevistas en profundidad,<sup>1</sup> materiales de archivo y bibliografía secundaria, la tesis indagó en las características de la profesión política en la Argentina y en los modos de hacer política desde esta particular agencia del Estado nacional.

En las páginas que siguen buscamos puntualizar algunos de los problemas y fenómenos a los que la sociología política, en su diálogo interdisciplinar con la historia y la etnografía, permite acercarse. En particular, sugerimos que provee una comprensión más acabada de la actividad política, de sus divisiones internas y de los recursos y destrezas que son valorados para hacer frente a sus diferentes desafíos. Desentrañar el significado que adquieren ciertas competencias para los actores será una manera de acercarnos a las reglas no escritas pero “performantes” del juego que comparten. Señalaremos en este caso la importancia de maniobrar sus presentaciones de sí ante diferentes públicos, la ubicuidad que hace al oficio de político y la imposibilidad de comprender esta actividad sin tales coordenadas, pues no existe *un* trabajo político, sino múltiples tipos de trabajo político que se juegan en distintas escalas y se confrontan con distintos parámetros de evaluación.

El trabajo se organiza de la siguiente manera: en un primer momento, describimos las principales tareas del Ministerio del Interior desde la vuelta de la democracia y las razones por las que se lo considera el ministerio *político* del gabinete nacional; en un segundo momento, nos detenemos en las trayectorias de sus miembros jerárquicos (ministros, secretarios y subsecretarios de Estado) durante el período 1983-2007 y en el modo en que esas trayectorias les provee-

---

<sup>1</sup> Realizamos 40 entrevistas semiestructuradas entre mayo de 2009 y julio de 2012. De ellas, 35 tuvieron lugar entre el personal político de mayor jerarquía del Ministerio (ex ministros, secretarios y subsecretarios de Estado), y 5 se realizaron a quienes fueron miembros de su burocracia, al menos de forma transitoria, a fin de completar ciertos datos inaccesibles por otros medios. Las entrevistas se llevaron a cabo mediante una guía de pautas común, tuvieron una duración promedio de una hora y media y fueron grabadas y transcritas íntegramente. Las más cortas duraron poco más de media hora (con dos ex miembros del gabinete que en el momento de ser entrevistados revestían como ministros de Cristina Fernández de Kirchner) y las más largas duraron más de tres horas y se dividieron en dos sesiones.

ron aprendizajes prácticos decisivos para su posterior desempeño y cimentaron la formación del *oficio* de político; luego, consideramos la importancia de tales destrezas para las tareas de intermediación política que se realizan en el ministerio y los contrastes de su valoración entre los públicos internos o externos al campo político. Finalmente, en las conclusiones, nos referimos a las distintas maneras de ejercer esta singular profesión y volvemos sobre los aportes de los cruces disciplinarios para abordarla.

## **El Ministerio del Interior como un punto de mira de la actividad política**

A poco de empezar el trabajo de campo me sorprendió el nivel de acuerdo que compartían mis entrevistados –las primeras y segundas líneas del Ministerio del Interior desde la vuelta de democracia– sobre una cantidad considerable de temas. Uno de estos acuerdos sobresalía en particular: la fascinación por la figura de Carlos Corach, el ministro del Interior que había acompañado a Menem desde antes de que terminara su primer mandato hasta el final del segundo (1995-1999). Tanto los que habían pasado por esta cartera durante el gobierno de Menem como los que lo habían hecho durante las presidencias de Alfonsín, De la Rúa, Duhalde o Kirchner; los “antimenemistas” del radicalismo como los del kirchnerismo; los más jóvenes como los más viejos; los que tenían discursos más conservadores o más “progresistas”, todos lo admiraban por igual. La gran mayoría tenía un criterio común que se contradecía con el extendido rechazo a los años neoliberales imperante en el momento en que realizaba las entrevistas, a pocos años de la salida de la convertibilidad y la reactivación post crisis 2001. Era clara la admiración que inspiraba su figura, a la par de cierta dosis de envidia hacia un gobierno que había podido contar con tal arquitecto de las negociaciones y los armados políticos entre sus filas. Mi asombro ante esta consideración unánime no tenía que ver solo con el hecho de que hubiera sido durante tantos años ministro de Menem, sino también con las denuncias de distinto tipo que pesaban en su contra: por el pedido de sobornos para la producción de documentos con la empresa alemana Siemens, por la supuesta complicidad en los encubrimientos del juicio por el atentado a la AMIA, por el desvío de fondos públicos para la actividad política de sus propios hijos, por la connivencia con jueces federales a los que presuntamente exigía sentencias que beneficiaban al gobierno. Pero si bien algunos de los entrevistados realizaban aclaraciones menores sobre esa dimensión de su persona, esta se esfumaba ante la importancia de su figura, la capacidad de

diálogo que tenía con referentes propios y extraños, la astucia para imponer la agenda ante los medios de comunicación, el conocimiento de la política y sus participantes, la habilidad para dominar sus múltiples desafíos...

Cuando finalmente logré entrevistar a Corach volví a asombrarme. El pasillo que llevaba a su oficina estaba tapizado de pequeños cuadros con publicaciones sobre su persona: primeras planas de diarios y notas de revistas elogiándolo, artículos de dos páginas llenos de fotos sobre los muchos periodistas que se daban cita en la puerta de su casa para las “conferencias de prensa” de cada mañana, retratos con mandatarios de todo el mundo y con políticos locales de diferentes partidos y nivel de exposición; pero también denuncias en tapas de *Página 12* y caricaturas que lo ridiculizaban y lo señalaban extorsionando gente o con valijas llenas de dinero. Esas tapas y dibujos con denuncias que podrían haber sido una desgracia para cualquier persona pública, parecían en este caso contribuir a su fama y a la construcción de su personaje. Su cantidad no era menor, y lejos de incomodarlo o darle cierto pudor, el ex ministro parecía tomárselos con gracia al enmarcarlos y distanciarse de ellos, tal como lo hacían los demás entrevistados.

Las escenas descritas condensan parte del argumento que se expondrá en este artículo. En cierto modo, muestran la singularidad del Ministerio del Interior y del quehacer de su personal jerárquico en la política argentina. ¿Por qué los entrevistados de procedencias e idearios tan disímiles compartían tanto la valoración positiva de Corach como el desinterés sobre lo que solía criticarse en otros ámbitos? ¿Por qué el propio ex ministro no parecía incomodarse ante la publicación de esas tapas que lo inculpaban y las exhibía en su estudio de abogados diez años después de haber abandonado el cargo? La escasa preocupación por las denuncias y sospechas que rodeaban a Corach y causaban rechazo en la opinión pública era paradójicamente compartida por los ex funcionarios de esta cartera. No es que ese aspecto fuera legitimado explícitamente, pero quedaba persistentemente en un segundo plano. ¿Es que el espíritu de cuerpo era más fuerte que las diferencias ideológicas y partidarias que muchas veces se daban por sentadas? ¿Es que ciertas destrezas revestían una importancia especial entre pares, aun cuando no pudieran reivindicarse en espacios más amplios? Tal parecía ser el caso; pero si fuera así, ¿qué tipo de problemas solucionaban tales destrezas y por qué su valoración era tan extendida entre los políticos?, ¿qué nos decían estas sobre los modos de hacer política que se habían consolidado desde la vuelta de la democracia?, ¿qué, finalmente, sobre la división de tareas dentro de la actividad política?

El Ministerio del Interior constituye un punto de mira privilegiado de esta actividad, pues se trata del ministerio político del gabinete nacional tanto para sus propios participantes (Gené, 2012) como para los periodistas y otros analistas (Orlansky, 1995; Oszlak, 2000; López, Corrado y Ouviaña, 2005). Es una cartera poco conocida para el público en general, y sobre la que casi no existen investigaciones académicas (entre las excepciones, cfr. Canelo, 2014), pero resulta fundamental para los políticos y el gobierno nacional. Parte de ese relativo desconocimiento proviene del carácter amplio y elusivo de sus responsabilidades y ámbitos de intervención: mientras otros ministerios regulan áreas de la vida social más claramente delimitadas —por ejemplo, los de Educación, Salud, Economía, Trabajo, Desarrollo Social o Defensa—, este ministerio se ocupa, en gran medida, de articular relaciones e intereses, de negociar con actores políticos en distintos niveles de gobierno y de procurar la gobernabilidad. Pero, además, parte de ese desconocimiento descansa en la poca visibilidad de sus tareas y de los medios que emplea para realizarlas. Una porción no desdeñable de la actividad del ministerio se dirime en ámbitos informales, en reuniones y vínculos interpersonales, en acuerdos que conllevan un alto nivel de discreción y un consenso tácito sobre su importancia.

Entre sus principales responsabilidades y ámbitos de intervención, la ley le asigna a este ministerio una injerencia determinante sobre algunos de los resortes centrales del poder material y simbólico del Estado. En primer lugar, tiene responsabilidad en el gobierno político interno y el resguardo del régimen representativo. Dado que la Argentina es un país federal, este ministerio excede en mucho los clásicos temas de policía que le corresponde manejar a otros ministerios del Interior en el mundo. Gran parte de su actividad pasa, en cambio, por la articulación entre el Estado nacional y los estados provinciales, pues tiene a su cargo la relación con los gobiernos subnacionales<sup>2</sup> y es el responsable de ejecutar las intervenciones federales en las provincias en estado de crisis.<sup>3</sup>

En segundo lugar, este ministerio concentra toda una serie de atribuciones en el plano político-institucional: entiende en las propuestas de reforma de la Cons-

<sup>2</sup> Dicha relación constituye un desafío particularmente importante para ambas partes por diferentes razones. Lejos de producirse una subordinación de una de las instancias a la otra, el federalismo argentino plantea un escenario complejo en el que muchas de las provincias tienen una fuerte dependencia financiera y económica respecto del Estado nacional, que tiene la facultad de recaudar y distribuir gran parte de sus recursos, pero son a la vez políticamente autónomas y fuertes en virtud de sus reglas electorales y de la importancia de los líderes provinciales para movilizar apoyos tanto en contextos electorales como en el Congreso nacional (Leiras, 2013).

<sup>3</sup> Para un detalle de las intervenciones federales a las provincias y su sustento jurídico desde la consolidación del Estado argentino hasta la actualidad, cfr. el primer capítulo de Serrafiero (2005) y Serrafiero (s/f).

titución, en la declaración del Estado de sitio y sus efectos, y en la concesión del derecho de asilo político; tiene a su cargo los actos de carácter patriótico, feriados, custodia de símbolos nacionales y emplazamiento de monumentos. Además, es el responsable de la programación y ejecución de la legislación electoral, el funcionamiento de los partidos políticos y su financiamiento. Desde este ministerio, entonces, se programan las fechas de las elecciones y se comunican sus resultados, se inscriben los partidos y se impulsan las distintas propuestas de reforma política.

En tercer lugar, tiene a su cargo el Registro Nacional de las Personas y la Dirección de Migraciones. Es quien expide los documentos nacionales de identidad, centraliza las estadísticas demográficas de todo el país y controla los flujos migratorios. Se ocupa, así, desde los inicios del Estado argentino, de contabilizar a sus habitantes y de vigilar sus entradas y salidas.

Finalmente, en cuarto lugar, durante la mayor parte del siglo xx estuvo a cargo de la seguridad interna y del manejo de las fuerzas de policía. Pero esta responsabilidad histórica del ministerio se vio alterada de acuerdo al poder de negociación de algunos ministros. Si bien en la actualidad existe un ministerio específico que alberga a la policía federal —el Ministerio de Seguridad, creado en 2010—, tradicionalmente su manejo fue atribuido al Ministerio del Interior, que encontró en dicha función una parte sustancial de su magnitud y la envergadura de su presupuesto. No obstante, en ciertas épocas se desplazó esta función al Ministerio de Justicia, con argumentos formales referidos a la óptica de derechos que debía regir la seguridad ciudadana, pero ligado íntimamente en la práctica al perfil de los ministros que ocuparon dichas carteras.

En un plano menos formal, desde este ministerio se han negociado leyes fundamentales para la Presidencia con los bloques propios y ajenos de diputados y senadores; se han procurado alianzas en todo el territorio para asegurar el poder del Ejecutivo; se han ideado e implementado estrategias de muy distinto tipo ante las diferentes situaciones críticas atravesadas por el gobierno nacional. Durante el período estudiado, dicha cartera dispuso de grandes recursos, tanto en el manejo de las elecciones y de la policía federal, como en el apuntalamiento de la relación con las provincias y con diversas organizaciones sociales. En este sentido, los célebres Aportes del Tesoro Nacional (ATN) fueron un ejemplo de instrumento maleable en manos del ministerio. Se trata de un fondo creado por ley en 1988 que representa el 1% de los recursos coparticipables y que el Estado nacional, a través de la cartera de Interior, tiene la facultad de repartir entre las provincias de modo discrecional en base a lo que identifique como “situaciones

de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales”.<sup>4</sup> A diferencia de los porcentajes fijos para el reparto de dinero entre las provincias establecidos por la Ley de Coparticipación y los posteriores Pactos Fiscales, los ATN representaron prendas de negociación política con los poderes territoriales. Por tal razón, su manejo estuvo recurrentemente rodeado de denuncias y escándalos (Cetrángolo y Jiménez, 2003). Según los ex funcionarios del ministerio, la negociación de ATN para destrabar conflictos, asegurar lealtades o disciplinar a actores díscolos era parte de la vida cotidiana de la cartera de Interior. Vehículo a la vez de asistencia, persuasión y cooptación, este instrumento hizo del ministerio un potente organismo de negociación y arquitectura política.

Se trata de un buen ejemplo del modo en que esta cartera pivotea entre lo visible y lo poco visible a la hora de gestionar apoyos o solucionar problemas de distinto tipo. En tanto sus desafíos comprenden el mantenimiento del orden y la articulación con diversos actores políticos, su intervención suele pasar por la negociación y la asunción de compromisos por parte del gobierno nacional. Al preguntar a quienes ocuparon sus peldaños más altos desde la vuelta de la democracia qué es este Ministerio y cuál es su significado en el gabinete, las respuestas siempre empiezan por esta confirmación casi tautológica:

*Es el ministerio político digamos, no es un ministerio muy técnico [...] Es un ministerio que interviene frente a situaciones delicadas, que tiene características eminentemente políticas. Es un ministerio que no está estudiando la asignación de un recurso como puede ser el Ministerio de Economía o como puede ser el Ministerio de Obras Públicas, ¿no? Es un ministerio que trata aquellas cuestiones de la buena relación que es necesario mantener con el resto de los gobernadores [...] De tal manera que es un ministerio de relación, ¿no es cierto?, de superar dificultades que puedan llegar a existir desde el punto de vista político buscando mediaciones o intervenciones directas o indirectas, tratar de solucionar problemas... (subsecretario de Provincias y secretario de Provincias –Pres. Alfonsín–, UCR. Entrevista con la autora el 27/5/2009).*

Por lo tanto, en virtud de sus características y de las tareas que realiza, tomamos aquí al Ministerio del Interior como un *locus* privilegiado para interrogar a la profesión política en la Argentina desde la vuelta de la democracia. Es que dicha profesión no puede estudiarse desencastrada de las organizaciones y las

<sup>4</sup> Boletín Oficial, 26/01/1988. Durante el kirchnerismo, la importancia relativa de los ATN disminuyó drásticamente y dio paso a un crecimiento del Fondo de Obras Públicas a cargo del flamante Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, que adquiriría un rol central en la articulación con los niveles subnacionales (Lodola, 2011).

situaciones en las que se ejerce. Es en ellas donde se actualiza y se redefine, donde se perfilan ciertos roles legítimos y se moldean las expectativas que pesan sobre esos roles (Offerlé, 2011). En este sentido, la investigación tuvo un doble foco: el Ministerio y sus elencos políticos, siendo el primero el *escenario* de nuestro objeto de investigación. Ciertamente, no *todo* el Ministerio presenta este carácter político. Existen áreas particularmente rutinarias y administrativas, como las que se ocupan de expedir documentos, pero nos interesamos aquí en las más atadas a la coyuntura y en aquellas que ocuparon a sus más altas jerarquías. Hacemos foco así en los *desafíos* específicos que enfrentaron los actores políticos de este Ministerio y en los instrumentos y estrategias de los que se sirvieron para superarlos.

Está claro que el término “política” es polisémico y admite un espectro amplio de significaciones. Desde aquellas más formalistas y restrictivas, hasta las más amplias y abarcadoras, su definición es variable en el tiempo y en los espacios sociales (Lagroye, 2003). En este caso, más allá de sus atribuciones formales, podríamos decir que el Ministerio se ocupa de lo que puede denominarse como política “con minúscula”: no tanto de la elaboración de grandes proyectos o promesas de futuro que buscan explícitamente moldear el curso de la historicidad, sino de la negociación en el entramado cotidiano de actores e intereses que actúan en el Estado. Tal política “en minúsculas” refiere al “detrás de escena” de muchas de las decisiones públicas, al conjunto de acuerdos y alianzas que se forjan para movilizarlas, a la lucha por el poder, su ejercicio y negociación.

Durante los 24 años que van de 1983 hasta el final del mandato de Néstor Kirchner (2007), el Ministerio estuvo ocupado por algunos hombres fuertes de los partidos, que marcaron épocas y maneras de hacer política. Figuras como Enrique Nosiglia, José Luis Manzano, Carlos Corach o Aníbal Fernández resultaron controversiales y fundamentales en partes iguales para sus partidos y presidentes. Todos ellos fueron expertos en aquel *detrás de escena* y en las astucias de la *política en minúsculas*, y en gran medida por ello su consideración ante la opinión pública fue problemática y recurrentemente sospechosa. Es que en el Ministerio del Interior los desafíos de sus miembros tienden a estar menos ligados a la opinión pública y la validación en las urnas –si bien también ofician como comunicadores de la agenda de gobierno y participan en la organización de las elecciones– que a la negociación, la persuasión y la cooptación entre pares. Sus miembros suelen ser “armadores” políticos, es decir, agentes especializados en articular acuerdos y gestionar apoyos, en calcular riesgos y beneficios de diferentes estrategias posibles, constructores de esos andamiajes para garantizar la gobernabilidad por diversos medios y, como tales, sus grados de eficacia se dirimen en la práctica de enmar-

cado ante la incertidumbre, en la autoridad que les otorga el presidente y en la confianza que inspiran antes sus distintos interlocutores.

El período 1983-2007 pone en el centro el régimen democrático. Tras un siglo xx marcado por sucesivos golpes de Estado y por la irrupción regular de las Fuerzas Armadas en la escena política, la continuidad del orden constitucional representó un dato excepcional. Nunca antes desde la instauración del sufragio universal masculino habían tenido lugar tantos años consecutivos sin proscricciones ni gobiernos *de facto*. Nunca antes hubo traspasos de mando entre peronistas y radicales. Dicha continuidad no se debió al carácter tranquilo y armonioso de los años analizados. Las crisis que tuvieron lugar en este período estuvieron lejos de ser desdeñables: levantamientos militares, hiperinflaciones, protestas masivas y recambios presidenciales anticipados jalonaron la historia reciente. Con todo, aquellas crisis pudieron ser procesadas dentro del sistema político. Los profesionales de la política, sus estilos de negociación y sus códigos compartidos tuvieron mucho que ver con la construcción de esa nueva estabilidad. En este sentido, el Ministerio del Interior y sus profesionales del “armado” contribuyeron al doble filo de este proceso: promoviendo la gobernabilidad del país y la estabilidad de sus reglas, pero a la vez volviendo muchos procesos altamente informales, fuertemente dependientes de los acuerdos poco visibles entre políticos.

## **La política como profesión y oficio. De largas trayectorias y aprendizajes prácticos**

A diferencia del resto de las profesiones, la de político no posee un camino más o menos establecido *a priori*, una currícula obligatoria o un título que avale su ejercicio. Por su propio carácter, se trata a la vez de una *profesión* y de un *oficio*. Retiene un relativo monopolio sobre cierto tipo de actividades pero no existen credenciales habilitantes para reclamar este derecho. Precisamente por ello, aunque existen ciertos modos de conducta legítimos para sus miembros, no están codificados de forma explícita sino que se transmiten principalmente a través de la experiencia y están constantemente sujetos a interpretación y redefinición. El saber que los políticos transforman en poder dista de ser formalizable y homogéneo para el amplio y diverso grupo de los políticos profesionales, pero tiene ciertas regularidades y es fácilmente reconocible para sus participantes.

La noción de oficio o *métier* permite acercarse desde otro punto de vista a las actividades de los políticos profesionales: se trata de entender aquello

que la sociología interaccionista designa como una “categoría de la práctica cotidiana”, el conjunto de acciones concretas que se movilizan en el ejercicio de una actividad específica, así como las representaciones espontáneas que los practicantes producen sobre ellas, la diversidad de tareas vinculadas a una misma profesión, la división interna de su trabajo, las relaciones concretas desarrolladas con sus pares y con sus distintos interlocutores. Sobre todo, la idea de *oficio* supone una fuerte habilidad corporal, una destreza física que en el caso de los políticos se emparenta con el autocontrol creciente y la interiorización progresiva de constreñimientos (Elias, 2009). Es en este trabajo cotidiano y práctico que se aprenden ciertos roles, se construyen identidades sociales y se da forma a la vez que se es formado por un tipo de oficio compartido (Briquet, 1994).

En el caso del Ministerio del Interior, el estudio de las trayectorias, los espacios de socialización y las redes de pertenencia de sus cuadros jerárquicos permite establecer regularidades y constatar su importancia en el desempeño posterior de estos actores. En efecto, las trayectorias les permitirán llegar a tales puestos y se convertirán más tarde en recursos para hacer frente a los desafíos específicos del ministerio. En sus largos itinerarios, estos políticos profesionales adquirieron aprendizajes prácticos e incorporaron lentamente (o a veces de forma abrupta) saberes fundamentales para desempeñarse en el mundo de la política. Esos conocimientos hicieron que, de forma progresiva, su ejercicio se volviera a la vez un oficio y una profesión.

A diferencia de otros ministros o de las segundas líneas de otras carteras del gabinete, los miembros de este ministerio comparten una nutrida experiencia en distintos ámbitos y escalas de la actividad político-partidaria. Lejos de la presencia de *outsiders* o recién llegados que puede constatarse en otros espacios gubernamentales, y en especial en algunos ministerios, aquí primaron los políticos *altamente profesionalizados*. Se trata de agentes que iniciaron su militancia política muy tempranamente y nunca se alejaron de la vida partidaria, que encadenaron cargos de todo tipo en los distintos niveles de gobierno y desarrollaron un saber-hacer que los emparentaría profundamente.

Solo a modo de ejemplo, recordemos las trayectorias de los ministros de Interior iniciales de Alfonsín, Menem, De la Rúa y Kirchner. El primero de ellos, Antonio Tróccoli, era un dirigente histórico del partido que había seguido el *cursum honorum* caro a la Unión Cívica Radical en el marco de la tradicional Línea Nacional. Afiliado al radicalismo desde los 18 años, fue diputado entre 1963 y el golpe de Estado de 1966, nuevamente diputado y presidente del bloque radical en la Cámara Baja entre 1973 y el golpe de 1976, además de ocupar

numerosos cargos partidarios.<sup>5</sup> Este balbinista se iba a posicionar junto a Juan Carlos Pugliese como uno de los precandidatos a presidente del sector tradicional de la UCR de cara a la apertura democrática (Luna, 2003: 126), pero los actos multitudinarios que Alfonsín logró convocar a fines de 1982 lo persuadieron de bajar su candidatura y apoyar al nuevo líder indiscutido del radicalismo.<sup>6</sup> Por su parte, el primer y breve ministro del Interior de Carlos Menem, Eduardo Bauzá,<sup>7</sup> se había desempeñado como secretario de Desarrollo de Gobierno durante su gobernación en La Rioja entre 1973 y 1976, y más tarde, un año antes de la restitución de la democracia, participó de la fracción interna del PJ presidida por Menem (Federalismo y Liberación). Fue elegido diputado por Mendoza para el período 1987-1991, y renunció en 1989 a su banca para asumir como ministro del Interior del flamante gobierno. En lo que respecta al ministro inicial de la Alianza, Federico Storani era entonces un hombre de larga tradición en las filas de la UCR. Hijo de un renombrado dirigente radical,<sup>8</sup> había militado desde joven en el brazo universitario del partido, Franja Morada, había sido uno de los principales referentes de la línea interna Junta Coordinadora Nacional de la Provincia de Buenos Aires y había adherido al alfonsinista Movimiento de Renovación y Cambio. Con la vuelta de la democracia, había sido electo diputado nacional en tres ocasiones (1983-1987, 1987-1991, 1993-1997), y si bien siempre había estado en la “vereda contraria” a De la Rúa dentro del partido, sus vínculos comenzaron a estrecharse tras su común oposición a la estrategia alfonsinista frente al pacto de Olivos (Obradovich, 2017). Finalmente, el ministro del Interior durante toda la presidencia de Néstor Kirchner, Aníbal Fernández, era un político experimentado del Conurbano bonaerense. Desde 1983 se había desempeñado sucesivamente como asesor y secretario en el Congreso de la Provincia de Buenos Aires y los

---

<sup>5</sup> Ferviente radical, su adhesión al ideario del partido centenario lo llevó incluso a nombrar Arturo Hipólito a su séptimo hijo, en honor a los presidentes radicales Arturo Illia e Hipólito Yrigoyen (Hugo Caligaris, “La muerte de Tróccoli cierra un estilo radical”, *La Nación*, 28/02/95, p. 9).

<sup>6</sup> Tanto Tróccoli como Pugliese negociaron con Alfonsín ese año y luego ocuparon lugares clave en su gobierno (Pugliese fue presidente de la Cámara de Diputados y más tarde ministro de Economía); mientras que el ala liberal más dura del partido, liderada por Fernando De la Rúa, lo enfrentó en elecciones abiertas a mediados de 1983 y quedó luego marginada (Acuña, 1984: 217-220).

<sup>7</sup> Bauzá fue ministro del Interior solamente durante cinco meses, pues luego fue una suerte de “ministro comodín” que pasó por diferentes carteras: la de Desarrollo Social tras la repentina muerte del ministro Julio Corzo, la Secretaría General de la Presidencia más tarde, y luego, hasta su retiro por una enfermedad en 1996, la Jefatura de Gabinete.

<sup>8</sup> Conrado Storani fue diputado nacional durante el gobierno de Frondizi, secretario de Energía durante el gobierno de Illia y ministro de Salud durante la presidencia de Alfonsín. Enrolado en el alfonsinismo, fue también senador por la provincia de Córdoba (1989-1998).

Concejos Deliberantes de Quilmes y Florencio Varela; luego como intendente de Quilmes (1991-1995), convencional constituyente de la Provincia (1994), senador provincial (1995-1997), secretario de Gobierno durante la gobernación de Duhalde (1997-1999) y ministro de Trabajo de la misma provincia durante la gobernación de Carlos Ruckauf. Su cercanía a Eduardo Duhalde lo llevó durante su presidencia de transición a ocupar el cargo de secretario general de la Presidencia y luego, brevemente, el de ministro de la Producción.

**Cuadro 1. Ministros del Interior según trayectoria previa<sup>9</sup>**

Ministro	Período de ejercicio	Edad al llegar al cargo	Pertenencia partidaria	Edad de inicio militancia	Cantidad puestos electivos	Cantidad puestos no electivos
<b>Antonio Tróccoli</b>	1983-1987	58	UCR	18	2	-
<b>Enrique C. Nosiglia</b>	1987-1989	37	UCR	20	-	2
<b>Juan Carlos Pugliese</b>	1989	84	UCR	15	5	3
<b>Eduardo Bauzá</b>	1989	49	PJ	20	1	1
<b>Julio Mera Figueroa</b>	1989-1991	49	PJ	29*	1	2
<b>José Luis Manzano</b>	1991-1992	35	PJ	15	2	-
<b>Gustavo Béliz</b>	1992-1993	30	PJ	25	-	2
<b>Carlos Ruckauf</b>	1993-1995	48	PJ	18**	2	2
<b>Carlos V. Corach</b>	1995-1999	59	PJ	17***	3	4
<b>Federico Storani</b>	1999-2001	49	UCR	15	3	-
<b>Ramón Mestre</b>	2001	63	UCR	17	5	3
<b>Miguel Ángel Toma</b>	2001	52	PJ	16	4	1
<b>Rodolfo Gabrielli</b>	2001-2002	50	PJ	22	2	2
<b>Jorge Matzkin</b>	2002-2003	59	PJ	16	5	3
<b>Aníbal Fernández</b>	2003-2007	46	PJ	14	3	6

\* en el nacionalismo de Salta

\*\* en el Sindicato del Seguro

\*\*\* en la UCR

<sup>9</sup> Se excluyen de esta tabla los puestos ocupados en el seno de los partidos políticos (como apoderados, interventores del partido, responsables de unidades básicas o comités partidarios, secretarios generales, miembros de sus órganos de decisión, etc.).

Nótese que este cuadro detalla la trayectoria *previa* de los ministros. Para muchos agentes, el paso por un ministerio nacional constituye una suerte de trampolín para presentarse luego a cargos electivos o para circular por varios puestos de relevancia en el Estado. Para los ministros del Interior, en cambio, esta cartera no es una puerta de entrada a la actividad política sino justamente el resultado de esa nutrida experiencia. Tal como muestra el cuadro 1, si nos detenemos en quienes ocuparon el puesto entre 1983 y 2007, puede advertirse que, con excepción de los dos casos particulares y diferentes entre sí de Enrique Nosiglia y Gustavo Béliz,<sup>10</sup> la proliferación de cargos de distintas características es la norma. Por un lado, la experiencia en el Congreso es recurrente. En efecto, de los 16 ministros del período, 14 tuvieron experiencia parlamentaria: se desempeñaron como senadores o diputados a nivel nacional (en diez casos) y/o provincial (en cinco casos). En este sentido, casi todos fueron ungidos como candidatos en listas partidarias y ganaron elecciones, tuvieron experiencia en la presentación y negociación de leyes, e incorporaron el manejo de las reglas no escritas que es particularmente importante en el mundo parlamentario (Mustapic, 2000). Algunos, incluso, salieron victoriosos en múltiples elecciones y ocuparon bancas del Congreso en más de una ocasión. En un país donde la reelección en estos puestos es rara (Lodola, 2009; Jones, Saiegh, Spiller y Tomassi, 2000), algunos de los ministros de esta cartera fueron legisladores ampliamente experimentados. Entre ellos, Jorge Matzkin fue cuatro veces diputado nacional y una vez diputado provincial, desempeñándose en este tipo de cargos por más de 19 años; y Miguel Ángel Toma fue cuatro veces diputado nacional, ocupando su banca en el Congreso durante 15 años, que solo fueron interrumpidos por sus dos incursiones en el Ministerio del Interior (durante el gobierno de Menem como secretario de Seguridad Interior y durante la crisis de 2001 como ministro). Lo mismo puede decirse de los ex ministros radicales: Juan Carlos Pugliese fue senador nacional y provincial, además de dos veces diputado nacional; y Federico Storani fue tres veces diputado nacional, presidiendo el bloque de la UCR entre 1995 y 1999. Las entrevistas en profundidad permitieron calibrar hasta qué punto aquel paso por el Congreso sería fundamental: en él se generaron complicidades y se aprendieron usos y costumbres, se hicieron favores y

---

<sup>10</sup> Nos referimos extensamente a la particularidad de estas dos figuras en otro trabajo (Gené, 2014), porque justamente marcaron estilos opuestos en el ministerio y reivindicaron (tanto en su discurso como en sus prácticas) definiciones altamente contrastantes de la actividad política. Digamos tan solo que, más allá de las grandes diferencias que separan sus perfiles, una gran similitud los liga: la relación de extrema confianza con los presidentes que los designaron como ministros, a quienes acompañaron desde el inicio de sus respectivas carreras hacia la Presidencia.

generaron ciertas deudas, se adquirieron criterios de reconocimiento que serían esenciales para la interacción entre pares.

*El ministro del Interior tiene que tener una muy buena formación política y un muy buen nivel de relación; por eso es que no es equivocado cuando los parlamentarios están ahí, el tema de que los miembros del gabinete son generalmente venidos del Parlamento, porque las relaciones con el Parlamento son muy relevantes, hay que conocer el métier del Parlamento [...] Y mucho conocimiento personal de los protagonistas, lo cual vos tenés que tener, porque hay algunas cosas que las sacás por amistad, por relación personal (ministro del Interior –Pres. De la Rúa–, UCR-Alianza. Entrevista con la autora el 3/9/2009).*

*Yo soy ferviente defensor de los llamados “códigos”. No me refiero a los códigos mafiosos; a los códigos de funcionamiento que tienen que existir entre los sectores políticos. Si no funcionan los códigos es muy difícil que todo el engranaje político funcione, me refiero a todo el sistema de los oficialismos y las oposiciones. Si no hay códigos de funcionamiento es muy difícil. Eso lo aprendimos mucho en la Cámara de Diputados (viceministro del Interior –Pres. Menem–; ministro del Interior –Pres. Duhalde–, PJ. Entrevista con la autora el 25/6/2012).*

Asimismo, algunos de estos ex ministros habían conquistado antes cargos ejecutivos por medio de elecciones: dos de ellos fueron gobernadores de grandes provincias (Córdoba y Mendoza), y uno de ellos fue también dos veces intendente de Córdoba Capital, mientras que otro lo sería de uno de los más importantes distritos del Conurbano bonaerense (Quilmes). A la nutrida experiencia parlamentaria de estos ministros políticos se suma, así, una importante experiencia de gobierno en los niveles subnacionales. Por lo tanto, en términos generales dispusieron de una experiencia significativa en el manejo de la agenda política, en la articulación y negociación con diferentes sectores, en la concepción e implementación de estrategias para garantizar la gobernabilidad.

Finalmente, los cargos obtenidos en las urnas se combinaron con múltiples puestos de designación directa. La gran mayoría de estos funcionarios (12 de 16) habían ocupado antes el cargo de ministro o secretario de Estado, ya sea en el nivel nacional o en alguna de las 24 provincias del país. Muchos de ellos se habían desempeñado también como asesores, embajadores sin carrera diplomática o directores de organismos descentralizados; en fin, en distintos puestos a los que accedieron directamente en virtud de la posición ocupada en

entramados partidarios, de una *expertise* específica y/o de la confianza de otros pares con poder de decisión.

En comparación con todo el gabinete nacional, estas largas carreras políticas fueron la excepción y no la regla. Los estudios sobre ministros de la ciencia política suelen tomar al gabinete en su conjunto y se refieren al perfil “técnico” o “político” de sus miembros sin hacer diferencias entre las carteras (Ai Camp, 1971; Amorim Neto, 2006; Martínez Gallardo, 2011).<sup>11</sup> Sin embargo, al menos en el caso argentino en los últimos 30 años, podemos observar que la experiencia política previa se reparte siguiendo tendencias diferenciadas según el tipo de ministerio de que se trate: algunas carteras tuvieron constituciones híbridas en el perfil de sus responsables, nutriéndose alternativamente de actores con mayor y menor experiencia política; otras tendieron a desdeñar este tipo de experiencia; y solo en tres de ellas se consolidó de forma regular este tipo de perfil para sus miembros. Además del Ministerio del Interior, se trató de la otra cartera fuertemente política que existe desde la reforma de la Constitución de 1994 (la Jefatura de Gabinete) y aquella que se dedica a las relaciones políticas pero, esta vez, en el plano internacional (el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto). Los datos sistemáticos a este respecto son aún escasos,<sup>12</sup> pero en el cuadro 2 puede observarse a grandes rasgos la división entre los ministerios en los que se reclutaron ministros que alguna vez ganaron elecciones y aquellos en los que primaron los cuadros no electivos.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> O bien se refieren a la inclusión o no de otros partidos a las coaliciones de gobierno por medio de las designaciones ministeriales (además de los artículos sobre el conjunto de América Latina mencionados arriba, cfr. sobre Brasil: Amorim Neto, 1994 y 2000; sobre Uruguay: Chasquetti, Busquet y Cardarello, 2013; también sobre la Argentina: Pomares *et al.*, 2014). Otra agenda de trabajo sobre los gabinetes, más atenta al presidencialismo de partido único que rige en la Argentina y a las características e historias específicas de las diferentes carteras, puede encontrarse en: Heredia, Gené y Perelmiter (2012); Gené, Heredia y Perelmiter (2016) y Camerlo (2013).

<sup>12</sup> Pueden citarse los trabajos de Giorgi (2014, 2015) y los avances realizados por el proyecto “Sociohistoria del gabinete nacional” que coordinamos junto a Mariana Heredia y Luisina Perelmiter en el IDAES-UNSAM y por el proyecto PIP-CONICET “Reconfiguración de las élites argentinas. Perfil sociológico y dinámicas de interacción de las élites políticas, económicas y tecnocráticas entre 2002 y 2010”, dirigido por Ana Castellani en la misma sede.

<sup>13</sup> En su prosopografía sobre el gabinete nacional, Guido Giorgi (a quien agradecemos estos datos) clasificó a los ministros según *cuadros electivos* o *cuadros no electivos*. Los primeros son definidos como aquellos que ocuparon al menos un cargo mediante elecciones a lo largo de toda su carrera, ya sea en el nivel nacional, provincial o municipal. Los segundos son quienes nunca ocuparon un cargo electivo, incluyendo a los que tuvieron puestos de designación política en la gestión pública y a quienes no tuvieron otro cargo en el Estado más allá del de ministro. Ciertamente, esta división es muy amplia, y a nuestros fines tiene el problema de referirse a los

**Cuadro 2. Ministros del Gabinete Nacional según ocupación o no de cargos electivos en toda su trayectoria (1983-2007) (en porcentaje)**

Ministerio*	Cuadros electivos	Cuadros no electivos
Interior	94,1	5,9
Relaciones Exteriores y Culto	90	10
Jefatura de Gabinete	81,8	18,2
Defensa	70,6	29,4
Trabajo	63,2	36,8
Desarrollo Social / Salud y Acción Social	60,9	39,1
Educación y Justicia / Educación / Justicia	57,1	42,9
Producción	50	50
Economía	42,1	57,9
Obras y Servicios Públicos	33,3	66,7
Planificación Federal	-	100
Infraestructura y Vivienda	-	100
<b>Total</b>	<b>64,3</b>	<b>35,7</b>

Fuente: Guido Giorgi (CEIL/CONICET-UBA), Base de datos Gabinete de Ministros.

\* Los nombres de las carteras se consignan abreviados y se agrupan las incumbencias que revisieron bajo un mismo ministerio durante una parte importante del período recortado.

Aquellas carreras políticas singularmente extensas garantizaron a los miembros de Interior un conocimiento del funcionamiento del Estado y el manejo de sus instituciones, pero también una cercanía con los diversos actores políticos que sería imprescindible para desempeñarse con éxito en el cargo. Así lo señalan los distintos miembros del ministerio, más allá de la época en la que hubieran pasado por sus puestos. De hecho, “venir de la política” y ser reconocido por sus protagonistas constituye un elemento que los entrevistados identificaron de forma recurrente como crucial para poder enfrentar los desafíos de esta cartera:

*Tiene que ser el perfil de alguien que viene de la política, que tiene un profundo conocimiento del mundo de la política, y en lo posible conoce a los principales actores de la política del oficialismo y de la oposición. Y en eso incluyo a los*

cargos electivos a lo largo de *toda* la trayectoria profesional, sin distinguir si fueron ocupados antes o después de llegar al puesto de ministro. Sin embargo, ante la falta de datos cuantitativos agregados sobre el conjunto del gabinete para el período estudiado, dicha caracterización nos permite tener una idea del perfil de los ministros en 24 años de democracia y de la jerarquía de su paso por cargos electivos según cartera.

*gobernadores de todos los signos políticos y a los presidentes de los partidos [...] En segundo lugar, tiene que ser alguien que tenga el prestigio suficiente para ser interlocutor de personas tan destacadas como son los gobernadores o los presidentes de los partidos. Se espera que tenga suficiente talla y personalidad para estar a la altura de ese desafío, del sistema de relacionamiento que supone (secretario de la Función Pública –Pres. Menem–, p. j. Entrevista con la autora el 29/7/2009).*

El estudio de tales trayectorias interesa para identificar la adquisición de ciertas disposiciones y la producción de solidaridades fundamentales para el trabajo político, en particular aquel que se dirime entre los propios políticos. Tales aprendizajes tienen un carácter múltiple y habrán de revestir una especial utilidad a la hora de enfrentar los desafíos específicos del ministerio político: entablar negociaciones con actores políticos en distintas escalas, procurar alianzas y planificar estrategias tanto para garantizar la gobernabilidad como para reproducir el poder del gobierno. A las destrezas necesarias para enfrentar esos desafíos y a la valoración de sus propios participantes sobre las mismas nos referimos en el siguiente apartado.

## **Divisiones de la actividad política y desfasajes entre criterios internos y externos para evaluarla**

Los dirigentes políticos que ocuparon los escalones más altos del Ministerio del Interior conocen la trama cotidiana de las decisiones y jerarquías que funcionan en el espacio político y poseen un saber recíproco que los hace relativamente previsibles. Se trata, en gran medida, de un *saber de relaciones*: para negociar a la vez con parlamentarios, jefes de partidos, gobernadores y dirigentes políticos locales, los miembros de este ministerio deben disponer de amplias redes de allegados e inspirar cierto respeto sobre los mismos y sobre sus adversarios. Estas nutridas redes interpersonales vinculan a través de “lazos débiles” (Granovetter, 1973) a políticos de distintos niveles: si bien su interacción no es necesariamente frecuente o de un alto grado de intimidad, sus contactos son múltiples y pueden recurrir a ellos en situaciones muy disímiles.

Siguiendo a Jacques Lagroye, podemos decir que todos los roles se moldean a través de las expectativas (*attentes*) y también de las sanciones de los otros: “Los roles no son unívocos sino interpretados activamente por los actores en función de situaciones y marcos de interacción” (Lagroye, 1997: 17). Esos marcos de

interacción sugieren los movimientos que son posibles y aquellos que están fuera de lugar en cada caso. Según el autor, la *reprobación* de los pares puede tener una fuerza especial para mostrar los límites del ejercicio legítimo de un rol y fortalecer el monopolio de quienes lo ejercen (Lagroye, 1997: 13-15). ¿Qué clase de legitimidad y de justificación de la acción invoca este tipo particular de profesionales que son los armadores políticos? ¿Qué destrezas manejan y qué códigos comparten a la hora de establecer acuerdos y agregar voluntades? ¿Qué efectos tienen sus estrategias de cierre y sus sanciones hacia quienes pretenden desafiar un cierto número de reglas en común?

La política no es solo representación y escenificación ante los medios de comunicación, sino también una actividad cotidiana y a veces poco visible que se dirime entre pares. En ella se establecen acuerdos, se toman decisiones y, cuando se es parte del oficialismo, se procura defender las acciones de gobierno y garantizar la gobernabilidad. La cartera de Interior, en la que basamos estas observaciones generales sobre la actividad política, está implicada en esos distintos niveles o registros de la política —el más y el menos visible al público amplio— pero lo está más fuertemente o de forma más determinante en esta última dimensión.

Un recorrido por los recursos y las competencias reivindicadas y admiradas en el seno del Ministerio devela un énfasis remarcable en las habilidades que son importantes *dentro* del campo político y para relacionar a sus participantes. En efecto, los principales elementos valorados por sus miembros son saber negociar, entablar diálogos y alcanzar acuerdos; contar con la confianza presidencial y ser creíble para otros referentes; tener destreza e incluso astucia para actuar en escenarios inciertos y tomar decisiones dilemáticas. Los ejemplos son múltiples: aquellos que pudieron manejar situaciones de tensión en intervenciones federales o en crisis de gran envergadura; aquellos que acompañaron campañas electorales en distintos puntos del territorio que interesaban particularmente al presidente; aquellos que negociaron leyes críticas para el Ejecutivo, etcétera. En cierto sentido, en esta cartera convencer a otros políticos parece más importante que saber convencer o agradecer al común de la sociedad. Si bien el planteamiento de la agenda política y la defensa de las decisiones de gobierno ante los medios de comunicación constituyeron desde 1983 un aspecto relevante de su trabajo, fue en los acuerdos entre pares y en las estrategias para garantizar la gobernabilidad y asegurar el éxito del gobierno que se dirimió su *expertise*.

Los dirigentes políticos trazan *fronteras simbólicas* (Lamont y Molnár, 2002) para diferenciar a quienes forman parte de su grupo de pertenencia y a quienes se ubican en sus bordes: *outsiders*, recién llegados, *amateurs*, aficionados o incluso

“malos políticos” y “traidores”. Esas distintas categorías ordenan relaciones e interacciones cotidianas, y tienen un efecto de cierre que en ciertos ámbitos se ejerce con una fuerza particular. Es que a partir de ellas calculan su acción y producen expectativas sobre comportamientos futuros de sus interlocutores.

En nuestro trabajo de campo, dos figuras clave que se desempeñaron en la cabeza del Ministerio del Interior durante el período abordado ilustraron especialmente la cara y contracara de esta pertenencia, y contribuyeron a identificar algunos de los elementos en torno a los cuales se traza la frontera entre “verdaderos” políticos y recién llegados o actores amenazantes. El estilo y las prácticas de estos dos ministros sentaron antecedentes sobre lo que el Ministerio del Interior *debía* ser para sus miembros desde la vuelta de la democracia y aquel modo de funcionamiento que debía *evitar*. Estas figuras arquetípicas que ocuparon la cúspide del Ministerio con improntas y modos de construir poder fuertemente contrastantes fueron Gustavo Béliz (ministro del Interior entre diciembre de 1992 y agosto de 1993) y Carlos Corach (ministro del Interior entre enero de 1995 y diciembre de 1999), ambos durante el gobierno de Carlos Menem. Suerte de mitos de la institución para sus pares, su interés reside en que personifican los atributos admirados y denostados en este espacio. A su vez, revelan la existencia de una grilla de lectura en común que es transversal a los distintos políticos más allá del partido de pertenencia, de la edad o del contexto histórico en el que hayan ocupado su cargo.

Tanto radicales como peronistas identifican al poderoso Carlos Corach como el paradigma del político “hábil” y “negociador”, al tiempo que coinciden en desacreditar como “soberbio” e “incapaz de negociar” a Gustavo Béliz. La astucia de Corach, su destreza para establecer acuerdos y su importancia para el armado del presidente son mentadas por los entrevistados en estos términos:

*[En el Ministerio del Interior lo central pasa por] la capacidad para tomar decisiones, para acertar en las decisiones con la repenitización que exige, digamos, estar en un lugar de esa envergadura política. Un ejemplo de eso probablemente sea Corach, ¿no? Sí, de ministro del Interior: alguien muy conocedor de la política, de mucha capacidad de trato con los gobernadores, con los intendentes, con los presidentes de partido, con la oposición y con el oficialismo... y muy claro al momento de tomar decisiones (secretario de la Función Pública –Pres. Menem–, PJ. Entrevista con la autora el 29/7/2009).*

*Creo que Corach fue un ministro muy muy importante del gobierno de Menem. Y creo que le salvó las papas a Menem en millones de cosas, y Corach tenía esa doble característica que te dije: se conocía el métier parlamentario,*

*es un hombre inteligente... No hago juicio de valor, digamos, sobre todas las cosas que se hicieron [sonrisa irónica] pero me refiero, no hay duda de que era un ministro que al gobierno, a la administración de Menem le sirvió (ministro del Interior –Pres. De la Rúa–, UCR-Alianza. Entrevista con la autora el 3/9/2009).*

*Tenía capacidad de diálogo, un tipo muy inteligente. Era un tipo que entendía la realidad política de ese momento, que Cavallo no entendía y no quería entender [...] Cavallo no podría haber hecho ni la mitad de las cosas que hizo, aun teniendo los medios, si no hubiera estado Corach en el Ministerio (secretario de Provincias –Pres. De la Rúa–, UCR-Alianza. Entrevista con la autora el 17/9/2009).*

Frente a la eficacia de Corach para conducir la cartera de Interior, la figura de Béliz, en cambio, es recurrentemente objetada. En su modo de ocupar ese ministerio los entrevistados identifican la falta de códigos, el poco respeto por las reglas tácitas del juego que comparten y la escasa ductilidad frente a los desafíos de interrelación política. Una vez más, tanto radicales como peronistas acuerdan en sus valoraciones:

*Después, Béliz no daba el perfil...*

*¿Por qué no?*

*Por sus características: era un muchacho inteligente, pero... muy rígido, poco flexible (viceministro del Interior –Pres. Alfonsín–, UCR. Entrevista con la autora el 3/11/2009).*

*Negociador: no. Estructurado; ¡sí! Y Gustavo tenía para mi gusto un problema bastante grave, que era... Yo no concibo un buen negociador que te mira de arriba. Digo, yo considero un buen negociador al tipo que te entra sin mirarte de arriba y te gana la negociación. No sé si me entendiste (subsecretario de Gestión Municipal –Pres. Duhalde y Kirchner–, PJ. Entrevista con la autora el 5/11/2009).*

*Béliz es insignificante, no... no quiero ser grosero. Para estar en ese lugar tiene que haber un curso de acción consistente, que permita que lo que uno plantea llegue a algún lado... Él era un especialista en la formulación de deseos, sin hacer nada en lo más mínimo para que se cumplieran esas cosas. Y le fue mal, y fue secretario, ministro de Justicia, fue ministro del Interior, y se fue mal de*

*todos lados* (viceministro del Interior –Pres. Alfonsín–, UCR. Entrevista con la autora el 1/10/2009).

*Bélic pasó casi desapercibido. Una personalidad... un poco extraña. Nunca lo pude entender bien a Bélic. “Zapatitos blancos” le decían.<sup>14</sup> ¿Y vos sabés lo que es ser “zapatitos blancos” en el Ministerio del Interior? ¿Qué miércoles! Si ahí andás embarrado todo el día. ¡Todo el día! Porque es inevitable [...] Digamos, si alguien confundiera a un ministro del Interior con la Virgen María, desautorízalo. ¡Desautorízalo! [risas]* (viceministro del Interior –Pres, Menem–; ministro del Interior –Pres. Duhalde–, PJ. Entrevista con la autora el 25/6/2012).

Como ha mostrado Sabina Frederic (2004), en los procesos políticos pueden convivir distintos estándares de evaluación moral. En este sentido, los políticos están sujetos a distintos tipos de evaluaciones: frente al grupo que representan (¿están comprometidos con su grupo de referencia?, ¿cumplen sus promesas?), entre pares (¿son hábiles?, ¿son confiables?, ¿tienen códigos?) y un nivel de evaluación “universal” (¿son honestos?, ¿administran bien?) que es sin embargo profundamente histórico, dado que aquello que se espera globalmente de los dirigentes políticos varía contextualmente. En este sentido, la conducta de los políticos suele medirse en escalas múltiples y a veces ciertamente contradictorias; lo que es deseable en uno de esos contextos puede ser rechazado o poco legítimo en otro. Entre los propios políticos, incluso, Frederic distingue dos estándares diferenciados: “uno compete a la actuación de los políticos entre sí, íntima y secretamente, es decir, a las relaciones entre partidarios y adversarios en la trastienda de la política; el otro evalúa la actuación de los políticos como intermediarios de comunidades” (Frederic, 2004: 221). Por un lado, entonces, se mide qué tan confiables y eficaces son en sus interacciones, y por el otro, qué tan populares y exitosos de cara a la ciudadanía o a determinados grupos de referencia. A su vez, existen puntos de intersección, superposición y tensión entre estas distintas escalas, a los que los políticos profesionales sin duda deben atender y cuyos desniveles deben aprender a gestionar.

---

<sup>14</sup> Se refiere a un evento que es muy recordado por todos los políticos y que le valió ese apodo llamado a perdurar. La noche en que renunció al Ministerio del Interior, en una larga entrevista que al día siguiente ocuparía la primera plana de los matutinos, Gustavo Bélic afirmaba que había entrado “vestido de blanco” al “lodazal de la política” y que consideraba al gobierno de Menem “un nido de víboras”. Desde entonces muchos políticos lo llamarían con ironía “zapatitos blancos”, denotando su pretendida pureza como algo casi infantil.

Algunos de nuestros entrevistados advertían claramente este contraste entre la consideración de los pares y la valoración pública, y sostenían al respecto que “la gente” podría molestarse si se elogiaba a determinados dirigentes por más que para ellos tuvieran un valor indiscutible: “*La Argentina ha tenido muy buenos ministros del Interior y si vos los mencionás por ahí la gente se enoja...*”, afirmaban.<sup>15</sup> No obstante, sostendrían que cualquier gobierno necesita de ese tipo de dirigentes para articular sus relaciones con distintos actores y poder responder a los desafíos inesperados que se plantean en la dinámica política. Frederic ha sostenido que dicho desfasaje es inteligible comprendiendo una diferencia fundamental entre lo que denomina “la trastienda” y “la escena pública” de la política. Según la autora, esa distinción es crucial:

pues la conservación del poder requiere siempre del uso de la fuerza, del pacto con las “fuerzas demoníacas” [en el sentido de Weber (2002 [1919])] pero también de la habilidad de los protagonistas para ocultarlo. Justamente por eso cabe preguntarse qué sucede cuando la dimensión privada de la política, usualmente evaluada por ciertos estándares morales, es escudriñada por esta convicción ética universal (Frederic, 2004: 223).

En efecto, sobre los políticos pesan demandas y expectativas múltiples y muchas veces heterogéneas. De ellos se espera, “que sean expertos pero que a la vez sean simpáticos, que representen los anhelos y los intereses de la gente sabiendo que a veces son contradictorios, que sean representantes del interés general pero a la vez que enfatizen las demandas del grupo directo a quienes primariamente representan” (Alcántara Sáez, 2012: 230). En distintos registros se los puede evaluar de forma sensiblemente desigual, y el desafío de los profesionales de la política es pivotear con éxito entre esas diversas escalas de evaluación.

Este escenario complejo impone responder a demandas encontradas, seguir el imperativo de *diferenciarse* para ganar notoriedad y a la vez aprender a no ser *tan* diferente para asegurarse un lugar en un juego que tiene múltiples reglas no escritas y mecanismos informales de sanción (Bourdieu, 1981). En el Ministerio del Interior en particular, la importancia del modo de percepción y evaluación de los pares resulta determinante para hacer frente a sus principales rutinas y desafíos. En la mayoría de los casos, entonces, sus miembros fueron expertos en la “trastienda”, en la *política en minúsculas*, aquella que muchas veces hace posibles otras grandes decisiones y sostiene proyectos a largo término pero que

---

<sup>15</sup> Ministro del Interior –Pres. Kirchner–; jefe de Gabinete de Ministros –Pres. Cristina Fernández de Kirchner–, p.j. Entrevista con la autora el 12/11/2009.

difícilmente pueda reivindicarse frente a todos los públicos. Sin embargo, al ser también ministros defensores de la gestión de gobierno frente a los medios de comunicación, suerte de voceros informales de la agenda cotidiana, entre sus competencias muchas veces se encontraron la facilidad para el diálogo frente al público en general, la capacidad de traducir aquel trabajo político en términos aceptables para la opinión pública y sus intérpretes. En este sentido, se trata de expertos en el trabajo *interno* al campo político, pero también de hábiles jugadores en *distintos registros*, capaces de participar de diversos tableros a la vez y de velar por que los aspectos menos legítimos de su actividad permanezcan invisibilizados, resguardados por cierto nivel de secreto e informalidad.

### **Conclusiones. Profesionales de la política, pero ¿de qué tipo?**

En estas páginas señalamos que existe una división del trabajo político que cualifica de distintas maneras a sus miembros y los enfrenta a exigencias diferentes según los roles que desempeñen. Muchos trabajos de la sociología política francesa se han abocado a la especificidad de los distintos roles políticos (Gaxie, 1994; Kerrouche, 1997; Dulong, 2008; Dulong y Matonti, 2008; Lefebvre, 2010). Aquí distinguimos en particular los desafíos que tienen lugar frente a públicos *internos* o *externos*, al dirigirse prioritariamente a los ciudadanos y los medios de comunicación o a los políticos detrás de escena, buscando generar acuerdos y compromisos entre ellos. Así, comprender la tarea y las características de los profesionales de la política implica observarlos en detalle y advertir ciertas diferencias: ¿políticos de qué tipo?, ¿en qué nivel de gobierno?, ¿en el marco de qué instituciones?, ¿mediante qué procesos de llegada? (es decir, ¿por medio de elecciones o por nombramiento directo?, y en este último caso, ¿por qué tipo de nombramiento?, ¿por decisión de quién?), ¿con qué tipo de instrumentos y recursos a su alcance?

El interés de estos distintos perfiles no se asienta en un fetichismo de las tipologías, sino en su capacidad de entender la complejidad y diversidad del trabajo político. La presentación de sí que realizan los políticos difiere ante sus distintos públicos (Goffman, 1997), y también varían las legitimidades y justificaciones en las que pueden apoyarse según las diferentes escalas y contextos de interacción. Asimismo, las competencias y destrezas que se revelan primordiales en su acción son distintas en función de los diferentes desafíos que deben atravesar. Por eso, las preguntas en abstracto sobre los “buenos” políticos o los dirigentes partidarios “de calidad” (cfr., por ejemplo, Alcántara, 2012: 188-236) resultan particularmente problemáticas. Los parámetros absolutos y

generalizantes para medir esa supuesta calificación, como lo son la posesión de títulos universitarios o el conocimiento de idiomas, suelen pasar por alto lo que hemos intentado subrayar: que lo que “deben ser” los políticos se define –y transforma– en contextos históricos específicos, en relaciones de poder y dinámicas políticas espacialmente situadas. Sin duda no se exigirá lo mismo a un referente barrial que a un presidente o gobernador. De la misma manera, no se requerirán las mismas destrezas y competencias para desempeñarse como diputado o senador de la oposición que para hacerlo como ministro político del gobierno nacional. En la cartera de Interior, más allá de las distintas improntas que adquirió desde la vuelta de la democracia, la larga pertenencia al mundo político se reveló fundamental, como lo hicieron también el oficio, la intuición, la confianza del presidente y la generación de confianza ante los pares, la astucia, la creatividad y la discreción.

Por lo demás, los políticos profesionales lidian con distintas evaluaciones en diferentes registros y, en muchos casos, como señalaba Weber, mantenerse en el tiempo implica desarrollar gradualmente una cierta ductilidad, una habilidad para moverse con soltura en todos ellos y saber cambiar de uno a otro. En el Ministerio del Interior, y para los “armadores políticos” en general o quienes se ocupan de lo que hemos llamado *política en minúsculas*, la capacidad de hablar distintos idiomas se vuelve fundamental: el de la “rosca”, la “trenza”, la negociación e incluso la coacción entre pares, y el de los debates y las controversias públicas, en especial en la escena mediática. Es verdad que en cierto punto dicha destreza es requerida para todos los dirigentes políticos, cualquiera sea el lugar en que se desempeñen. La capacidad de autocontrol y el sentido de lo que puede decirse en un ámbito o en otro constituyen rudimentos básicos de este oficio, que, por supuesto, los distintos actores manejan con éxito desigual.

En este sentido, muchos de los elementos aquí señalados atañen a los distintos perfiles de políticos: las características de las vías de entrada y los aprendizajes prácticos obtenidos en la primera militancia, la incertidumbre de sus carreras y la multiplicidad de sus recursos, etcétera. De hecho, la mayoría de los políticos altamente profesionalizados que estudiamos en Interior circularon a lo largo de su vida por distintos tipos de cargos y espacios institucionales. Esa circulación, de hecho, los equipa con nuevos recursos y capitales. Muchas veces, lo que aprenden o construyen en uno de esos espacios, será fundamental para manejarse eficazmente en otros. En ese sentido, vimos que el paso por el Congreso, con las relaciones y los conocimientos que allí se cosechan, podría luego capitalizarse en la cartera de Interior y resultaría un diferencial atractivo para sus miembros. Por lo tanto, la frontera entre estos diversos “tipos”

de agentes dista de ser tajante o impermeable. Sin embargo, los “armadores políticos” revisten cierta especificidad que es reforzada por los desafíos de este espacio. El manejo de los códigos internos, la llegada a los actores relevantes en los distintos partidos y puntos del territorio y el respeto por las reglas no escritas del juego en común están en el corazón de su *sentido práctico* y hacen a su potencial eficacia para las tareas de intermediación y articulación política que desempeñan.

## **Bibliografía**

- Acuña, Marcelo Luis (1984). *De Frondizi a Alfonsín. La tradición política del radicalismo*. Volumen 2. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Ai Camp, Roderic (1971). “The Cabinet and the Tecnico in Mexico and the United States”. *Administration & Society*, vol. 3, n° 2, pp. 188-214.
- Alcántara Sáez, Manuel (2012). *El oficio de político*. Madrid: Tecnos.
- Amorim Neto, Octavio (2006). “The Presidential Calculus. Executive policy making and cabinet formation in the Americas”. *Comparative Political Studies*, vol. 39, n° 4, pp. 415-440.
- (2000). “Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil”. *Dados*, vol. 43, n° 3, p. 46.
- (1994). “Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação”. *Nova Economia*, vol. 4, n° 1, pp. 9-34.
- Bourdieu, Pierre (1981). “La représentation politique”. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 36, n° 1, pp. 3-24.
- Briquet, Jean-Louis (1994). “Communiquer en actes. Prescriptions de rôle et exercice quotidien du métier politique”. *Politix*, vol. 7, n° 28, pp. 16-26.
- Camerlo, Marcelo (2013). “Gabinetes de partido único y democracias presidenciales. Indagaciones a partir del caso argentino”. *América Latina Hoy*, n° 64, pp. 119-142.
- Canelo, Paula (2014). “Represión, consenso y ‘diálogo político’. El Ministerio del Interior durante la última dictadura militar en Argentina”. *Política/ Revista de Ciencia Política*, vol. 52, n° 2, pp. 219-241.
- Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo (2003). *Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad*. Santiago de Chile: Serie de documentos ILPES-CEPAL.

- Chasquetti, Daniel; Busquet, Daniel y Cardarello, Antonio (2013). “La designación de gabinetes en Uruguay: Estrategia legislativa, jerarquía de los ministerios y afiliación partidaria de los ministros”. *América Latina Hoy*, n° 64, pp. 15-40.
- Dulong, Delphine (2008). “Le Premier Ministre en actes et en coulisses. L’histoire comme outil et objet d’analyse sociologique des institutions politiques”. En Offerlé, Michel y Rousso, Henry (comps.), *La fabrique interdisciplinaire*, pp. 47-58. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Dulong, Delphine y Matonti, Frédérique (2008). “Comment devenir un(e) professionnel(le) de la politique. L’apprentissage des rôles au Conseil Régional d’Île-de-France”. *Sociétés et Représentations*, n° 24, pp. 251-268.
- Elias, Norbert (2009 [1977]). *El proceso de la civilización*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Frederic, Sabina (2004). *Buenos vecinos, malos políticos. Moralidad y política en el gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo.
- Gaxie, Daniel (1994). “Le maire entre disciplines et libertés. Remarques sur les limites du travail politique”. *Politix*, vol. 7, n° 28, pp. 140-148.
- Gené, Mariana (2014). *Al interior de la política. Trayectorias, destrezas y modos de hacer política en el Ministerio del Interior (1983-2007)*. Tesis de doctorado, UBA-EHESS (París).
- (2012), “Prácticas, destrezas y códigos del trabajo político en democracia. Una aproximación desde el Ministerio del Interior en Argentina”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, UNAM, año LVII, n° 215, pp. 71-96.
- Gené, Mariana; Heredia, Mariana y Perelmiter, Luisina (2016). “La acción estatal en plural. Ministerios, racionalidades y desafíos de gobierno en la Argentina democrática”. En Lorenc Valcarce, Federico y Vommaro, Gabriel (comps.), *Teoría y práctica de la política*. Mar del Plata: EUDEM, en prensa.
- Giorgi, Guido (2014). “Ministros y ministerios de la Nación: un aporte propopográfico para el estudio del gabinete nacional (1854-2011)”. *Apuntes, Revista de Ciencias Sociales de la Universidad del Pacífico*, vol. XLI, n° 74, pp. 103-139.
- (2015). “Modos de acceso y circulación por el Gobierno Nacional. Perfiles, sociabilidades y redes sociopolíticas y religiosas de los cuadros de gobierno de Desarrollo Social de la Nación. Argentina, 1994-2011”. Tesis de doctorado en cotutela UBA-EHESS.

- Goffman, Erving (1997 [1959]). *La presentación de la persona en la vida cotidiana*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Granovetter, Mark S. (1973). “The strength of weak ties”. *American Journal of Sociology*, vol. 78, n° 6, pp. 1360-1380.
- Heredia, Mariana; Gené, Mariana y Perelmiter, Luisina (2012). “Hacia una sociohistoria del Gabinete Nacional”. *Polhis-Boletín Bibliográfico Electrónico del Programa Buenos Aires Historia Política*, año 5, n° 9, primer semestre de 2012, pp. 284-290.
- Jones, Mark; Saiegh, Sebastián; Spiller, Pablo T. y Tomassi, Mariano (2000). “Políticos profesionales - legisladores ‘amateurs’. El Congreso argentino en el siglo xx”. Ponencia presentada en la Conferencia Anual de la Sociedad Internacional de la Nueva Economía Institucional, Tübingen, Alemania.
- Kerrouche, Éric (1997). “L'apprentissage du rôle de sous-préfet”. *Politix*, n° 38, pp. 88-110.
- Lamont, Michèle y Molnár, Virág (2002). “The Study of Boundaries in the Social Sciences”. *Annual Review of Sociology*, n° 28, pp. 167-195.
- Lagroye, Jacques (1997). “On ne subit pas son rôle”. *Politix*, n° 38, pp. 7-17.
- (comp.) (2003). *La politisation*. París: Belin.
- Lefebvre, Rémi (2010). “Se conformer à son rôle. Les ressorts de l'intériorisation institutionnelle”. En Lagroye, Jacques y Offerlé, Michel (comps.). *Sociologie de l'institution*, pp. 219-247. París: Belin.
- Leiras, Marcelo (2013). “Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales”. En Acuña, Carlos (comp.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, pp. 209-245. Buenos Aires: Siglo XXI-Fundación OSDE.
- Lodola, Germán (2011). “Gobierno nacional, gobernadores e intendentes en el período kirchnerista”. En Malamud, Andrés y De Luca, Miguel (coord.), *La política en tiempos de Kirchner*, pp. 217-227. Buenos Aires: Eudeba.
- (2009). “La estructura subnacional de las carreras políticas en Argentina y Brasil”. *Desarrollo Económico*, vol. 49, n° 194, pp. 247-286.
- López, Andrea; Corrado, Aníbal y Ouviaña, Hernán (2005). “Entre el ajuste y la retórica: la administración pública tras veinte años de reformas”. En Thwaites Rey, Mabel y López, Andrea (comps.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, pp. 117-144. Buenos Aires: Prometeo.

- Luna, Félix (2003). *Los gobiernos radicales*. Buenos Aires: Planeta - La Nación.
- Martínez-Gallardo, Cecilia (2011). “Designing Cabinets: Presidential Politics and Cabinet Instability in Latin America”. *Kellogg Institute for International Studies – Working Paper #375*.
- Mustapic, Ana María (2000). “‘Oficialistas y diputados’: Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina”. *Desarrollo Económico*, vol. 39, n° 156, pp. 571-595.
- Obradovich, Gabriel (2017). “División y fragmentación de las elites partidarias de la Unión Cívica Radical (1990-1996)”. En Heredia, Mariana y Canelo, Paula (comps.), *Los puentes y las puertas. Las fronteras de la política argentina a través de sus elites*. En prensa.
- Offerlé, Michel (2011). *Perímetros de lo político: contribuciones a una sociohistoria de la política*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Orlansky, Dora (1995). “Crisis y transformación del Estado en la Argentina (1960-1993)”. *Cuaderno de Estudios Empresariales*, n° 5, pp. 375-403.
- Oszlak, Oscar (2000). “El mito del Estado mínimo: Una década de reforma estatal en la Argentina”. Ponencia presentada en el IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo.
- Pomares, Julia; Leiras, Marcelo; Page, María; Zárate, Soledad y Abdala, María Belén (2014). “Los caballeros de la mesa chica. La lógica de designación de los gabinetes desde 1983”. *Documentos de Políticas Públicas del CIPPEC*, n° 139.
- Serrafero, Mario (2005). *Exceptocracia, ¿confín de la democracia? Intervención federal, Estado de sitio y decretos de necesidad y urgencia*. Buenos Aires: Lumière.
- (s/f). “La intervención federal en Argentina. Experiencia y jurisprudencia”. *Documento de trabajo*, Universidad Argentina de la Empresa.
- Weber, Max (2002 [1919]). “La política como vocación”. En Weber, Max, *El político y el científico*. Buenos Aires: AC editores.

# Sociología, política y gobierno de la ciudad en perspectiva histórica: reflexiones a partir del caso porteño

*Matías Landau*

## Introducción

En 1880 Buenos Aires era una pequeña aglomeración de alrededor de 300.000 habitantes, estructurada todavía según el modelo urbano heredado de la colonia, con su centro en torno a la Plaza de Mayo y el puerto. Sus límites jurisdiccionales se extendían hasta el arroyo Maldonado, las calles Rivera, Medrano, Castro Barros, el Riachuelo y el Río de la Plata. Sin embargo, su población se concentraba en un radio aún menor, que llegaba hasta las avenidas Callao-Entre Ríos. Luego comenzaban los suburbios, en los que la ciudad se mezclaba con el campo. Más alejados, siguiendo unos kilómetros de pampa húmeda, se alzaban dos pequeños pueblos, Flores y Belgrano, que por entonces tenían unos pocos habitantes. Durante ese año la ciudad fue federalizada y posteriormente el Congreso Nacional sancionó, en 1882, la ley orgánica municipal, que estructuró la municipalidad con un sistema en el que conviviría un intendente, nombrado por el Presidente de la Nación, y un Concejo Deliberante, elegido a través del voto censitario, del que solo participaba menos del 1% de su población. Por entonces, cuando las élites académicas y políticas discutían sobre cómo gobernar Buenos Aires, era frecuente la utilización de los argumentos que sostenían que el municipio debía ser considerado como una unidad doméstica, destinada a resolver los asuntos civiles en común de los vecinos-contribuyentes.

En 1887 se sancionó una ley que modificó los límites jurisdiccionales de Buenos Aires, incorporando los pueblos de Flores y Belgrano, cuadruplicando la extensión territorial del municipio. Al justificar la decisión, diputados y senadores señalaban, utilizando argumentos higienistas, la necesidad de comprender que la ciudad era un cuerpo vivo y que el derecho debía consagrar la realidad dada por la ampliación del organismo urbano, que había crecido al punto de fundirse con sus pueblos aledaños.

En 1917 poco había quedado de esa Buenos Aires de fines del siglo XIX. Producto del incesante proceso inmigratorio, la ciudad ya contaba con 1.500.000 habitantes, que no solo se concentraban en el centro sino que habían comenzado a poblar gran parte del espacio entonces vacante, construyendo los primeros vecindarios. Durante ese año el Congreso Nacional reformó la ley orgánica municipal, introduciendo el voto universal masculino para la elección de concejales. Al debatir el cambio, los diputados y senadores ya no se apoyaban en los viejos principios del municipalismo decimonónico, de raíces hispánicas, aristotélicas y fisiocráticas, sino en las nuevas voces eruditas que postulaban que la ciudad “moderna” debía ser considerada una unidad social, producto de la división del trabajo que debía fomentar la solidaridad entre sus miembros. Estas nuevas ideas se expresaban en un contexto social muy distinto al de 1880, producto de las demandas crecientes de los sectores populares. Bajo estos principios, insistían sectores críticos como los socialistas, la pertenencia al municipio tenía que dejar de ser considerada como un privilegio de unos pocos, para introducir un horizonte más igualitario. En ese marco, su gobierno debía erigirse sobre los principios de la técnica, única manera de garantizar que todos los habitantes alcanzaran una vida digna. Como resultado de la ley, se amplió sustancialmente la base social tanto de quienes podían votar como de quienes podían acceder a un cargo.

Esta breve introducción histórica nos permite percibir que las Buenos Aires de 1882, 1887 y 1917, a la vez son y no son la misma. Hay una continuidad, dada por su desenvolvimiento urbano, demográfico e institucional. Pero también es posible vislumbrar modificaciones que no pueden ser comprendidas simplemente como un cambio natural, propio del proceso histórico, sino que obedecen a mutaciones en los modos de concebir a la ciudad y al municipio como objetos de gobierno y a actuar en consecuencia. Utilizando un término popularizado por Robert Castel (1997), se trata de una verdadera “metamorfosis”, en el sentido de un proceso dialéctico entre lo mismo y lo diferente, a partir del cual se produce una transformación en los modos de “problematización”, entendiéndolo por ello el proceso a través del cual ciertas cosas se configuran

como un problema (Foucault, 2001; Castel, 2005). Este trabajo reflexiona sobre esta metamorfosis del gobierno de Buenos Aires, entre 1882 y 1917. En ese sentido, no busca hacer una reseña de la historia urbana, social o política, sino valerse de ellas para responder a una indagación más específica: ¿cómo se ha transformado la problematización del gobierno de Buenos Aires?

Las reflexiones que desarrollaremos en estas páginas son parte del resultado de una investigación de largo aliento, cuyo marco de referencia temporal fue bastante más amplio que el aquí presentado, puesto que llega hasta 1996. No es posible, sin embargo, reseñar en estas breves páginas la larga metamorfosis del gobierno de Buenos Aires durante el siglo xx. Por ello, decidimos concentrarnos en un primer período en el que se generó lo que podríamos pensar como una primera metamorfosis, a la que le siguieron otras. La diferencia de estos dos extremos temporales elegidos (1882 y 1917) marcan el pasaje de una Buenos Aires a *otra* Buenos Aires.

Para dar cuenta de este proceso, centraremos nuestro análisis en tres dimensiones. La primera de ellas es la de la conformación y transformación de la concepción de Buenos Aires como cuerpo colectivo, indagando cómo las élites políticas, al definir las bases jurídicas e institucionales, se interrogaban y respondían sobre *qué es Buenos Aires*. La segunda es la de las racionalidades políticas implicadas en el gobierno de la ciudad. En este caso, analizamos las bases de sustentación erudita sobre las que se autorizaban las élites políticas y técnicas, tanto en sus debates parlamentarios como en sus tareas de gestión gubernamental. Supone observar la forma en que esas élites respondían sobre *cómo gobernar Buenos Aires*. La tercera es la de las características de los elencos gobernantes, observando cómo las modificaciones gubernamentales no solo son consecuencia de mutaciones discursivas sino de un cambio en el perfil y las trayectorias de quienes acceden a los cargos públicos. En este sentido, buscamos indagar las definiciones sobre *quiénes debían gobernar Buenos Aires*.

Para lograr un análisis que contemple y articule estas tres dimensiones de análisis, las ortodoxias teórico-conceptuales y las esquemáticas divisiones del trabajo académico no suelen ser buenas consejeras. Por el contrario, privilegiar un abordaje relativamente ecléctico dentro de un marco o perspectiva común que englobe aportes diversos, abre posibilidades para un análisis multidimensional, que privilegie la pregunta de investigación y el objeto empírico. Si elegimos este camino fue simplemente porque, con el transcurrir de nuestra investigación, diversas teorías aparecieron como recursos valiosos que iluminaban parte de nuestra pregunta de investigación empírica, pero que solo lo hacían en forma parcial.

En buena medida, la diversidad de perspectivas que incorporamos son fruto de un intento por no partir de una definición *a priori*, para el caso de Buenos Aires, ni sobre la *ciudad* ni sobre el *gobierno*, ya que justamente estas dos son los principales objetos de indagación. Las ciencias sociales han elaborado esquemas muchas veces bastante rígidos sobre dichas cuestiones. Desde su surgimiento, la sociología se preocupó de estudiar las ciudades de varias maneras, habida cuenta de la multiplicidad de aspectos que pueden ser observados y analizados en ellas. Hacia fines del siglo XIX, las urbes eran percibidas por los primeros sociólogos como el *escenario* o el *marco* de los conflictos que atravesaban a toda la sociedad, que eran tematizados bajo la etiqueta de la “cuestión social”. En ese marco, reflexionar sobre la ciudad era hacerlo sobre la sociedad en su conjunto, en tanto que la cuestión fundamental radicaba en cómo lograr establecer formas de solidaridad social que evitaran el estallido del conflicto social. Unas décadas más tarde, cuando los procesos de urbanización y crecimiento demográfico convirtieron a las ciudades en *metrópolis*, la sociología se preocupó ya no solo por la ciudad como un escenario de la sociedad sino también como un objeto en sí mismo. De este modo, surgió una sociología que pretendió concentrarse en los aspectos específicos de la ciudad: la sociología “urbana”, preocupada por los aspectos socioterritoriales de las vidas en las grandes metrópolis. En cualquier caso, la sociología de la ciudad abordó por lo general aspectos que se concentraban en la tensión entre lo *urbano* y lo *social*, oscilando entre una mirada de la ciudad como objeto de reflexión en sí misma y la ciudad como marco de la sociedad en la que está inserta.

La tensión entre lo urbano y lo social, sin embargo, no condensa la totalidad de aspectos que hacen a la ciudad. Porque las ciudades no son solo territorios en los que se inscriben relaciones sociales, sino también espacios jurisdiccionales, sujetos a determinaciones propias del mundo del derecho. Por lo general, la sociología ha brindado escasa atención a esta dimensión jurídico-política, que ha quedado en manos de otros saberes, como el derecho, la historia o la ciencia política. Justificados detrás del argumento de que la ciudad “real” excede sus límites jurídicos, en la medida en que los desborda tanto en términos territoriales como sociales, con frecuencia las distintas investigaciones sociológicas tienden a autonomizar los aspectos sociourbanos de los jurídico-políticos. De este modo, la ciudad se constituye en un espacio propicio para innumerables indagaciones empíricas sobre las formas territoriales y sociales de la vida en nuestras sociedades: movilizaciones o protestas sociales, conflictos en torno al delito o la inseguridad, formas de marginalidad o exclusión, programas y políticas sociales, culturas urbanas, formas de sociabilidad o politicidad de sectores

populares, transacciones económicas, y la lista podría continuar extensamente. Sin embargo, una indagación sobre las transformaciones gubernamentales de la ciudad en perspectiva histórica no puede ignorar esta multidimensionalidad de la ciudad, a la vez demarcación jurisdiccional, territorio urbano y espacio de inscripción de relaciones sociales y políticas nacionales.

En virtud de esta tensión entre lo urbano/social y lo político/municipal, analizar la problematización del gobierno de la ciudad supone indagar articuladamente tanto la problemática municipal como la problemática urbana. La primera se asocia con cuestiones ligadas a la resolución del estatus jurídico-político del municipio: quiénes pertenecen al cuerpo colectivo, cuál es su naturaleza, cuáles son sus límites jurisdiccionales, qué grado de autonomía debe tener respecto de los poderes nacionales, cuáles deben ser sus instituciones legislativas y ejecutivas, quiénes y cómo deben elegir las autoridades. La segunda problemática, por su parte, abre otros interrogantes, asociados con el desenvolvimiento territorial y social de la ciudad: si la ciudad es un espacio de relaciones solo civiles, o constituye un espacio social; qué deben hacer los poderes públicos frente al crecimiento urbano y demográfico; quién y cómo debe resolver los problemas ligados a las condiciones de vida de la población; qué instituciones deben crearse para ello, sobre qué sustento experto deben basarse. La problemática urbana y la problemática municipal encierran la complejidad del objeto de estudio, puesto que en ellas se juegan aspectos políticos, sociales y territoriales, en el marco de una tensión siempre presente entre la necesaria autoafirmación de un espacio local y su subsunción a una lógica nacional que lo engloba y contiene.

## **¿Qué es Buenos Aires?**

Algunos debates parlamentarios clave en la historia institucional de la Buenos Aires de 1880-1918 permiten observar que las formas de concebirla como cuerpo colectivo fueron variables. A través de un análisis de los principales argumentos movilizados por diputados y senadores, pero también a través del resultado final del texto convertido en ley, se pueden percibir estos cambios, analizando cómo se modificaron, en el lapso de cuatro décadas, las formas de responder a *qué es* Buenos Aires. Para ello, nos centraremos en los tres principales debates del período. El primero de ellos es el de la ley orgánica municipal (ley 1260), llevado a cabo entre 1881 y 1882. El segundo es el de la extensión de los límites jurisdiccionales, desarrollado entre 1884 y 1887 y que terminó en la anexión de los pueblos de Belgrano y Flores. El tercero es el de la reforma de

la ley orgánica municipal, entre 1916 y 1917, que estableció el voto universal masculino para las elecciones municipales.

Al centrarnos en los debates, nuestro interés estuvo marcado por el objetivo de analizar el modo en que, al adoptar diversas posiciones en el debate, diputados y senadores sostenían sus argumentos a partir de una concepción, explícita o implícita, sobre *qué* era Buenos Aires como cuerpo colectivo, quiénes eran sus legítimos integrantes, y cuál era el tipo de vínculo que los unía. Para hacerlo, fue preciso evitar toda pretensión de definición apriorística, procurando un análisis que permitiera desustancializar y desnortivizar conceptos como ciudad o municipio, para observar las diversas formas de otorgarles un sentido por parte de las élites políticas. Los aportes de Pierre Rosanvallon han demostrado su potencial para encarar este tipo de indagación. El historiador francés ha realizado interesantes estudios sobre conceptos como república, ciudadanía, sufragio, sociedad, etcétera, a partir de un estudio de debates y disputas políticas. Esta perspectiva permite iluminar también objetos distintos, como son los de ciudad o municipio.

Rosanvallon ha definido su perspectiva como una *historia conceptual de lo político*, entendiendo “lo político” como

una modalidad de existencia de la vida comunitaria y una forma de acción colectiva que se diferencia implícitamente del ejercicio de la política. Referirse a lo político y no a la política es hablar [...] de todo aquello que constituye a la *polis* más allá del campo inmediato de la competencia partidaria por el ejercicio del poder, de la acción gubernamental del día a día y de la vida ordinaria de las instituciones (Rosanvallon, 2003: 19-20).

Es como consecuencia de esta decisión que Rosanvallon toma distancia explícitamente del abordaje sociológico. Ejemplificando con los trabajos pioneros de Michels, Weber y Ostrogorski sobre la representación, plantea que la sociología política propone “develar los modos de confiscación del poder, las formas de manipulación que se desarrollan a la sombra del mecanismo representativo”, pero no se ocupa de “comprender aquello que constituye el núcleo del problema de la representación moderna: es decir, la dificultad de figuración de la democracia” (Rosanvallon, 2003: 36).

Dejando de lado, entonces, toda preocupación por analizar las lógicas propias del funcionamiento ordinario de las instituciones gubernamentales, Rosanvallon centra el análisis en la “historia conceptual”, pero desmarcándose de la vieja historia de las ideas, a la que asocia con un énfasis desmedido en las doctrinas o autores individuales, sin analizar cómo esas ideas son producto de

las respuestas a lo que se percibe como un problema.<sup>1</sup> En contraposición, asume un abordaje histórico que se propone seguir el derrotero de algunos conceptos clave a través del “hilo de los tanteos, de los conflictos y las controversias, a través de los cuales la *polis* ha buscado encontrar su forma legítima” (Rosanvallon, 2003: 26). El análisis de la “forma legítima” de la *polis* es vital en esta perspectiva, ya que se asocia con el postulado de que la figura del “pueblo” está siempre en disputa, lo que conduce a circunscribir las indagaciones al estudio de las múltiples maneras a través de las cuales se plantean su, siempre cambiante, “figuración”. Es a través de esta decisión que, aunque no se ocupe de las lógicas cotidianas del ejercicio gubernamental, la pregunta por el gobierno es central, ya que se establece relación estrecha con la conformación y transformación del cuerpo político.

En el caso latinoamericano una serie de trabajos cercanos a esta perspectiva han contribuido a la comprensión de los lenguajes políticos del siglo XIX a partir del modo en que conceptos como ciudadano, república o pueblo se expresaron en nuestro subcontinente (Guerra, 1999; Chiaramonte, 2004; Palti, 2005; Entin, 2008). La particularidad de nuestros procesos revolucionarios remite al hecho de que las revoluciones fueron más de “ciudades” que de “ciudadanos”. Estos estudios han permitido avanzar en un análisis de la concepción de la ciudad o el municipio como cuerpo colectivo, aspecto estrechamente ligado con el de sus legítimos integrantes y sus incumbencias gubernamentales (Verdo, 2006; Ternavasio, 1991, Morelli, 2007; Palti, 2005). Sin embargo, en parte por su perspectiva teórica y en parte por concentrarse en la primera parte del siglo XIX, estos trabajos solo se ocupan de una dimensión, la política-municipal, pero no analizan las implicancias de las concepciones urbanas y sociales en la definición y redefinición de la ciudad como cuerpo colectivo. Otros trabajos, provenientes de la historia política o urbana, han contribuido a generar una valiosa información sobre el modo en que, a través de los debates políticos sobre aspectos urbanos y sociales, también han definido y redefinido el sentido asignado a la ciudad y a sus integrantes en los últimos años del siglo XIX y los primeros del XX (Gorelik, 2004; De Privitello, 2006).

En lo relativo al caso porteño que nos ocupa en este trabajo, los debates parlamentarios de 1881-1882, 1884-1887 y 1916-1917 permiten observar tanto las transformaciones en los modos cambiantes de la “figuración” del municipio

---

<sup>1</sup> Para una ampliación de la relación entre el planteo de Rosanvallon y el de la historia de las ideas precedente, cfr. Slipak (2011). Excede el marco y objeto de este trabajo analizar el derrotero de la historia de las ideas y su asociación con los estudios más recientes que abordan la historia de los lenguajes políticos. Para ello cfr. Palti, 2005.

como cuerpo colectivo, como sus tensiones con respecto al modo de considerar a la ciudad como cuerpo social.

El primer debate al que nos referimos se desarrolló entre 1881-1882,<sup>2</sup> bajo un tenso equilibrio político, y con el recuerdo aún fresco de la guerra de 1880 entre Buenos Aires y el interior. En él se jugaban distintas opiniones respecto de cómo resolver la problemática municipal porteña. Al debatir el contenido de la ley orgánica municipal para la Buenos Aires federalizada, las diferentes posiciones de diputados y senadores derivaban, en buena medida, del modo de pensar la relación que debía tener la Capital Federal respecto de los poderes nacionales. De ello dependía la concepción del municipio porteño como cuerpo colectivo y de la municipalidad como forma institucional. En un extremo se encontraba la opinión de algunos sectores porteños, opuestos al gobierno roquista, que sostenían que el municipio de Buenos Aires debía considerarse un cuerpo autónomo y por lo tanto dotado de amplias atribuciones de gobierno. Entre ellos, por ejemplo, se destacaba por su vehemencia el diputado Pedro Goyena, abogado, representante del catolicismo antilaicista y futuro miembro de la Unión Cívica. En el extremo opuesto se encontraban algunos sectores, principalmente de las élites provinciales, que sostenían que, en cuanto Capital Federal, Buenos Aires no debía tener municipalidad propia.

En el medio se hallaba la opinión predominante, sostenida entre otros por Tristán Achával Rodríguez, diputado cordobés, también de extracción católica, opuesto en su momento a la federalización de Buenos Aires. Esta posición señalaba un reconocimiento de la dependencia de la Capital Federal respecto de la Nación, pero matizado por el derecho preexistente de la primera a resolver determinados asuntos que no incumbirían a los poderes nacionales. Esta opinión se fundaba en la clara diferenciación de su naturaleza y sus fines respecto de los del gobierno nacional. Mientras que la Nación era considerada como el conjunto de ciudadanos y su gobierno tenía fines “políticos”, el municipio estaba compuesto por vecinos-contribuyentes y sus atribuciones eran solo “domésticas”, ya que se encargaba solo de asuntos civiles en común, asociados con las relaciones de vecindad.

La justificación de esta concepción del municipio como cuerpo doméstico de vecinos partía de un argumento aristotélico, resumido por Achával Rodríguez al presentar el proyecto de comisión en el recinto. Para este, “el Gobierno Municipal, en la noción, es preexistente al Gobierno Provincial, como el Gobierno de la familia es preexistente al gobierno Municipal, como el Gobierno individual

---

<sup>2</sup> Para una recopilación de estos debates, cfr. Jurado, 1935.

es preexistente al Poder de la familia”<sup>3</sup>. Era en función de esta preexistencia, dada por el carácter “natural” del municipio, ligado a la tendencia asociativa del ser humano, que se justificaba la necesidad de dotar a Buenos Aires de un gobierno propio, con fines muy distintos a los de la Nación. Este argumento, además, se complementaba con otro que ligaba las relaciones de vecindad con el grado de “afincamiento” a la ciudad, que se traduciría en un compromiso monetariamente cuantificable a partir de aportes al municipio mediante el pago de impuestos. En síntesis, para la mirada predominante el municipio era definido como un conjunto de vecinos unidos por sus relaciones económicas y de vecindad. Es por ello que era perfectamente admisible sostener que solo quienes aportaban monetariamente al municipio, a partir de impuestos directos o patentes comerciales, debían ser considerados parte de él, excluyendo a quienes no lo hicieran.

Luego de la sanción de la ley orgánica municipal en 1882, comenzó un nuevo debate político y parlamentario, en 1884, asociado con los límites jurisdiccionales que debía tener Buenos Aires.<sup>4</sup> A diferencia de la ley orgánica municipal, aquí el nudo de la discusión se enmarcaba en cómo hacer frente a la problemática urbana. Los legisladores provinciales y nacionales que apoyaban el proyecto de ampliación de los límites jurisdiccionales, que eran mayoría, planteaban que ello no venía más que a consagrar de derecho una realidad que ya estaba dada de hecho aunque fuera de forma incipiente: la unificación de Buenos Aires y sus pueblos aledaños. Es por ello que el ensanche del municipio, desde esta concepción, no significaba más que una consagración de derecho a una realidad que ya existía de hecho, que era la conformación de una sola unidad urbana, social y económica que englobaba a Buenos Aires con Flores y Belgrano. En esta línea es que se consideraba que de nada le serviría a la provincia conservar la jurisdicción de Flores y Belgrano porque formaban ya con Buenos Aires una sola individualidad.

Estas dos leyes fundantes de la institucionalidad de la Buenos Aires federalizada muestran cómo durante la década de 1880 coexistían dos formas muy distintas de demarcar la “figuración” de Buenos Aires como ciudad o municipio. Mientras que este último era considerado un conjunto cerrado, elitista y estático, potestad de los miembros de la aristocracia porteña, la primera era pensada como un cuerpo abierto y dinámico, que debía englobar no solo los sectores pudientes sino también las clases populares. En este sentido, munic-

<sup>3</sup> Cfr. *Discusión de la ley orgánica municipal*, tomo 1, Buenos Aires: Imprenta de la Lotería Nacional, 1893, pp. 68-69.

<sup>4</sup> Una recopilación de estos debates puede leerse en Carranza, 1938.

pio y ciudad aparecían como dos cuerpos colectivos de geometría variable, ya que no todos los que pertenecían a la segunda formaban parte del primero. El lenguaje político para delimitar los legítimos integrantes en uno y otro caso describe bien la diferencia. Al referirse al municipio, se aludía a los *vecinos*, que en los términos de la época suponía una referencia a las clases pudientes, dejando afuera a la gran masa de población, de origen popular, que habitaba la ciudad. Estas delimitaciones se hacían más permeables al reflexionar sobre la ciudad como cuerpo urbano, unido por relaciones de interdependencia mutuas que incluían a los distintos sectores sociales, entre ellos los sectores populares, definidos como clases *obreras* o *trabajadoras*.

El análisis de los desplazamientos de los lenguajes políticos que delimitan formas de la ciudad/municipio en Buenos Aires permite observar cómo, en el lapso de unos pocos años, esta distinción radical entre ciudad y municipio dio paso a una complementariedad. Por supuesto que, para que ello fuera posible, fue vital el cambio urbano y social que se produjo entre los últimos años del siglo XIX y los primeros del XX. Para la segunda década del siglo XIX, Buenos Aires ya contaba con casi 1.500.000 habitantes, que no solo habían cambiando la fisonomía de la ciudad sino que habían hecho surgir movimientos sociales y políticos que confluyeron en la reforma electoral de 1912, y en la emergencia de grupos socialistas y anarquistas. La complejización sociourbana y la apertura política permitieron que sectores críticos de la concepción doméstica del municipio, como los socialistas, plantearan que no podía seguir distinguiéndose a los miembros del municipio de todos los habitantes de la ciudad.

Los debates de 1916-1917 permiten percibir cómo se plasmaron estos cambios en la concepción de la ciudad-municipio, que permitió la universalización del voto masculino para concejales.<sup>5</sup> El argumento central que planteaban los socialistas, principales defensores del cambio junto con los radicales, no impugnaba el sentido no político del municipio, que lo entendía como un cuerpo conformado por quienes aportaban monetariamente a él. Sin embargo, tal como expresaba por ejemplo Enrique del Valle Iberlucea, primer senador socialista de América, “los impuestos que se pagan son más indirectos que directos” y, por lo tanto, “las clases trabajadoras son más contribuyentes que las ricas”. Se trataba de reconocer, en definitiva, que las clases obreras o trabajadoras *también* eran vecinos y que bajo esta condición debían ser considerados como iguales en la ciudad/municipio, con los mismos derechos que las clases altas.

---

<sup>5</sup> Para un análisis de estos debates, cfr. De Privitellio, 2006.

En síntesis, los debates parlamentarios permiten analizar las formas cambiantes de “figuración” de la ciudad/municipio como cuerpo colectivo, percibiendo cómo se tensionaban las problemática urbana y municipal. Los debates sobre la ley orgánica municipal, de 1882-1884, y los del ensanche del municipio, de 1884-1887, muestran cómo coexistían, en esos últimos años del siglo XIX, formas muy distintas de concebir el municipio y la ciudad. De un lado, un universo estático y cerrado al que solo pertenecían los vecinos. Del otro, un mundo dinámico, del que eran parte los distintos sectores sociales de la ciudad, tanto quienes tenían el estatus de vecinos como quienes no. El debate de 1916-1917 permite observar un cambio fundamental, ya que ambas miradas, hasta entonces antagónicas, se unificaron sobre la concepción de una ciudad-municipio de la que deben poder participar los sectores hasta entonces excluidos.

## **¿Cómo gobernar Buenos Aires?**

El lenguaje político nunca es un universo cerrado e impermeable. En los debates parlamentarios, pero también fuera de ellos, cuando se trata de gestionar asuntos públicos a partir de la creación de instituciones, programas o iniciativas gubernamentales, es preciso autorizar o legitimar la posición recurriendo a las más diversas fuentes. En este sentido, gobernar supone siempre la conformación y movilización de un espacio de saber que, como nos enseñó Michel Foucault, tiene efecto de verdad. La indagación sobre la relación de los espacios de saber abre, en relación con el estudio del gobierno, un abordaje a la vez complementario y opuesto al de la historia conceptual de lo político, al estilo de Rosanvallon. La complementariedad está dada por el eje central del análisis, basado en el lugar destacado que tiene el discurso en ambas perspectivas. En la perspectiva foucaultiana, por ejemplo, no es posible comprender el poder disciplinario sin analizar el lugar que tuvieron las ciencias de la conducta humana, o dar cuenta de las lógicas liberales de gobierno sin analizar el rol jugado por la economía política. La oposición, sin embargo, se comprende por la forma en que Foucault y Rosanvallon interpretan la relación entre lo político y lo social. Es conocida la aversión que tenía el primero por toda concepción de poder juricista, lo que lo llevaba a desdeñar las preguntas por el origen o la legitimidad del poder. En contraposición, planteaba una perspectiva en la cual el poder se ejerce en forma inmanente a toda relación social. Es por ello que sus análisis estuvieron destinados a mostrar cómo, a través de diferentes

dispositivos como la locura, la sexualidad, el castigo penal, etcétera, el poder se ejerce bajo una modalidad reticular.

Desde fines de los setenta, la perspectiva foucaultiana impactó en parte del campo sociológico. En el caso francés, fueron centrales algunos sociólogos que se habían formado con Foucault, como Jacques Donzelot o Robert Castel. En el mundo académico anglosajón, a través de la conformación de un grupo académico aglutinado bajo la etiqueta de los *governmentality studies*.<sup>6</sup> En ambos casos, se produjo una suerte de *sociologización* del planteo foucaultiano a través de un doble movimiento. El primero es el de la interpretación de las lógicas liberales de gobierno a partir de la incorporación de un eje de análisis que solo tangencialmente puede hallarse como preocupación en las obras de Foucault: la relación entre el gobierno liberal, la “cuestión social” y la construcción de “lo social”. Fue quizás la obra de Jacques Donzelot, escrita en 1984, *La invención de lo social*, la que permitió este encuentro entre el análisis del liberalismo y el relato de la transformación de una serie de saberes expertos, entre los que de destacaban la sociología, el derecho y la economía. Luego del análisis de Donzelot, autores como Nikolas Rose, Graham Burchell, Mitchell Dean, Colin Gordon o Thomas Lemke (solo por mencionar a algunas figuras de los *governmentality studies*) no solo analizaron el pasaje de un “liberalismo clásico” a un “liberalismo social” a partir de la “invención de lo social”, sino que fueron más allá (incluso, más allá que el propio Foucault), incursionando en el análisis del “neoliberalismo”, pensado a través del pasaje de “lo social” a lo “post-social” (Rose, 2007).

En el caso francés, luego del libro de Donzelot, se destacó el monumental trabajo de Robert Castel sobre *Las metamorfosis de la cuestión social*, publicado en 1995. A diferencia de los anglofoucaultianos, que mantienen como eje de inteligibilidad las lógicas del control social, Castel es menos ortodoxamente foucaultiano, y más clásicamente sociológico. Su eje de interpretación, sobre el que erige la matriz reflexiva y argumental, es la prolongación de una de las preguntas nodales de la sociología: se trata de analizar los vaivenes y conflictos en torno a la integración social. Castel enmarca su investigación en las transformaciones de la “cuestión social” y la define como “una aporía fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura” (Castel, 1997: 20). El tamiz que realiza Castel de Foucault introduce una pregunta durkheimiana, ajena a las preocupaciones de este último, para quien la “integración” nunca ha sido una preocupación.

---

<sup>6</sup> Una reseña de la conformación de este grupo, puede consultarse en De Marinis, 1999.

La pregunta por cómo se ha desarrollado una matriz “social” dentro de las racionalidades implicadas en las prácticas gubernamentales iluminan también nuestro caso de estudio, complementando la perspectiva arriba mencionada de la historia conceptual de lo político. En efecto, la comprensión de cómo pudo lograrse una complementariedad entre la figuración del cuerpo del municipio y el de la ciudad debe mucho al despliegue, en el lapso de unas pocas décadas, de discursos sociales que permitieron transformar campos de saber, articulándolos con otros, y generando nuevas “racionalidades políticas”, entendidas como campos discursivos de configuración cambiante, movilizadas por las autoridades gubernamentales para responder a urgencias del momento (Rose y Miller, 1991).

Los argumentos del lenguaje político se vinculan estrechamente con la movilización de diversas racionalidades políticas. En este sentido, en 1881-1882 y 1884-1887, los debates parlamentarios condensaban, de manera bastante estática, dos campos de saber que hasta entonces no se articulaban, puesto que tenían miradas opuestas sobre el municipio, la ciudad y su gobierno. De un lado, el derecho municipal decimonónico, sostenido sobre criterios hispánicos, aristotélicos, fisiocráticos. Estas referencias, en conjunto, servían para demarcar un municipio concebido simplemente como un conjunto de individuos unidos por relaciones civiles de vecindad, no muy distintos de un consorcio ampliado. Este carácter civil del municipio era lo que permitía sostener la exclusión de los habitantes pobres.

Para 1917 la situación era muy distinta. A partir del nuevo siglo, diversos saberes, desde el higienismo al urbanismo, desde la sociología al derecho, incorporaron los “nuevos” fundamentos “sociales”, que sostenían la existencia de relaciones de interdependencia y solidaridad entre los miembros de una sociedad, por sobre sus relaciones civiles individuales. El desarrollo de esta matriz social, en Buenos Aires, fue a la vez causa y efecto de varios procesos. El higienismo de las últimas décadas del siglo incorporó progresivamente una preocupación por los espacios, abiertos y cerrados, de hábitat y trabajo de los sectores populares. Posteriormente, los primeros sociólogos argentinos contribuyeron a darle un contenido político a esas preocupaciones, considerándolas fundamentales para resolver las tensiones derivadas de las desigualdades propias de la tensión entre el régimen capitalista y la lógica democrática (Terán, 2008). Entre ellos, fue vital la figura de Ernesto Quesada, uno de los principales referentes intelectuales de fines de siglo XIX y principios del XX, quien tuvo a cargo la primera cátedra de sociología de la Universidad de Buenos Aires en 1904. Las transformaciones del higienismo y las nuevas voces de la sociología coadyuvaron a una transformación del derecho municipal, que de la mano de

autores como Adolfo Posada, jurista español cercano al krausismo, comenzaron a plantear que el municipio debe ser considerado como un conjunto social de interdependencias y solidaridad sociales entre sus miembros.

La relación entre estas nuevas figuras reconocidas intelectualmente y los debates parlamentarios, en muchos casos, era bien directa. Por ejemplo, uno de los aspectos novedosos de los debates de 1916-1917 fue la impugnación reiterada, por parte de algunos diputados y senadores, a otros legisladores, por el uso de una “biblioteca” u otra. Para sostener este carácter complejo de la ciudad y su gobierno, los legisladores se valían de autores, tanto anglosajones como españoles, que por entonces estaban modernizando el derecho municipal, al tiempo que tendían a impugnar las viejas referencias otrora legitimadoras de posiciones más conservadoras. Uno de los que más claramente plantearon esta dicotomía entre una vieja y una nueva biblioteca fue el socialista Enrique del Valle Iberlucea, que en un contrapunto con otro senador, le espetó que se basaría en “los antecedentes concretos y la naturaleza del régimen municipal y examinaremos con los autores más modernos y no con escritores reaccionarios como Hipólito Tayne”.<sup>7</sup> Entre estos autores modernos, además de Posada, a quien presentaba como “el ilustre pensador de derecho municipal de la Universidad de Madrid” y del que citaba “su reciente libro, de año 1916 “El régimen municipal en la ciudad moderna”,<sup>8</sup> fueron frecuentes las menciones a tratadistas de derecho municipal anglosajones, muy reconocidos a principios del siglo xx, como Frank Goodnow, Leo Rowe, Ernest Bradford o Ansley Wilcox.

Resumiendo, los debates políticos se entremezclaban con las transformaciones en el mundo erudito, del que extraían muchas veces las formas de autorización para la postura que pretendían imponer. En este sentido, analizar la emergencia de los campos de saber permite ampliar el universo de análisis respecto a una mirada que solo se concentre en los debates legislativos o los lenguajes políticos. Sin embargo, la primacía de un análisis del discurso que no contempla aspectos sociológicos relacionados con el modo en que esas ideas llegaron a imponerse, a través de un proceso de circulación internacional de ideas, de creación de instituciones y de desarrollo de determinados perfiles de los gobernantes, es una limitación que ha sido subrayada por diversos autores que, pese a sus diferencias, pueden ser enmarcados en una lógica sociohistórica, preocupada por analizar las relaciones sociales *encarnadas* en trayectorias individuales o formas de sociabilidad.

<sup>7</sup> Cfr. *Recopilación de los debates de leyes orgánicas municipales y sus textos definitivos*, tomo IV, Honorable Concejo Deliberante, Buenos Aires, 1938, p. 383.

<sup>8</sup> *Ibid.*

Tal como ha señalado Offerlé, aun reconociendo los aportes de perspectivas previas, tanto de historia política como historia de las ideas políticas,<sup>9</sup> la sociohistoria se preocupa más que ellas por reponer en un lugar central a los sujetos sociales, sus derroteros y trayectorias. Este enfoque pretende circunscribirse en el entrecruzamiento de la sociología, la ciencia política y la historia (Offerlé, 2011b; Noiriel, 2006), condensando una variedad de influencias diversas, entre las que también ocupaban un lugar central las lecturas que, a partir de la década del setenta, realizaron varios autores franceses sobre la obra de Foucault. La sociohistoria no reniega del lugar que tiene el discurso, sino que se caracteriza por una aproximación diferente tanto a la realizada por la historia de las ideas como de los estudios del discurso de inspiración foucaultiana.

En relación con la primera, en un trabajo sobre el uso del término “nacionalidad”, Noiriel critica el análisis de Rosanvallon, que para él, en su objetivo de lograr una historia general de lo político, incurre en el error de utilizar conceptos, como el de “nacionalidad”, que no eran frecuentes en el período revolucionario. Para este autor, “la historia intelectual parece aceptar como dadas las ‘evidencias heredadas’ que están archivadas en el lenguaje, mientras que la sociohistoria se esfuerza por constituirlos como objeto de análisis” (Noiriel, 1995: 6). Así, reconstituye el análisis social, preguntándose por quiénes la introdujeron, cuándo, cómo, por qué. En relación con la perspectiva foucaultiana, algunos autores enmarcados en la sociohistoria critican el carácter *desencarnado* del modo en que analizan la emergencia y circulación de los discursos, derivado en buena medida de la manera en que Foucault consideraba al autor como una “función”, evitando los análisis basados en las individualidades para centrarse en la escritura como producto objetivado (Zimmermann, 2001: 3-4). En suma, a través de este giro en el análisis discursivo, y la incorporación de indagaciones por los procesos sociales y las historias individuales, la sociohistoria contribuyó también a un renovado análisis del gobierno en perspectiva histórica.

Al analizar el caso porteño, la perspectiva sociohistórica permite complementar el análisis discursivo, tanto político como experto, con un abordaje enfocado en los vínculos y redes relacionales, analizando quiénes, cómo y por qué introdujeron determinada idea que luego se volvería parte del sentido común político y erudito. A diferencia de los análisis del discurso de estudios

---

<sup>9</sup> Como plantea Michel Offerlé, la sociohistoria no parece venir a plantear una total ruptura con formas de abordaje previas, sino más bien establecer una apuesta por su potenciación mutua y su superación: “Historia política, historia de las ideas políticas, historia de las instituciones y sociología histórica de lo político son, así, elementos constitutivos de nuestra disciplina” (2011b: 211-212).

inspirados en las perspectivas cercanas a Rosanvallon o Foucault, en este caso sí cuentan las trayectorias individuales, los derroteros, las relaciones, que permiten analizar el lugar que ocuparon determinados individuos y grupos en la creación de instituciones, categorías de acción pública, formas de nominación y clasificación social, instrumentos utilizados para gobernar (Lascoumes y Le Gales, 2004).

En los últimos años diversos trabajos han generado avances valiosos sobre la circulación internacional de ideas y la formación de instituciones en nuestro país (entre otros, Neiburg y Plotkin, 2004; Terán, 2008; Bohoslavsky y Soprano, 2010). En lo que nos concierne, asociado con el proceso de metamorfosis gubernamental de Buenos Aires, entre 1880 y 1918, la relación entre el discurso político y el científico no fue producto de la simple confluencia espontánea, sino de una relación establecida entre fines del siglo XIX y principios del XX por sectores de las élites locales preocupadas por la conflictividad social. En ese marco, la llegada de las ideas “sociales” fue consecuencia del viaje de algunos académicos hacia Europa, de políticas editoriales, de creación de carreras universitarias, de invitación a algunos destacados autores del momento a dictar conferencias a Buenos Aires, entre otras formas de intercambio.

Varios ejemplos permiten vislumbrar el sentido de estas relaciones. Uno de ellos es el modo en que la renovación del campo jurídico francés, a partir de autores como Léon Duguit, alcanzó nuestro medio, permitiendo el rápido desarrollo de ideas sociales que impactarían en los lenguajes políticos y científicos. Duguit fue un reconocido jurista discípulo de Émile Durkheim, que propuso un derecho cuyo fundamento era la sociedad y las relaciones de solidaridad (Duguit, 1907). Invitado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, dictó una serie de conferencias en 1911, ante algunos catedráticos y políticos locales de renombre, como Ernesto Quesada, Juan Agustín García o Alfredo Palacios (Zimmermann, 2013). Su viaje fue la consecuencia de una presencia bastante afianzada de las nuevas ideas sociales en el medio local.

La presencia de Duguit no fue una excepción. Si esta muestra una de las formas de intercambio entre los reformistas argentinos y los franceses, la figura de Adolfo Posada, que como hemos mencionado más arriba era profusamente citado por las élites políticas para sostener miradas abiertas dentro de las concepciones jurídicas imperantes, es un ejemplo de la relación con los reformistas españoles (García Sebastiani, 2006). En ese marco, Posada se convirtió en asiduo colaborador de la *Revista Argentina de Ciencia Política* y realizó varios viajes al país. El primero de ellos, en 1910, lo llevó a dictar conferencias, cursos uni-

versitarios y asesorías a la administración pública y a publicar, posteriormente, un libro de impresiones sobre la Argentina.

Si los mundos de la sociología y del derecho desarrollaban sus redes de intercambio, lo propio hacían quienes se enmarcaban en los saberes higienistas y urbanísticos. Entre los primeros, se destacó Emilio Coni, figura central en incorporar a la salud como problema social en Buenos Aires. Como analizó González Leandri (2013), su trayectoria estuvo marcada por el establecimiento de lazos entre el medio local y el europeo. Fue a partir de estos intercambios que, mediante la adaptación de experiencias extranjeras, las ideas se transformaron en instituciones concretas, como la Asistencia Pública de Buenos Aires, creada en 1890, emulando lo realizado por Thiers en París. También el campo urbanístico creció al compás de la circulación de ideas. No deja de ser sorprendente que, si como plantea Choay, el término fue acuñado por primera vez en 1910 (Choay, 1965), haya sido rápidamente utilizado en Buenos Aires ya en la *Memoria Municipal* de 1911. Ello se debió, sin dudas, a la relación fluida entre locales y extranjeros. Como analizó Novick (1991), desde las últimas décadas del siglo XIX, las élites locales entablaron relaciones fluidas con técnicos extranjeros, principalmente franceses, a quienes contrataron para diseñar los espacios verdes porteños, como Carlos Thays, o diseñar los primeros planos urbanos del municipio, como fue el caso de Bouvard en 1907.

En síntesis, un análisis sociohistórico de las redes establecidas por las principales figuras del momento permite complementar un análisis del discurso, tanto político como erudito, incorporando una dimensión sociológica, que facilita la comprensión del modo en que la problematización del gobierno de la ciudad en Buenos Aires se transformó entre los últimos años del siglo XIX y los primeros del XX, como fruto de un arduo tejido de relaciones personales e institucionales.

## **¿Quiénes deben gobernar Buenos Aires?**

Para los primeros años del siglo XX, la transformación de las racionalidades de gobierno, a partir de la incorporación en el ámbito local de las ideas “sociales” provenientes de Europa permitió una modificación tanto en el modo de pensar qué era Buenos Aires, como en la manera de concebir cómo debía ser gobernada. Ambos procesos fueron simultáneos: la complejización social de la ciudad fue a la vez causa y consecuencia de la extensión de discursos de gobierno social. Pero el cambio no fue solo de concepciones de ciudad o de gobierno, sino que también supuso una modificación de los perfiles de los grupos gobernantes.

Indagar sobre esta transformación es la tercera de las dimensiones de análisis que proponemos, complementando las dos ya mencionadas. Para su estudio, algunos trabajos sociohistóricos constituyen valiosos antecedentes. Nos referimos particularmente a aquellos que analizan el pasaje de una política de “notables” a una de “profesionales” de la política (Offerlé, 1999, 2011a), en un abordaje que reconoce sus antecedentes en los estudios clásicos weberianos y de los elitistas italianos, y que ha generado valiosos antecedentes para el estudio de la política a nivel local (Le Bart y Fontaine, 1994; Briquet y Sawicki, 1989; Gaxie, 1994).

En nuestro país, durante los últimos años diversos trabajos han abordado una sociohistoria de los elencos políticos, en diversas escalas y períodos temporales (Canelo, 2011; Ferrari, 2008; Giorgi, 2014). En el caso porteño, entre 1880 y 1918 se produjo una transformación significativa, producto de dos procesos simultáneos. Por un lado, en el ámbito legislativo municipal, vivió un proceso de profesionalización política y de transformación de la representación municipal (Landau, 2014). Por el otro, en el ámbito ejecutivo municipal, se desplegó un proceso de tecnificación y burocratización.

En cuanto a las transformaciones en el ámbito municipal, la ley de 1917 supuso el ocaso del modelo elitista, que había sido establecido en la ley orgánica municipal de 1882. Según esta última, el Concejo Deliberante debía componerse de dos representantes de cada sección electoral y los cargos debían ser por dos años, renovándose cada año en elecciones que se celebraban a fines de noviembre. La ley no contemplaba una remuneración por la tarea, sino que la consideraba una carga pública *ad honorem*, incompatible con cualquier cargo rentado, ya fuera nacional, provincial o municipal. El resultado de esta dinámica electoral era que los concejales no eran “representantes” de los diversos intereses que pudieran existir en Buenos Aires, sino que se autorrepresentaban, en el sentido de que eran elegidos por el resto de los vecinos-contribuyentes, simplemente para gestionar los asuntos “comunes”. Esta figura del concejal estaba en consonancia con la idea de que sus tareas eran simples y sencillas, a la alcance de cualquier vecino-contribuyente, en tanto que solo se asociaban a resolver asuntos de baja complejidad, como el alumbrado, el barrido y la limpieza.

Entre los que obtuvieron un cargo en las primeras elecciones luego de la ley, en 1883, se encontraban miembros de la aristocracia criolla, como el futuro intendente Torcuato de Alvear, hijo del general Carlos M. Alvear, que no había ocupado cargos públicos de relevancia, con excepción de su nombramiento como comisionado de la Comisión Municipal que funcionaba en el momento; o Reynaldo Parravicini, descendiente de obispos y cardenales, quien había estado a cargo de la Penitenciaría Nacional. También se destacaban algunos

hacendados, empresarios, profesionales reconocidos u hombres de prensa. Con algunas pocas excepciones, ninguno llegó a desarrollar una extensa trayectoria política posterior, lo que demuestra el carácter que revestía el cargo de concejal, asociado más con un reconocimiento social que con una profesionalización de la política.<sup>10</sup> Esta lógica elitista se potenciaba en el caso de la institución que, recurrentemente, suplantaba al Concejo Deliberante ante cualquier eventualidad o puja política, que era la “Comisión de Vecinos Honorables”, tal como se denominaba frecuentemente al conjunto de individuos pertenecientes a la élite social porteña, designados para ocuparse de los asuntos de la ciudad, por voluntad del Departamento Ejecutivo o del Presidente de la Nación, y sin mediar ningún tipo de participación popular. Desde 1883 hasta la reforma de 1917, el Concejo fue intervenido entre 1885-1890, 1901-1908 y 1915-1918. A diferencia de los concejales, la tarea del intendente era remunerada, ya que su figura se asociaba a la de expertos reformistas, cercanos a las lógicas de gestión pero ajenos a la “politiquería” (Gorelik, 2004: 123). Inspirados por la obra de Haussmann en París, los primeros intendentes de la Buenos Aires federalizada, tanto Torcuato de Alvear como sus sucesores, eran figuras que se pretendían legitimar en base a su perfil técnico.

La historia institucional de la Buenos Aires posterior a la federalización fue la de una continua conflictividad entre los concejales y el Departamento Ejecutivo municipal, atestiguada por esas continuas intervenciones del Concejo Deliberante. La relativa normalidad con la que se pasaba de la elección de concejales a la supresión de sus mandatos y la instauración de “vecinos honorables” contribuye a percibir la nula necesidad de crear una figura que condense la representación de intereses ajenos a los grupos dominantes. Con elección o sin ella, se trataba simplemente de la conformación de un cuerpo que, más allá de quien ocupase la banca, debía representar un interés homogéneo, que era el de la élite social porteña. En definitiva, ambas concepciones eran parte de una manera de encarar el gobierno de Buenos Aires, ligado a las lógicas más amplias de los gobiernos oligárquicos de la generación del ochenta. Ella articulaba posiciones reformistas y conservadoras, que en el plano del gobierno de la ciudad complementaban las concepciones domésticas y orgánicas, como hemos analizado más arriba.

Para el momento de debatir la reforma de la ley orgánica municipal, en 1916, la situación era muy diferente a la de 1882, debido al crecimiento demográfico, la extensión del espacio urbano poblado, el desarrollo de agrupaciones

---

<sup>10</sup> Para una consulta de todos los concejales electos, Bucich Escobar (1937: 146).

sindicalistas, anarquistas y comunistas que demandaban mejores condiciones de vida, la consolidación de fuerzas políticas modernas, como la Unión Cívica Radical (UCR) o el Partido Socialista (PS), etcétera. Como analizamos más arriba, para entonces Buenos Aires era ya considerada como una ciudad “moderna”, según las categorías de la época, en la que sus habitantes estaban unidos por relaciones “sociales”, de interdependencia y solidaridad, y en cuyo seno las problemáticas a resolver ya no estaban al alcance de una administración de baja complejidad, sino que se vinculaban a la resolución técnica de múltiples aspectos asociados con la vida urbana, para lo cual era necesario un gobierno de carácter técnico.

El resultado de estos cambios se plasmó en la reforma de 1917 y se materializó a partir de entonces, fundamentalmente en el período de entreguerras. Entre 1918 y 1941 el campo político local, dominado por la UCR y el PS, vivió dos procesos que permitieron dejar definitivamente atrás la figura del concejal elitista. El primero de ellos fue el del desarrollo de una práctica partidaria basada en la articulación con las sociedades de fomento, estableciendo a la figura del concejal como un mediador entre las demandas vecinales y los poderes públicos. El segundo fue el de la profesionalización de su tarea, a través de la imposición de una paga, a partir de 1933. Ello cerró definitivamente las puertas del Concejo a las élites, que se recluyeron en sus círculos de sociabilidad, como los clubes o el Círculo de Armas. En paralelo, siguió ganando terreno una mirada técnica del gobierno de la ciudad, produciendo un proceso de tecnificación y profesionalización de las instituciones municipales. En el caso de los intendentes, siguiendo las ideas provenientes de Europa, se profundizó la mirada tecnocrática, que los presentaba como “*managers*” más que como “*lord mayors*”. Pero esta tecnificación alcanzó también a cuadros burocráticos de la Municipalidad, proceso que también ya había comenzado hacia fines del siglo XIX con la contratación por parte de la Municipalidad de médicos higienistas, sanitaristas, agrónomos, ingenieros o abogados.

## **A modo de cierre**

A lo largo del texto hemos procurado analizar las múltiples dimensiones que permiten vislumbrar la metamorfosis del gobierno de Buenos Aires entre 1880 y 1918. Para hacerlo, nos valimos de diversos aportes conceptuales, privilegiando las distintas aristas del objeto empírico por sobre las rígidas divisiones académicas. Nuestro interés por este tipo de indagación parte de un supuesto asociado con el valor que tienen los datos históricos para una reflexión que articule so-

ciología y política. No somos originales en esta búsqueda. Más bien, se trata de una continuidad de una perspectiva que ha existido desde el mismo momento de surgimiento de la sociología como ciencia (Sckocpol, 1994; Bourdieu, 2000; Badie, 1992) y que en las últimas décadas ha conocido una gran renovación.

En efecto, aun cuando no constituya la perspectiva preponderante, la relación entre sociología, historia y análisis político transita uno de sus mejores momentos, luego de que, a partir de las décadas del cincuenta y del sesenta, se estructurara en el mundo anglosajón la denominada “sociología histórica”, y en el francés se potenciara el camino iniciado con la Escuela de los Annales, a través de los aportes del postestructuralismo y la lectura tardía de Norbert Elias. En la construcción de este productivo encuentro jugaron un lugar destacado los trabajos de varios científicos sociales que desde diversas disciplinas y adoptando variados enfoques teóricos compartieron sin embargo el abandono tanto de explicaciones estructurales ahistóricas como de matrices de inteligibilidad normativas o teleológicas, para centrarse en el estudio del carácter contingente, no preestablecido y, por lo tanto, abierto de las relaciones sociales y políticas. Ello dio origen a una articulación del análisis político, sociológico e histórico, configurado de las más diversas formas: “invención”, “constitución”, “génesis”, “formación”, “nacimiento”, “metamorfosis”.<sup>11</sup> Como hemos tratado de mostrar a lo largo del texto, es posible tomar de cada una ellas diversos aportes, complementando y potenciando el análisis empírico.

En nuestro país, la articulación entre sociología, análisis político e historia también reconoce una rica tradición. Aun a riesgo de ser excesivamente sintéticos, es posible plantear que nuestros “padres fundadores” y los principales referentes de la sociología política de la segunda mitad del siglo XIX sostuvieron sus principales reflexiones a partir de un recurso a la historia. Los ejemplos son numerosos. Gino Germani, Murmis y Portantiero o Sidicaro, analizando el origen o el desarrollo del peronismo; José de Imaz describiendo las transformaciones en las características de las élites políticas o económicas; Silvia Sigal estudiando el campo intelectual; Oscar Oszlak o Guillermo O’Donnell interpretando la formación o desarrollo estatal. En todos estos casos, y en muchos más que exceden esta escueta enumeración, la historia ocupa un lugar central, como locus privilegiado para conjugar análisis sociológico con reflexión política. Es sobre esta rica tradición que es posible continuar a partir de la incorporación de nuevas perspectivas conceptuales y preguntas empíricas.

---

<sup>11</sup> Algunos ejemplos: Donzelot (1984), Zimmermann (2001), Bourdieu (1996), Boltanski (1982), Topalov (1994), Foucault (1989), Castel (1997).

## Bibliografía

- Badie, Bertrand (1992). “Análisis comparado y sociología histórica”. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, n° 133, pp. 341-350.
- Bohoslavsky, Ernesto y Soprano, Germán (comps.) (2010). *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 hasta la actualidad)*. Buenos Aires: Prometeo.
- Boltanski, Luc (1982). *Les cadres. La formation d'une groupe social*. París: Ed. du Minuit.
- Bourdieu, Pierre (2000). “Acerca de las relaciones entre sociología e historia en Alemania y en Francia”. *Revista Sociohistórica*, n° 7, pp. 183-215.
- (1996). “Espíritus de Estado: génesis y estructura del campo burocrático”. En *Razones prácticas*, pp. 91-138. Barcelona: Anagrama.
- Briquet, Jean-Louis y Sawicki, Frédéric (1989). “L'analyse localisée du politique”. *Politix*, n° 7, pp. 6-16.
- Bucich Escobar, Ismael (1937). *Buenos Aires ciudad. Reseña histórica y descriptiva de la capital argentina desde su primera fundación hasta el presente (1536-1936)*. Buenos Aires: Tor.
- Canelo, Paula (2011). “Acerca de la construcción de carreras políticas en la Argentina. Los senadores nacionales en 1973, 1983 y 1989”. *Polhis*, n° 7, pp. 140-173.
- Carranza, Arturo (1938). *La cuestión capital de la República*. Buenos Aires: Talleres Gráficos Argentinos.
- Castel, Robert (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- (2005). “Michel Foucault et l'histoire du present”. En Hatchuel, Armand *et al.* (comps.), *Gouvernement, organisation et gestion: l'heritage de Michel Foucault*. Quebec: Presses Universitaires de Laval.
- Chiaromonte, José Carlos (2004). *Nación y Estado en Iberoamérica. El lenguaje político en tiempos de la independencia*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Choay, Françoise (1965). *L'urbanisme, utopies et réalités*. París: Éditions du Seuil.
- De Marinis, Pablo (1999). “Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglo-foucaultianos (O un ensayo sobre la racionalidad política del neoliberalismo)”. En Ramos Torre, Ramón y García Selgas, Fernando (comps.), *Globalización, riesgo, reflexividad. Tres temas de la teoría social contemporánea*. Madrid: CIS.

- De Privitellio, Luciano (2006). “Un gobierno reformado para una nueva ciudad: el debate de la ley municipal de 1917”. En Korn, Francis y Romero, Luis Alberto (comps.), *Buenos Aires/Entreguerras. La callada transformación, 1914-1945*, pp. 83-123. Buenos Aires: Alianza.
- Discusión de la ley orgánica municipal*, tomo 1, Buenos Aires: Imprenta de la Lotería Nacional, 1893.
- Donzelot, Jacques (1984). *L'invention du social. Essais sur le déclin des passions politiques*. París: Ed. du Seuil.
- Duguit, Léon (1907). *Traité de droit constitutionnel*. París: Boccard.
- Entin, Gabriel (2008). “Quelle république pour la révolution? Souveraineté, loi et liberté au Rio de la Plata, 1810-1812”. *NuevoMundo/Mundos nuevos* [en línea], Debates. Puesto en línea el 15 de septiembre 2008, consultado el 25 de enero 2017. <http://nuevomundo.revues.org/33042>.
- Ferrari, Marcela (2008). *Los políticos en la república radical. Prácticas políticas y construcción de poder*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Foucault, Michel (2001). “Polémique, politique et problématisations”. En Foucault, Michel, *Dits et écrits II*. París: Gallimard.
- (1989). *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- García Sebastiani, Marcela (2006). “Adolfo Posada: interlocutor del liberalismo reformista entre España y Argentina”. Ponencia presentada en el simposio “Elites, intelectuales y expertos: Argentina y España en perspectiva comparada (1870-1970)”. 52º Congreso Internacional de Americanistas, Sevilla.
- Gaxie, Daniel (1994). “Le maire entre disciplines et libertés. Remarques sur les limites du travail politique”. *Politix*, nº 28, pp. 140-148.
- Giorgi, Guido (2014). “Ministros y ministerios de la Nación Argentina: un aporte prosopográfico para el estudio del gabinete nacional (1854-2011)”. *Revista Apuntes*, nº 74, pp. 103-139.
- González Leandri, Ricardo (2013). “Internacionalidad, higiene y cuestión social en Buenos Aires (1850-1910). Tres momentos históricos”, *Revista de Indias*, nº 257, pp. 23-54.
- Gorelik, Adrián (2004). *La grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires, 1887-1936*. Quilmes: Universidad de Quilmes.
- Guerra, Francois Xavier (1999). “El soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano moderno en América Latina”. En Sabato, Hilda (coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones: perspectivas históricas*. México: El Colegio de México.

- Ihl, Olivier; Kaluszynski, Martine y Pollet, Gilles (comps.) (2003). *Les sciences du gouvernement*. París: Economica.
- Jajamovich, Guillermo (2009). “La circulación internacional de ideas y estrategias urbanísticas y sus aplicaciones transculturadas: Buenos Aires y Rosario (1976-1993)”. Maestría en Historia y Cultura de la Arquitectura y la Ciudad, Universidad Torcuato Di Tella.
- Jurado, Mario (1935). *La ley orgánica de la Ciudad de Buenos Aires. Antecedentes, discusión parlamentaria, reformas*. Buenos Aires: UBA.
- Landau, Matías (2014). “Representación y profesión política en Buenos Aires: la figura del concejal durante el siglo xx”. *Revista Apuntes*, vol. 41, n° 74, Lima, pp. 137-162.
- Lascoumes, Pierre y Le Gales, Patrick (comps.) (2004). *Gouverner par les instruments*. París: Presses de Sciences Po.
- Le Bart, Christian y Fontaine, Joseph (comps.) (1994). *Le métier d'elú local*. París: L'Harmattan.
- Morelli, Federica (2007). “Orígenes y valores del municipalismo iberoamericano”. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, n° 18, pp. 116-129.
- Neiburg, Federico y Plotkin, Mariano (comps.) (2004). “*Intelectuales y expertos*”. *La constitución del conocimiento social en Argentina*. Buenos Aires: Paidós.
- Noiriel, Gérard (1995). “Socio-histoire d'un concept. Les usages du mot 'nationalité' au XIX siècle”. *Genèses*, n° 20, pp. 4-23.
- (2006). *Introduction a la socio-histoire*. París: La Découverte.
- Novick, Alicia (1991). “Técnicos locales y extranjeros en la génesis del urbanismo argentino. Buenos Aires, 1880-1940”. *Anales del Instituto de Arte Americano-FADU*, Buenos Aires, pp. 29-48.
- Offerlé, Michel (2011a). “Los oficios, la profesión y la vocación política”. *Polhis*, n° 7, pp. 84-99.
- (2011b). *Perímetros de lo político: contribuciones a una sociohistoria de la política*. Buenos Aires: Antropofagia.
- (comp.) (1999). *La profession politique. XIX-XX siècles*. París: Belin.
- Palti, Elías (2005). “Historia de ideas e historia de lenguajes políticas. Acerca del debate en torno a los usos de los términos ‘pueblo’ y ‘pueblos’”. *Varia Historia*, Belo Horizonte, vol. 21, n° 34, pp. 325-343.

- Rosanvallon, Pierre (2003). *Por una historia conceptual de lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Rose, Nikolas (2007). “¿La muerte de lo social? Re-configuración del territorio de gobierno”. *Revista Argentina de Sociología*, año 5, n° 8, pp. 111-150.
- Rose, Nikolas y Miller, Peter (1991). “Political power beyond the state. Problematics of government”. *British Journal of Sociology*, n° 43, pp. 173-205.
- Skocpol, Theda (1994). “La imaginación histórica de la sociología”. En Ansaldi, Waldo (comp.), *Historia/Sociología/Sociología histórica*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Slipak, Daniela (2011). “Entre aporías y prescripciones. Una reflexión sobre la historia conceptual de lo político propuesta por Pierre Rosanvallon”. *Foro Interno*, n° 12, pp. 61-80.
- Terán, Oscar (2008). *Vida intelectual en el Buenos Aires fin-de-siglo (1880-1910)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Ternavasio, Marcela (1991). *Municipio y política. Un vínculo histórico conflictivo*. Tesis de maestría, Buenos Aires, FLACSO.
- Topalov, Christian (1994). *Naissance du chômeur. 1880-1910*. París: Albin Michel.
- Verdo, Geneviève (2006). *L'indépendance argentine entre cités et nation (1810-1820)*. París: Publications de la Sorbonne.
- Zimmermann, Bénédicte (2001). *La constitution du chômage en Allemagne. Entre professions et territoires*. París: Éditions de la Maison des sciences de l'homme.
- Zimmermann, Eduardo (2013). “Un espíritu nuevo: la cuestión social y el derecho en la Argentina (1890-1930)”. *Revista de Indias*, vol. LXXIII, n° 257, pp. 81-106.



**Tercera parte**  
**El arraigo sociopolítico**  
**de las instituciones económicas**



# Política y decisión: la razonabilidad de la acción política a través de la historia de la convertibilidad\*

*Mariana Heredia*

## Introducción

La cuestión de la decisión está en el corazón mismo de la definición de la política. En la medida en que el poder —en la clásica definición weberiana— supone la probabilidad de imponer la propia voluntad sobre otros o —en otras tradiciones teóricas— la capacidad de coordinar esfuerzos en pos de ciertos objetivos, reflexionar sobre él requiere considerar la producción de las decisiones y en particular de aquellas que, emanadas de las autoridades gubernamentales, determinan consecuencias de importancia para el interés general.

Mientras la complejidad y la riqueza de matices se despliegan en la teoría clásica, el imperativo de estilizar e identificar regularidades contribuyó recientemente al fortalecimiento de un modelo analítico predominante, inspirado implícita o explícitamente en la teoría del actor racional. Desde esta perspectiva, las decisiones se presentan al analista como hechos consumados y frente a ellos

---

\* Este trabajo sintetiza y reorganiza los hallazgos de mi tesis de doctorado, incluidos en los capítulos 2, 3 y 6 de un libro de reciente aparición (Heredia, 2015). Este capítulo nunca hubiera visto la luz sin la persistencia y las recomendaciones de los editores de este libro. El primer borrador se nutrió además de las sugerencias de todos los autores del volumen y muy especialmente de las formuladas por Matías Landau, Federico Lorenc Valcarce y Sebastián Pereyra. A todos, mi sincero agradecimiento.

la tarea es inferir la racionalidad estratégica que llevó a los actores a movilizar ciertos recursos en pos de ciertos resultados.

Aunque no siempre se lo tome en cuenta, este modelo analítico recibió tempranamente varias críticas. Entre ellas, el señalamiento de la información limitada de los actores, la denuncia del menosprecio de la intermediación burocrática y la constatación de la imprevisibilidad de los resultados ocupan un lugar central. Por un lado, Simon (1978) enfatizó la imposibilidad práctica de que el decisor conozca todas las alternativas disponibles y sea capaz de evaluar la opción óptima entre ellas. Por otro lado, el análisis de la crisis de los misiles en Cuba llevó a Allison (1988) a destacar la diversidad de actores participantes y las temporalidades extensas en las que se inscriben las grandes decisiones. Lejos de ser un actor unificado quien elabora y adopta las políticas gubernamentales, se observa un complejo entramado de organizaciones e intereses que interactúan entre sí. Por esta vía, la elaboración e implementación de las decisiones se revelan tanto o más importantes para el contenido y la suerte de una política que el momento mismo de su adopción (Sfez, 1984). No sorprende que estos hallazgos alimentaran una mirada crítica hacia la estrechez de miras y la pesadez de la intermediación burocrática y hacia el modo en que esta intermediación puede enmarañar e incluso desvirtuar los designios de la voluntad gubernamental.

Hija de estos recelos, la intervención tecnocrática que comienza a afirmarse en los años setenta reclamó la delegación del poder público en expertos y aspiró a desarrollar una tecnología de gobierno que evitara el filtro impuesto por las grandes burocracias. Por un lado, en distintos países y en la Argentina muy especialmente, se fue afirmando una oposición cada vez más tajante entre “la” racionalidad económica, entendida como el medio técnico e imparcial más eficaz de honrar el interés general, y las ideologías políticas, asociadas a doctrinas social y moralmente fundadas, en permanente conflicto y negociación entre sí.<sup>1</sup> Por otro lado, el incremento durable y creciente de los precios fue desacreditando las políticas de concertación y de control de precios a favor de nuevas estrategias que coordinaran a distancia los intereses y expectativas de los agentes económicos.<sup>2</sup>

El análisis de la fijación del valor de la moneda nacional en relación con el dólar en la adopción, el sostén y la eventual salida de la convertibilidad constituye un caso extremo de decisiones políticas adoptadas por un pequeño grupo de personas con efectos casi inmediatos en la vida social. Por estas y otras

<sup>1</sup> La versión más depurada de esta oposición es la propuesta por Centeno (1997).

<sup>2</sup> Es precisamente esa modalidad de coordinación a distancia lo que según Foucault (2004) y sus seguidores (entre ellos, Miller y Rose, 2008) diferencia al liberalismo clásico del neoliberalismo.

características, este caso presenta muchos de los elementos supuestos por el enfoque del actor racional: un decisor relativamente unificado –la Presidencia y en particular el ministro de Economía y su grupo de colaboradores–, un objetivo claro –la estabilización de los precios–, un conjunto de estrategias precisas –sintetizadas en el Consenso de Washington y en las condiciones formuladas por el FMI– y un modo de intervención que, operando directamente sobre las referencias que fundan las expectativas (el valor del tipo de cambio), modificara con cierta inmediatez las prácticas económicas (monetarias, cambiarias, financieras) de la población. Desde el punto de vista canónico, estarían dadas tanto las condiciones como los resultados para caracterizar a la convertibilidad como una decisión que enfrentó de manera “realista y racional” el problema inflacionario. Este ejemplo no solo reafirmaría la oposición entre racionalidad económica y lógica política sino que atribuiría además una superioridad incontestable de la primera sobre la segunda en la toma de las decisiones públicas, al menos en materia económica.

El argumento central de este texto sería banal si los elementos que subraya no fueran olvidados con tanta frecuencia por los análisis políticos contemporáneos.<sup>3</sup> Como lo afirmó tempranamente Weber (1992), la acción estratégica no es sino una de las decisiones posibles y las intervenciones políticas requieren de quienes las lideran tanto una ética de la responsabilidad como una ética de la convicción. Aun en casos en los que se cumplen muchos de los supuestos del modelo, el enfoque del actor racional deja de lado un aspecto sustantivo de la cuestión: el modo en que las decisiones políticas enfrentan no solo cálculos estratégicos sino también dilemas morales, laudando en un marco de incertidumbre a favor de ciertas opciones que cristalizan objetivos y valores en conflicto. Tanto o más que en la definición de una maniobra racional para la realización de ciertos objetivos, las energías de los decisores se concentran en la determinación de los fines mismos que acarician y los riesgos que están dispuestos a correr para alcanzarlos.

Si bien las decisiones aquí analizadas pueden ser juzgadas singulares –por haber sido adoptadas por expertos altamente calificados, relativamente ajenos a la contienda partidaria, para atacar un problema claramente delimitado, con atribuciones extraordinarias–, el hecho de que hayan emanado de posiciones gubernamentales y aspirado a introducir modificaciones de magnitud en la dinámica económica y social obligó a sus protagonistas a escoger entre diversas

<sup>3</sup> Por ejemplo, los estudios de Etchemendy (2001) y Bonvecchi (2002) sobre los inicios y la crisis de la convertibilidad, respectivamente, ilustran la estrategia analítica revisada críticamente en este capítulo.

aspiraciones en conflicto. En este sentido, se trate de políticos profesionales o de economistas devenidos funcionarios,<sup>4</sup> lo que el enfoque del actor racional no enfrenta es el examen de los contenidos sustantivos de la decisión. Al menos en el caso que nos ocupa, lejos de existir una única racionalidad posible, existieron alternativas que cristalizaban valores, intereses, prioridades diversas.

En este sentido, mientras la atención en la razón estratégica se limita a juzgar la eficacia de ciertos medios para alcanzar fines predeterminados, la consideración de la razonabilidad de los actores en marcos de incertidumbre supone interesarse en las operaciones cognitivas y normativas que enfrentan, ante terceros, al escoger ciertas alternativas sobre otras. Como bien plantea Boudon (2003), la razón estratégica puede, eventualmente, ser formulada en singular: “la” mejor opción posible para ligar los medios disponibles con los fines a los que se aspira. Las razones cognitivas y normativas, en cambio, son necesariamente plurales y pueden conducir a caminos incompatibles o contradictorios.

Si esta distinción resulta de relevancia para cualquier decisión individual en la vida cotidiana, lo es todavía más para quienes están investidos del mandato de actuar en nombre del interés general (sea cual sea el modo en que el mismo se defina). La consideración del carácter público de las decisiones analizadas, no solo significa que intervienen actores e intereses diversos en escenarios particularmente complejos, este salto de escala también conlleva un imperativo de justificación (en los términos de Boltanski y Thévenot, 1989) que obliga a los funcionarios a intentar persuadir a terceros de la virtud de sus decisiones.

El éxito inicial y el estrepitoso derrumbe del orden alcanzado por la convertibilidad plantean dificultades epistemológicas específicas. Si el desafío era abrir la caja negra de la producción de la convertibilidad, es decir, concentrarnos en el proceso de decisión y no en sus antecedentes y sus resultados mediatos e inmediatos, ¿a quiénes consultar para reconstruir la historia de la política económica de los noventa?, ¿sobre qué documentos y testimonios era posible fundar una interpretación ecuaníme de lo sucedido?, ¿cómo sopesar las declaraciones contradictorias de muchos de los principales protagonistas?

El desplazamiento del análisis de la decisión estratégica a la decisión sustantiva o de la racionalidad instrumental a la razonabilidad de la decisión, requiere una aproximación metodológica distinta a la del enfoque del actor racional.

---

<sup>4</sup> Adscribimos así a la propuesta de Mitchell (1990: 90) de tomar al Estado como “una entidad que se ha vuelto algo más que la suma de los poderes cotidianos de gobierno que lo constituyen y que aparece como una estructura que contiene, da orden y significado a la vida de las personas” (la traducción es nuestra). En este sentido, sea cual sea su trayectoria precedente, quienes toman decisiones en nombre del Estado se ven sometidos a imperativos semejantes.

En lugar de tomar la adopción, el sostén y la salida de la convertibilidad como un punto de llegada que organiza las inferencias retrospectivas que fundan la explicación, el desafío es reconstruir, sobre la base de testimonios y materiales documentales diversos, los procesos complejos que abrevaron en estos hechos pero que recorrieron caminos sinuosos, inciertos, inesperados. Contrariamente a la mirada *ex post*, este tipo de reconstrucciones permite aprehender de qué información disponían los actores y cuáles eran las alertas que se formularon ante los cursos de acción que decidieron emprender.<sup>5</sup> En algunos casos, los testimonios recogidos permiten identificar, en la reflexión de los protagonistas, los dilemas que enfrentaron y las razones que privilegiaron; en otros casos en los cuales esta experiencia nos fue inaccesible, los materiales de época iluminan las interpretaciones y alternativas que los funcionarios no podían desconocer y que advertían sobre las consecuencias más o menos previsibles de las decisiones adoptadas.

Con el fin de estudiar la razonabilidad de las decisiones políticas que articularon la historia de la convertibilidad, este trabajo se organiza en cuatro apartados. La primera sección recupera el modo en que ciertas experiencias anteriores a 1991 constituyeron el andamiaje de una modalidad específica en la toma de las decisiones económicas: la preeminencia de la inflación como problema discreto y acuciante, la delegación de la confianza en los ministros como responsables de encontrar la solución así como la fijación y el sostén del tipo de cambio como estrategia virtuosa para conseguirlo. La segunda parte desarrolla las controversias que acompañaron la elaboración y el lanzamiento de la convertibilidad. La tercera se centra en las razones que, tanto en la crisis de 1995 como en la renovación presidencial de 1999, avalaron el sostén de esta política por parte de los funcionarios de gobierno y sus reemplazantes. El cuarto y último apartado explora los argumentos por los cuales la mayoría de los economistas se negó a buscar una salida ordenada de la convertibilidad hasta su estallido en diciembre de 2001.

## **El andamiaje: la construcción de un problema y de una red para solucionarlo**

En la medida en que las circunstancias críticas no enuncian por sí solas el problema que las aqueja, la identificación e interpretación de los problemas

---

<sup>5</sup> Se trata de la metodología asociada a la sociología pragmática y en particular a las recomendaciones de Callon (1989) y Latour (1995).

colectivos es el primer enmarcado que estructura la toma de decisiones. Definir y jerarquizar problemas de relevancia es un paso necesario para despertar el interés de la sociedad y de sus representantes. Si bien la Argentina, como gran parte de los países del continente, había conocido índices relativamente altos de inflación, es recién a partir de los años setenta, cuando alcanza los tres dígitos, que la inflación va a despertar mayor preocupación entre los actores sociales y políticos del país. Parte de un conjunto de desafíos enfrentados por las autoridades económicas, la estabilidad de los precios se había subordinado durante décadas al sostén del crecimiento, el desarrollo de la industria y la democratización del bienestar hacia las mayorías. A partir de la última dictadura militar, y con los gobiernos civiles que la siguieron, la inflación se fue demarcando de otras problemáticas, al punto que alcanzar la estabilidad comenzó a juzgarse una condición necesaria para encarar luego la reactivación del crecimiento y la redistribución de la riqueza.

Si bien la definición de la inflación como problema público de envergadura fortaleció un reclamo de larga data de los círculos liberales, esto no supuso, al menos inicialmente, un claro consenso sobre las causas del mal. Desde los años treinta, los estudios económicos no solo habían contribuido a diferenciar distintos tipos de causas de la inflación (o distintos tipos de inflaciones: de costo, de demanda, cambiarias, etcétera), también persistía una controversia intensa entre las teorías monetarias clásicas y las distintas vertientes del keynesianismo y el estructuralismo latinoamericano. Más que el consenso entre especialistas fueron las febriles controversias en torno a la explicación y el tratamiento de la inflación las que fueron propiciando discusiones cada vez más alejadas de la comprensión de los profanos. Si, en los orígenes, estas discusiones se circunscribían a los ámbitos académicos o especializados, comenzaron progresivamente a conquistar el interés de diversos actores sociales y a librarse en los medios de comunicación de masas.

Fue así como de ser personajes ignotos en la vida pública y mayoritariamente funcionarios dedicados a la planificación del desarrollo, los economistas fueron adquiriendo mayor visibilidad y conquistando mayores prerrogativas en el espacio público incluso para criticar el aparato estatal que les había dado razón de ser. Algunos indicios alcanzan para dar cuenta de esta creciente relevancia. Mientras apenas es posible encontrar economistas en los diarios de los años sesenta, su importancia se va a consolidar notablemente en las tres últimas décadas del siglo xx. Según Camou (2006), los economistas profesionales triplican sus intervenciones en la prensa entre 1985 y 2005. Algo semejante ocurre con la figura ministerial. De acuerdo con el relevamiento de Heredia y Gené

(2009), mientras desde los años treinta, los ministros de Economía e Interior despertaban una atención semejante (con un promedio de dos menciones diarias en su semana de asunción), el de Economía trepa de dos en los años sesenta a seis en los años ochenta, para escalar a siete en la década del noventa y a doce en el año 2000. Ningún otro alto funcionario público merece tantas notas específicas, entrevistas, artículos sobre las reacciones que provocaban sus designaciones en el país y el extranjero, etcétera.

Bastante antes de la adopción de la convertibilidad, los economistas que comenzaron a participar de la elaboración y la adopción de las políticas públicas tejieron lazos con especialistas extranjeros. Un número creciente de estudiantes argentinos comenzó a desarrollar posgrados en el norte y a formarse con profesores europeos y sobre todo norteamericanos. Estos contactos no se agotaron con el regreso de los graduados a sus países de origen. A través de asesorías y encuentros de discusión, se fue consolidando una red transnacional de expertise que tuvo en la batalla contra la inflación uno de sus capítulos más intensos. Este conjunto de expertos participó tanto en la discusión intelectual sobre las explicaciones y herramientas de políticas a adoptar como de la constitución de un conjunto de aliados estratégicos en los organismos internacionales y el gobierno norteamericano. En la medida en que la inflación argentina se acompañó a partir de fines de los años ochenta de un déficit persistente y un fuerte endeudamiento público, el apoyo de las autoridades estadounidenses, las evaluaciones de los funcionarios del FMI y la confianza de los inversores privados se tornaron vitales. Los expertos en economía compartieron entonces la atención en la prensa con pares extranjeros que conquistaron, como en ninguna otra área, la posibilidad de opinar de manera prepotente sobre las virtudes de las políticas adoptadas en el país.

Al tiempo que la inflación se afirmaba como problema público mayúsculo y los expertos se estructuraban en una red transnacional para solucionarlo, el desconcierto de los dirigentes políticos frente al incremento de los precios los llevó a delegar cada vez más atribuciones en los funcionarios económicos y a reclutar a estos últimos en espacios cada vez más ajenos a sus círculos de confianza. Ciertamente la delegación de atribuciones fundamentales a los ministros económicos no era nueva y había caracterizado a los gobiernos militares y sus expertos “independientes”. En este sentido, la dictadura no innovó en términos de elencos ministeriales pero ensanchó las facultades del ministro y sus consejeros. Martínez de Hoz designó en el Banco Central a economistas formados en la Universidad de Chicago adjudicándoles un papel protagónico en la adopción de la reforma financiera. Poco después, estos expertos le acerca-

rían un nuevo enfoque para combatir la inflación que cristalizaría en la “tablita cambiaria” de 1978. Aun cuando el primer gabinete de la dictadura fue un espacio de convivencia entre viejos liberales y jóvenes economistas, sus medidas claves revelan la importancia de los segundos —que culminó con la iniciativa de Domingo Cavallo—, tendientes a normalizar (y estatizar) la deuda contraída por los privados a finales del gobierno dictatorial. Durante el gobierno de Alfonsín, el avance fue mayor. Tras el paso de Bernardo Grinspun por el Ministerio, Juan Vital Sourrouille desembarcó con un grupo de colaboradores que lograron más tarde controlar la dirección del Banco Central. Ya a principios de los años ochenta, los economistas del Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES) bromeaban al señalar que si Alfonsín alcanzaba el gobierno, el IDES conquistaría el poder. Una vez en el ministerio, este grupo de heterodoxos viajó en secreto a los Estados Unidos para obtener el apoyo del gobierno norteamericano y el FMI y anunció el Plan Austral por cadena nacional luego de elaborarlo de manera ajena al partido de gobierno y a otros miembros del gabinete. Alfonsín les había delegado el mandato de resolver el problema inflacionario y altos márgenes de maniobra para lograrlo.

Si se observa la evolución de la inflación desde 1975 en adelante, queda clara la incapacidad de las autoridades y de sus ministros para darle una solución relativamente duradera. El fracaso de las tentativas adoptadas llevó a los funcionarios argentinos a buscar estrategias innovadoras y al hacerlo recurrieron “al mundo” como referencia para restaurar el orden perdido. Progresivamente, la relación del país con el exterior dejó de ser considerada una de las causas del problema para convertirse en una posible solución. En la medida en que, dentro del pensamiento económico, la nueva corriente dominante juzgaba al Estado y a los actores locales como responsables de la crisis y que muchos especialistas y ciudadanos concluían que no existía ningún equilibrio preexistente al cual retornar, se buscó afuera, en el extranjero, un tercero capaz de aportar una respuesta.

En esta línea, el componente extranjero no se limitó a las universidades de donde provenían los títulos de los altos funcionarios y sus asesores. En la Argentina de los años setenta, se pensó que el dólar y los precios internacionales permitirían encontrar un punto de anclaje para disciplinar a los precios locales. En los años ochenta, el apoyo de los organismos internacionales, la fijación del tipo de cambio y una estrategia exportadora agresiva serían la clave para establecer el equilibrio de las finanzas públicas, la estabilidad del austral y el reembolso de las deudas. Así, el componente internacional y muy especialmente la divisa norteamericana se volvieron aspectos fundamentales en las referencias tomadas

en cuenta, los modelos macroeconómicos, los tratamientos propuestos, los aliados convocados, las negociaciones emprendidas, las dificultades atravesadas.

Estaban dadas las condiciones para que las decisiones relativas al combate de la inflación recayeran centralmente en los expertos y fueran ellos quienes se vieran obligados a arbitrar entre las posibilidades y los riesgos abiertos por esta coyuntura crítica.

## **Razones y alertas en la decisión de lanzar la convertibilidad**

Dado el lugar principalísimo que adquirió la convertibilidad entre las instituciones argentinas, podría pensarse que la estrategia monetaria y financiera formaba parte de un programa largamente elaborado, en armonía con las reformas estructurales. Existió en efecto un progresivo fortalecimiento de las interpretaciones monetaristas en materia inflacionaria y una creciente convergencia de empresarios, organizaciones internacionales, periodistas, economistas e incluso algunos sectores de las élites políticas en la necesidad de una ruptura instituyente que estabilizara los precios y reorganizara las relaciones entre Estado y Mercado en la Argentina.

No obstante, no existió ninguna plataforma donde el anclaje fijo de la moneda local con el dólar, las privatizaciones, la desregulación de los mercados, la apertura comercial y financiera se presentaran conjunta y coherentemente. Por un lado, la pieza clave del orden neoliberal en la Argentina no solo no estaba incluida dentro de las recomendaciones del Consenso de Washington sino que las contradecía. El Fondo Monetario Internacional había perseverado desde los años cuarenta en las virtudes de un tipo de cambio ligeramente devaluado y podía reconocer en el decálogo popularizado en 1989 su postura en materia cambiaria.<sup>6</sup> Por otro lado, tampoco el empresariado, sobre todo aquel vinculado al sector primario e industrial, acompañaba la propuesta de Cavallo. Cuando la convertibilidad monetaria fue anunciada al país, los representantes de ambos sectores se limitaron a apoyar los “lineamientos generales” del programa sin pronunciarse sobre la paridad. Los representantes sectoriales y las grandes em-

---

<sup>6</sup> Según la síntesis realizada por Williamson (1990) que dio nombre a ese decálogo, el quinto punto de la lista era “una tasa de cambio competitiva”. Para el FMI, esta política cambiaria era la más adecuada para equilibrar las cuentas externas a través de la promoción de las exportaciones y la relativa protección de la producción nacional. Si bien el autor aclararía más tarde que no correspondía asociar esa frase con una moneda local devaluada, enunciaba taxativamente que se trataba necesariamente de evitar tipos de cambio sobrevaluados (Williamson, 2004: 3, nota 2).

presas manifestaron en privado las disonancias entre reformas y convertibilidad e intentaron, en cada caso, negociar compensaciones (Etchemendy, 2001).

Pero la decisión de aunar reformas y convertibilidad tampoco fue adoptada desde el principio. Un desajuste cronológico separa a las reformas estructurales de la política monetaria. Entre 1989 y 1991, Menem se acercó a los representantes más conspicuos del liberalismo local, dictó una serie de leyes que modificaban de raíz la organización socioeconómica hasta entonces vigente e imprimió una orientación explícitamente proamericana a su diplomacia. Recién varios meses más tarde, frente a la incapacidad de todas estas medidas para controlar la inflación, el presidente incorporó a Domingo Cavallo como ministro de Economía y logró promulgar, con apoyo del Congreso, la Ley de Convertibilidad. En pocas palabras, las reformas y la paridad no formaban parte de un mismo modelo ideado integralmente desde el principio. La Convertibilidad debería considerarse más bien como un drástico plan B.

¿Por qué entonces, si carecía de apoyos externos e internos, el gobierno y sus funcionarios económicos decidieron avanzar con esta propuesta? Aun cuando se hubieran resistido durante años a una moneda local cara y atada al dólar, los miembros del equipo económico fueron concluyendo que la convertibilidad era la única opción capaz de conciliar la “actualización doctrinaria” denunciada por muchos peronistas con la relativa estabilización de los precios. La necesidad imperativa de conjurar lo más rápidamente posible la hiperinflación se impuso a otras consideraciones de mediano y largo plazo. El flamante ministro, que había sufrido en carne propia la singular inestabilidad de los funcionarios económicos, fue descartando otras alternativas. Desde su punto de vista, recuperar la confianza en la moneda requería la adopción de una caja de conversión fija con el dólar.

Estas conclusiones se afirmaron trabajosamente, en gran medida porque los funcionarios conocían bien los argumentos de quienes serían sus críticos. Juan José Llach, Horacio Liendo (h.) y Domingo Cavallo –los tres expertos que participaron en la elaboración final de la propuesta– atravesaron álgidas polémicas entre ellos y tuvieron que decidir el modo en que los diversos elementos se fueron encajando. Como detalla Roig (2007: 24-47), estos tres “padres fundadores” debatieron el estatuto jurídico de la norma, la autorización de la libre circulación de moneda extranjera, la indexación, la tasa de cambio. La competencia entre la moneda local y el dólar y las consecuencias perniciosas para la estructura productiva del país de un tipo de cambio que valorizara la moneda local con respecto a la divisa americana despertaban, entre otros

puntos, los recaudos de Llach. Las posturas más audaces de Liendo y Cavallo terminaron, no obstante, por imponerse.

Al adoptarla, ¿creían sus promotores que la convertibilidad se sostendría en el mediano plazo? El presidente Menem señaló en repetidas oportunidades que la paridad duraría para siempre o al menos tanto como su mandato (cfr. por ejemplo, *Clarín*, 6/4/91: 7). La opinión de los expertos comprometidos con la medida parece menos diáfana. Según los testimonios de los liberales que se oponían a Cavallo, el ministro no había creído nunca en el establecimiento de una paridad fija definitiva y por eso rechazaba la dolarización.<sup>7</sup> Pero no solo los partidarios de esta última acusaban a Cavallo de prever una flexibilización del régimen. Tanto en su testimonio para el Archivo Histórico Oral del Instituto Gino Germani como en una entrevista acordada a Coiteux (2003), Llach deja entender que el equipo económico estaba preparado para introducir ajustes pero que las reacciones hostiles del mercado financiero y de la opinión pública los habían disuadido. Según Galliani, Heymann y Tommasi (2002: 10, nota 8), en una reunión universitaria de la época, Cavallo manifestó explícitamente, sin precisar fecha alguna, la posibilidad de reemplazar el tipo de cambio fijo con el dólar por una “canasta de monedas”. El ministro reconoció luego de la crisis de 2001-2002 que, a comienzos del plan, había considerado la paridad como un anclaje transitorio que se volvería más flexible una vez instalada la confianza en la moneda local.

La convicción de los altos funcionarios económicos de que la convertibilidad era una medida de urgencia y que debería ser tarde o temprano abandonada se fundaba en la conciencia de dos de las alertas insistentemente señaladas por sus contemporáneos. Tanto las opiniones publicadas en la prensa por analistas y representantes sectoriales, las discusiones entre legisladores que acompañaron el tratamiento de la convertibilidad en el Congreso como los análisis expertos realizados en el extranjero coincidieron en ciertos argumentos. Estos habían sido planteados con recurrencia en el debate económico e ideológico en ocasión del lanzamiento en el pasado de medidas antiinflacionarias de características semejantes.

---

<sup>7</sup> Tal es la visión de la mayor parte de los economistas de CEMA y de Di Tella que participaron en el gobierno de Menem. Para uno de ellos, “Cavallo siempre pensó la convertibilidad como un régimen de transición. Fue la crisis del Tequila la que lo obligó a agarrarse a la paridad de cambio” (economista argentino, durante el período considerado: técnico del FMI, luego director del BCRA y miembro del equipo ministerial de Roque Fernández; entrevista con la autora, 5/11/2). La información recogida por Roig lo lleva a las mismas conclusiones (2007: 32-33).

El primer conjunto de razones para rechazar la convertibilidad eran los efectos que provocaría sobre la estructura productiva y el empleo. Según el diputado Alende, del Partido Intransigente (DSCD, 26-27/3/91: 5360), en tanto legalizaba una moneda alternativa, la convertibilidad no haría sino erosionar aún más la soberanía nacional, impidiendo que el Estado defendiera el desarrollo y el trabajo de los argentinos. De acuerdo con el bloque de peronistas disidentes, el ministro los invitaba a ser cómplices de “un nuevo programa de ajuste” y sostenían que el plan se ubicaba en directa continuidad con las políticas de la dictadura. Los legisladores se hacían eco de la preocupación de numerosos actores de la realidad nacional que se movilizaban para resistir la medida. Pequeños empresarios y sindicalistas elaboraron solicitudes y comunicaciones a la prensa y un clima conflictivo acompañó la discusión y la promulgación de la ley. Para unos y otros, la sobrevaluación de la moneda junto con la apertura del mercado interno acarrearía necesariamente el cierre de empresas y el incremento del desempleo.

Si este primer conjunto de críticas pueden sindicarse como de centro-izquierda, el segundo grupo de argumentos provino más bien del otro polo del espectro ideológico. Según Carlos Rodríguez, el economista del Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (CEMA), la ley incluía ciertas “trampas” que permitirían al gobierno endeudarse a niveles peligrosos (*Ámbito Financiero*, 22/3/91: 7 y 26/4/91: 1). De hecho, algunos miembros de la bancada del partido de centro-derecha, la Unión del Centro Democrático, decidieron votar contra la convertibilidad porque no garantizaba una “genuina” disciplina fiscal. Estas interpretaciones auguraban un oneroso endeudamiento público (*Ámbito Financiero*, 22/3/91: 7 y *La Nación*, 4/4/91: 8).

Las actas del FMI de 1991 (que se hicieron públicas en 2010) revelan que sus preocupaciones eran semejantes a las expresadas durante esos años en el país. Aunque todos los miembros del Comité valoraban de manera positiva las medidas promercado emprendidas, varios manifestaban dudas sobre la viabilidad de la política fiscal y objeciones sobre la sustentabilidad del tipo de cambio. Entre ellos, Yamazaki lo formulaba de esta manera: “Me pregunto si el actual tipo de cambio no está obstaculizando el mantenimiento y el crecimiento de las exportaciones que son la clave para recobrar viabilidad externa” (1991: 47). Powell compartía esta preocupación y auguraba un riesgo para la competitividad argentina. También la sustentabilidad financiera del plan era examinada con preocupación, tanto Wright como Posthumus alertaban sobre el recurso a los títulos del Banco Central como respaldo (y fuente de endeudamiento) para sostener la convertibilidad. Para los analistas reunidos en el FMI, la piedra

angular del programa era la política fiscal. Sin equilibrio presupuestario, la convertibilidad no podría sostenerse.

Sobreponiéndose a estas alertas, la convertibilidad no solo fue aprobada en el Congreso sino que logró neutralizar adversarios, articular aliados e incorporarse en nuevas prácticas de millones de argentinos. A pesar de su popularidad y de su capacidad estabilizadora, los interrogantes planteados en 1991 siguieron abiertos.

## **Entre el abismo y el éxito. Una prueba para doblar la apuesta y desoír las alertas**

Ante los primeros signos preocupantes, el año 1995 constituyó una doble oportunidad para evaluar el modelo e introducir ajustes o reformulaciones a la orientación adoptada: a la crisis internacional y algunos indicadores domésticos negativos se agregaba la reapertura de las discusiones públicas propiciada por las elecciones presidenciales de ese mismo año.

En los centros especializados y en los pasillos del ministerio económico, competían distintas interpretaciones sobre el estado general del país, en las cuales resonaban las alertas formuladas en 1991. Para algunos, la inscripción de la Argentina en el mercado internacional era sólida, las medidas de prudencia financiera eran más importantes que la atenuación del endeudamiento externo y no había mayores ajustes que introducir en la evolución de la economía real para enfrentar los problemas de competitividad. Otros, en cambio, dudaban de la solidez financiera del país y alertaban sobre el creciente endeudamiento y la debilidad del tejido productivo.

Si algunas de estas cavilaciones tomaron estado público, lo cierto es que mientras la orientación liberal del gobierno y las denuncias de corrupción se convirtieron en el centro de la campaña, la convertibilidad apareció, para los políticos y los economistas de la oposición, como un tema a evitar. Mientras la oposición eludía el cuestionamiento del tipo de cambio, las autoridades concluían que el dilema “la convertibilidad o el abismo” era muy productivo en plena contienda electoral.

Reelegido en 1995, el gobierno de Menem decidió no solo preservar la convertibilidad, que había juzgado originariamente como transitoria, sino hacer depender aún más la estructura económica de su mantenimiento. Durante la primera mitad de la década, el equipo económico había buscado establecer medidas que permitieran asentar la confianza del sistema contractual en otras bases que la rigidez del tipo de cambio. La autonomía del Banco Central, los

ajustes en las condiciones jurídicas de los contratos y las garantías bancarias buscaban hacer más prudente y más sólido el sistema. Sin embargo, en el momento de la crisis todos estos recaudos fueron subordinados al sostén de la única institución que se deseaba mantener: la paridad 1 a 1. Según Galliani, Heymann y Tommasi (2002: 4), la decisión argentina fue “aumentar la apuesta”, es decir, “incrementar los costos de una eventual salida”, acentuar el dilema “todo o nada”; y esto tanto para el Estado como para los actores privados. Al elegir reforzar los compromisos institucionales del régimen monetario, las autoridades aumentaron, de manera deliberada, los costos de un abandono posterior de la paridad

El gobierno argentino no estuvo solo en su convicción de que el objetivo prioritario era sostener la confianza en la continuidad de la paridad monetaria. El FMI, que no era parte de los aliados originales, defendió la paridad entre la moneda argentina y el dólar tanto en sus declaraciones como en su asistencia financiera. En un informe oficial del personal técnico del FMI se estipulaba, por vez primera, que la convertibilidad debía ser preservada (OIE, 2004: 30). Y el FMI no se limitaba a emitir discursos y suscribir acuerdos, también sus recursos financieros respaldaron esta causa. Concretado en 1995, este nuevo acercamiento entre el FMI y las autoridades argentinas duró más de cinco años y supuso ventajas para las dos partes: para el Fondo, la Argentina se convirtió en un “buen alumno” que mostraba resultados alentadores; para la Argentina, el apoyo del organismo era inestimable en la medida en que permitía mantener la confianza de los inversores en un contexto financiero turbulento.

La supervivencia de la convertibilidad frente a la crisis pareció darles la razón a quienes creían que el dispositivo debía sostenerse y que sus vulnerabilidades eran una preocupación secundaria. La prueba reafirmó asimismo la elección de los aliados del programa y propició una recomposición dentro de los equipos del gobierno. Con el fin de seducir fondos provenientes del exterior, las autoridades alentaron la extranjerización del sector bancario y productivo e incrementaron las prerrogativas de los economistas más ortodoxos. Por un lado, frente a la dependencia de la moneda en la evolución del mercado financiero internacional, el gobierno se vio atrapado entre dos imperativos contradictorios: o sostenía al frágil sistema bancario cooperativo y provincial, permitiendo a las regiones marginales, los pequeños productores y las familias desfavorecidas el acceso al crédito, o reforzaba el sistema financiero nacional a través de un sistema prudencial más estricto que propiciara indirectamente la concentración y la internacionalización de la banca. Menem se inclinó por la segunda opción. Una situación semejante tuvo lugar entre las grandes empresas industriales. A

finés de la década del noventa, gran parte de los grupos económicos nacionales vendieron sus principales activos y el gobierno dejó hacer alentando además, mediante numerosos mecanismos, la llegada de inversiones extranjeras directas.

No sorprende que, a la luz de la crisis de 2001, los altos funcionarios del gobierno de Menem interpretasen de manera diferente los eventos de 1995. Para aquellos que confiaban en la solidez del modelo, la crisis del Tequila era la prueba de que podía sobreponerse a circunstancias adversas. Para un alto funcionario del segundo equipo de Menem:

*En ese momento, gracias a que teníamos la convertibilidad y un sistema financiero muy sólido, evitamos el problema que tuvo México [...]. O sea que la Argentina, de haber continuado con las reformas estructurales, asegurando la solvencia del Estado y todas las cosas que había que mejorar, debería haber funcionado perfectamente hoy (entrevista con la autora, 4/11/02).*

Para Juan José Llach, la rápida recuperación del país desestimó las alertas:

La crisis del Tequila tuvo, curiosamente, un aspecto negativo. Dado que la Argentina había logrado salir fácilmente, la pregunta “¿qué hacer frente a un shock?” pareció menos importante [...]. El Tequila fue positivo porque duró poco [...] porque menos de un año después, se había retomado el crecimiento. Pero tuvo un efecto negativo para el aprendizaje social, creímos que podía seguir como hasta entonces, y eso era un error (Llach, citado por Coiteux, 2003).

Esta oposición revela diferencias entre las dos administraciones ministeriales que se sucedieron durante el gobierno de Menem. Si, hasta 1996, los miembros de la Fundación Mediterránea ocupaban mayoritariamente el ministerio, y los del CEMA el Banco Central, la partida de Cavallo en 1996 provocó el desplazamiento de los especialistas del CEMA hacia el ministerio sin que perdieran, con la nominación de Pedro Pou, la dirección del BCRA. El prestigio adquirido por Roque Fernández durante la crisis de 1995 parece haber sido determinante. A partir de ese momento, mientras los especialistas que temían los límites de la convertibilidad abandonaron el gobierno, aquellos que creían en la solidez del sistema e imaginaban una dolarización reforzaron su posición.

La partida de Cavallo en 1996 fue una nueva prueba para la convertibilidad. La calma con la cual fue acogida la noticia significaba que la “criatura” podía, al menos por el momento, independizarse de su “creador”.

## **Razones sin salida. La perplejidad ante el estallido de la convertibilidad**

Aun cuando hubiera superado con éxito la prueba de 1995, sería erróneo suponer que los economistas participaron solo de modo celebratorio de la promoción del “modelo económico” de los años 1990. La mayor parte de estos profesionales centraron su atención en las transformaciones pendientes y en la necesidad de una estricta austeridad presupuestaria. Más que enfatizar las bondades del régimen adoptado, se preocuparon por limitar los riesgos de una conducción estatal que juzgaban dispendiosa.

Aunque afirmaran su adhesión a este imperativo, los equipos que se habían sucedido en el ministerio económico durante el gobierno de Menem se culpaban entre sí por las oportunidades perdidas. Para aquellos cercanos a Cavallo, su sucesor no había sabido aprovechar la ocasión de profundizar las reformas y de fortalecer a la convertibilidad; el equipo del CEMA habría optado por desentenderse de los riesgos implicados en el creciente desequilibrio de las cuentas públicas, del balance comercial y de pagos. Para los miembros del equipo de Fernández, la pérdida de esa oportunidad debía reprochársele más bien a Cavallo. Era él quien, en la primera mitad de los años noventa, había dispuesto de mayores recursos y de mejores condiciones internacionales.

Mientras estas inquietudes y querellas ganaban a los ortodoxos en 1998-1999, el interés de los protagonistas de la vida nacional comenzó a desplazarse hacia los dirigentes políticos y los economistas heterodoxos susceptibles de reemplazar a Menem y a sus colaboradores. Luego de una década de dominación del peronismo y de la ortodoxia, se reabrían las polémicas públicas y la gran cuestión era definir si los miembros de la novel Alianza entre la Unión Cívica Radical y el Frente por un País Solidario —que había obtenido buenos resultados en las legislativas de 1997 y se perfilaba como favorita para las presidenciales de 1999— sostendrían o no la paridad cambiaria. El interrogante era acuciente en la medida en que los principales dirigentes de la coalición y sus equipos técnicos habían denunciado, con insistencia, tanto al “modelo económico” como a la mismísima convertibilidad.

Ante la posibilidad de disputar el gobierno, los asesores económicos que se acercaron a la Alianza creyeron posible compensar los costos sociales de la convertibilidad con medidas que evitaran el drama de su abandono. Por entonces, la posibilidad de atenuar los efectos más negativos de la paridad se correspondía con la percepción generalizada de que toda devaluación tendría efectos catastróficos y que llevaría necesariamente a una reducción drástica de

los salarios, a una corrida especulativa contra el peso y a la “ruptura de todos los contratos”. Según algunos testimonios, la propuesta del equipo de José Luis Machinea —quien era entonces el probable ministro de Economía de la Alianza— era sólida en la medida en que, en el momento de ser formulada (en 1997), era aún posible sostener la paridad con ajustes menores. Para otros, más que una reflexión y un programa consistente, hubo una suerte de negociación colectiva a formularse la cuestión de la salida si las estrategias previstas no tenían la eficacia esperada.<sup>8</sup>

Como sea, las esperanzas del equipo económico no hacían sino traducir una demanda social generalizada, en las cuales el electorado, los organismos internacionales, el gran empresariado y hasta gran parte de la profesión económica<sup>9</sup> respaldaban la necesidad de un ajuste dentro del régimen. Evidentemente, como en los casos anteriores, las reflexiones sobre la eventual salida de la convertibilidad distaron de ser ejercicios meramente intelectuales. Como señalaron diversos autores (entre ellos Castellani y Szkolnik, 2011), grandes magnitudes de capital dependían del sostén o el abandono de la paridad cambiaria. Como habían temido sociólogos y dirigentes sociales, los costos sociales en juego también eran mayúsculos: si la vigencia de la convertibilidad o la opción de la dolarización auguraban mayores restricciones presupuestarias y la depresión del crecimiento, la devaluación también provocaría, al menos en el mediano plazo, la destrucción de empleos, la licuación de las remuneraciones y el incremento explosivo de la pobreza.

Una vez en el poder, a poco de andar, el equipo de Machinea constató que sostener las promesas progresistas de la campaña se hacía cada vez más difícil.

---

<sup>8</sup> Según Adolfo Canitrot, “el dilema de fondo: ¿seguir con la convertibilidad o salir de ella? Es el tema tabú que está en a cabeza de todos, pero del cual no se habla” (*Mercado*, 6/99: 35). Asimismo, según un columnista de *Temas*, existía una suerte de “pacto de silencio” entre los economistas (Todesca, *Temas*, 10/98: 3). Lo notable es que este silencio no se limitaba al espacio público. En su testimonio para el Archivo de Historia Oral (AHO, IIGG, UBA), Mario Brodersohn refiere una reunión de la Alianza durante la campaña, que ilustra el rechazo a discutir el tema de manera abierta, incluso en círculos más reservados.

<sup>9</sup> Dos fuentes documentales permiten identificar estos argumentos y evaluar su predominio. En octubre de 1998, se publicó un número especial de la revista *Temas para pensar desde el Sur*. Su editor, Daniel Muchnik, aprovechó la ocasión para invitar a un conjunto de especialistas a proponer un balance sobre la convertibilidad, instándolos incluso a abrir una discusión sobre su eventual abandono. En junio de 1999, la revista *Mercado* proponía un dossier con la consigna de evaluar la “década de Menem”. Ambas intentaron reflejar la mayor diversidad ideológica posible. Aun así, la naturaleza de los expositores (básicamente empresarios, banqueros y expertos en economía) y sus opiniones resultaban en su mayoría coincidentes.

Ante los signos de desconfianza, el ministro señalaba: “Si cambiamos las reglas de juego, habrá otro golpe de mercado” (*Página 12*, 27/12/99). Para evitar que la situación se precipitara a favor de una dolarización o una devaluación, el equipo económico replicó medidas que había criticado en sus predecesores. Con el apoyo financiero de las organizaciones internacionales, introdujo un primer ajuste en las cuentas públicas a través de un aumento de los impuestos y una reducción del salario de los funcionarios públicos. Hacia principios de 2001, todos los indicadores expresaban una sensible degradación

Llegó entonces el turno de Ricardo López Murphy, de perfil más ortodoxo, acompañado por otros economistas de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL). En su vertiginoso paso por el ministerio, López Murphy honró sus llamados más severos a la austeridad. En pos de salvar la convertibilidad y el honor, todo podía adaptarse menos la corrección de las cuentas públicas. Aunque fue celebrado por todo el gran empresariado, las reacciones contrarias, incluso de dirigentes de las fuerzas de gobierno, no se hicieron esperar y abortaron la decisión de emprender el drástico ajuste fiscal.

La situación de bloqueo y las dificultades de sostener la red de aliados de la paridad volvieron a hacerse evidentes cuando Domingo Cavallo, tras ser convocado nuevamente al ministerio y aclamado por la prensa, decretó el “déficit cero”. A través de esta medida, las autoridades se comprometían a limitar, costara lo que costase, los gastos del Estado a sus ingresos genuinos. La medida instauraba un recorte presupuestario levemente inferior al propuesto por López Murphy y subordinaba todo gasto estatal –salarios, subsidios, pagos a proveedores– a la recaudación tributaria. La Alianza había anunciado así siete recortes presupuestarios en tres años de mandato. Aunque uno era más profundo que el otro, esos “gestos” se revelaban cada vez más insuficientes para reducir la desconfianza, medida y alentada por la evolución del índice de riesgo país.

A lo largo de estas tentativas infructuosas para salvar la paridad, los economistas se enfrentaron a la disyuntiva de reconocer, de manera realista, los diagnósticos críticos sobre la convertibilidad o de defender, de modo voluntarista, la institución que tanto prestigio les había procurado. Es evidente que, salvando algunos casos aislados, tanto los elencos gubernamentales como los profesionales de la economía prefirieron no comprometerse en el análisis y la gestión planificada de una eventual devaluación. Al hacerlo se negaron a reconocer que el eclipse del orden que respaldaban podía producirse a pesar de ellos. Menos que una opción entre otras, la devaluación fue relegada al estatuto de

amenaza, de un hecho temible pero incontrolable que solo podía consumarse contra la voluntad de las autoridades económicas, de “la profesión” y de la sociedad argentina en su conjunto.

## **A modo de conclusión**

Desde que Maquiavelo describió con maestría los sofisticados juegos de ajedrez desplegados por el príncipe y sus consejeros, el estudio de las prácticas políticas se fue concentrando en el examen de la competencia entre las élites y en el modo en que ciertos recursos se movilizan para afirmar el poder de esos hombres y de las entidades que dirigen. Por este camino, el análisis de las grandes decisiones se fue focalizando en la explicación de la sagacidad estratégica de los poderosos, cualesquiera que sean los desafíos sustantivos que afrontan.

Si bien esta perspectiva nos invita a asomarnos a procesos que con frecuencia desconocemos, nos deja también al margen de las circunstancias específicas en las que se vieron comprometidos quienes ocuparon las más altas esferas del poder. Más allá de las eventuales empatías maquiavélicas, la distancia que separa a ciudadanos de decisores, al público en general de los protagonistas, a los actores pasivos y activos de los acontecimientos, emerge intacta de estos análisis. Si de racionalidades estratégicas se trata, poco liga los desvelos de las élites con los del resto de los mortales.

Algo distinto ocurre al acercarnos al contenido y al proceso de elaboración y adopción de las decisiones. Desbordando los intereses de cada uno de los implicados, los recursos y las formas de la competencia, se revela allí la efervescencia interpretativa que acompaña a las situaciones críticas. Conscientes de la responsabilidad de sus actos sobre terceros, los más altos funcionarios públicos no pudieron ni pueden contentarse con maximizar sus posiciones relativas dentro del estrecho espacio del poder. Aunque este fuera su único objetivo, la interpretación de la crisis los obliga a hacer inteligible lo que está ocurriendo y a justificar las opciones disponibles en función de cierta definición del bien común.

Ante los enfoques estratégicos, el análisis de los dilemas que atravesaron las élites no solo reabre la incertidumbre de la dinámica histórica, también acorta las distancias que separaban a este puñado de hombres de las reflexiones de quienes se sometieron a sus designios: muchos quisieron creer que era posible alcanzar la estabilidad y acceder al primer mundo; varios se confiaron en que la convertibilidad no confirmaría las alertas enunciadas, muchos juzgaron posible complementar la rigidez de la paridad cambiaria con una organización

social menos predatoria y desigual; varios aceptaron resignar esta posibilidad y consideraron necesarios mayores sacrificios para evitar acercarse al abismo. En cualquier caso, obviar la dimensión sustantiva de la decisión equivale a desatender el carácter más trágico y significativo de las grandes acciones humanas.

## Bibliografía

- Allison, Graham T. (1988 [1971]). *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. Boltanski, Luc y Thévenot, Laurent (1989). *De la justificación: les économies de la grandeur*. París: Gallimard.
- Bonvecchi, Alejandro (2002). “Estrategia de supervivencia y tácticas de disuasión. Los procesos políticos de la política económica después de las reformas estructurales”. En Novaro, Marcos (comp.), *El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad*. Buenos Aires: Norma.
- Boudon, Raoumond (2003). *Raison. Bonnes raisons*, París: PUF.
- Callon, Michel (comp.) (1989). *La science et ses réseaux. Genèse et circulation des faits scientifiques*. París: La Découverte.
- Camou, Antonio (2006). “El Saber detrás del Trono. Intelectuales-expertos, tanques de pensamiento y políticas económicas en la Argentina democrática (1985- 2001)”. En Garcé, Adolfo y Uña, Gerardo (comps.), *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica: dinámicas globales y realidades regionales*, pp. 139-176. Buenos Aires: IDRC-CRDI - Konrad Adenauer Stiftung - Prometeo,
- Castellani, Ana y Szkolnik, Mariano (2011). “‘Devaluacionistas’ y ‘dolarizadores’: la construcción social de las alternativas propuestas por los sectores dominantes ante la crisis de la convertibilidad. Argentina, 1999- 2001”. *Documentos de Investigación Social del IDAES-UNSAM*, n° 18, disponible en [www.idaes.edu.ar/sitio/publicaciones/DocIS\\_18\\_Castellani\\_Szkolnik.pdf](http://www.idaes.edu.ar/sitio/publicaciones/DocIS_18_Castellani_Szkolnik.pdf)
- Centeno, Miguel (1997). “Redefiniendo la tecnocracia”. *Desarrollo Económico*, vol. 37, n°146, pp. 215-240.
- Coiteux, Martin (2003). *Para entender diez años de convertibilidad en la Argentina*. Montreal y Buenos Aires: HEC - CEPAL, CD.
- Etchemendy, Sebastián (2001). “Construir coaliciones reformistas: la política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica”. *Desarrollo Económico*, vol. 40, n° 160, pp. 675-706.

- Fondo Monetario Internacional (1991). *Minutes of Executive Board Meeting* 91/102, del 29/7 (parte I y II) y 91/172 del 20/12.
- Foucault, Michel (2004 [1978-1979]). *Naissance de la biopolitique. Cours au collège de France 1978-1979*. París: Gallimard-Seuil.
- Galliani, Sebastián; Heymann, Daniel y Tommasi, Mariano (2002). “Missed expectations. The Argentine Convertibility”. William Davidson Working Paper, n° 515.
- Heredia, Mariana (2015). *Cuando los economistas alcanzaron el poder (o cómo se gestó la confianza en los expertos)*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Heredia, Mariana y Gené, Mariana (2009). “Atributos y legitimidades del gabinete nacional: sociohistoria de los ministerios de Economía e Interior en la prensa (1930-2009)”. *Revista de Ciencia Política El Príncipe*, n° 3, pp. 109-135.
- Latour, Bruno (1995). *La science en action*. París: Folio Essais.
- Miller, Peter y Rose, Nikolas (2008). *Governing the Present*. Cambridge: Policy.
- Mitchell, Timothy (1990). “Society, Economy and the State Effect”. En Steinmetz, George (comp.), *State-Culture. State formation after the Cultural Turn*. Ithaca y Londres: Cornell University Press.
- OIE (Oficina Independiente de Evaluación) del Fondo Monetario Internacional (2004). “Evaluación del papel del FMI en Argentina, 1991-2001”.
- Roig, Alexandre (2007). “La monnaie impossible: la convertibilité argentine de 1991”. Tesis de doctorado EHESS, París.
- Sfz, Lucien (1984 [1973]). *Crítica de la decisión*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Simon, Herbert A. (1978 [1954]). *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisorios en la organización administrativa*. Buenos Aires: Aguilar.
- Weber, Max (1992 [1922]). *Economía y Sociedad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Williamson, John (1990). “What Washington Means by Policy Reform?”. *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, pp. 7-20. Washington: Institute for International Economics.
- (2004). “A short history of the Washington Consensus”. Trabajo solicitado por la Fundación CIDOB para la conferencia “From the Washington Consensus towards a New Global Governance”, Barcelona, septiembre.



# La sociología moral del dinero. Algunos aportes para la sociología política\*

*Ariel Wilkis*

En un trabajo reciente Sebastián Pereyra (2013) analizó la emergencia de los expertos en corrupción como actores centrales del campo político desde la década del ochenta en Argentina. Pereyra toma un caso para permitirnos adentrarnos en una transformación mayor: la moralización del debate público. A la luz de la crisis de las ideologías aglutinantes y de organizaciones partidarias vigorosas, una función se expandió en el campo político, la de los “guardianes o certificadores morales” (concepto que no usa Pereyra). Periodistas, políticos, consultores o académicos reclaman la autoridad para medir, evaluar o imponer criterios de clasificación moral como condición de la participación política. Llevan adelante una nueva aritmética que consiste en multiplicar, dividir, sumar o restar el capital político a través de la moralidad de los participantes en ese campo.

El trabajo de Pereyra, a su vez, es síntoma e impulsor de la manera en que la agenda de las ciencias sociales reaccionó a esta transformación y al rol creciente de estos “guardianes y certificadores morales”. En efecto, en los últimos años, la palabra “moral” ha retornado en los estudios sociológicos en general y en los centrados en la política en particular. El rastreo de su utilización en muchos trabajos podría sugerirnos una preocupación diseminada pero no articulada, una constante no advertida aunque regular. Esta regularidad tiene sus raíces

---

<> Agradezco las atentas lecturas que realizaron de las primeras versiones de este artículo los compiladores de este libro (Gabriel Vommaro y Mariana Gené) y los colegas con quienes comparto el placer de ser parte de este volumen. Agradezco muy especialmente a Luisina Perelmiter, quien cumplió su rol de comentarista de manera puntillosa y aguda. También a Nicolás Damin, quien me ayudó a través de sus comentarios a redondear algunas ideas de mi argumento.

no solo en dinámicas endógenas a las ciencias sociales (Wilkis, 2014), sino también en procesos exógenos como la moralización de la vida pública. Pereyra, por ejemplo, se preocupó por la emergencia de la corrupción como problema público; Gabriel Vommaro (2010), por la moralización de los vínculos políticos a través del concepto de clientelismo; Sabina Frederic (2004), también por la moralidad en la vida política, y yo mismo analicé las controversias morales del dinero en el mundo popular (Wilkis, 2013).

Estas sociologías de las acciones o hechos morales son una respuesta intelectual a la constitución de un espacio público de “guardianes y certificadores morales” —que muchas veces son nuestros más cercanos competidores—. A este programa sociológico lo unifica el hecho de proponer una interpretación verosímil que fundamente que ningún agente o mundo social puede ser más moral que otro. Desde esta posición se interviene en ese espacio público gobernado por el emprendedurismo moral. Al desestabilizar los juicios absolutos, al comprender las condiciones en las cuales estos se emiten y los efectos que producen, este programa de sociología moral puede pensar que aporta mayor reflexividad a cómo la sociedad define sus conflictos, jerarquías, etcétera. Por ejemplo, la perspectiva que denominé sociología moral del dinero (Wilkis, 2015) contribuye a este programa al sostener que el dinero no tiene un valor moral absoluto o unilateral y que su desafío es analizar cómo las dinámicas monetarias son portadoras de jerarquías morales cambiantes.

En este trabajo mi objetivo es argumentar que la agenda de la sociología moral se ha convertido en un capítulo no menor de la sociología política. Para ello, quisiera mostrar cómo mi trabajo puede contribuir a este cruce. El orden del texto es el siguiente. En primer lugar, desarrollo los razonamientos y conceptos que le dan forma a la sociología moral del dinero. En segundo lugar, presento escenas etnográficas que ayudan a comprender las negociaciones de estatus morales a través de diferentes tipos de dineros asociados a la política en el mundo popular. Me centro en algunos materiales de un trabajo anterior que se propuso mostrar aspectos de la vida popular a través del rol del dinero (Wilkis, 2013). En esta ocasión sigo las vicisitudes de un grupo de “cartoneros” frente a los usos del dinero que provienen de diferentes fuentes (la política, la ayuda del Estado, la caridad, etcétera). En cuarto lugar, reflexiono sobre la relación de la sociología moral del dinero con algunas variantes de la sociología política y la ciencia política. Finalmente, quisiera desprender algunas derivaciones de esta perspectiva para repensar la relación entre política, moral y dinero.

## **Sociología moral del dinero**

Dos paradigmas clásicos de aproximación al valor moral del dinero tienen una larga tradición en Occidente. Maurice Bloch y Jonathan Parry (1989) han reconstruido esta historia iluminando, por un lado, las conexiones entre los autores que muestran al dinero como equivalente de degradación, corrupción o explotación (Aristóteles, Karl Marx) y la de aquellos que solo consideran su cara positiva y muestran la posesión de dinero como equivalente a la felicidad (Adam Smith). Ya desde la sociología clásica Marcel Mauss y Georg Simmel, entre otros, cuestionaron estas narrativas unilaterales sobre el valor moral del dinero.

El *Ensayo sobre el don* (1923-1924), el célebre texto de Mauss, es un ejemplo paradigmático de este cuestionamiento. Allí analiza la lógica de circulación de un tipo de bien que denomina dones. El Potlatch es una guerra de generosidad, donde se reúne toda una tribu o varias para intercambiar regalos. La meta es establecer la jerarquía entre los grupos y sus representantes. El más fuerte es quien más riqueza haya ofrecido, incluso destruyéndola. El Kula, en cambio, es una forma pacífica y regulada de intercambio ceremonial. Los bienes circulan menos para establecer una jerarquía y más para reafirmar lazos de cooperación entre las tribus. Los dones son también monedas, funcionan como medios de pago, resalta Mauss en su argumentación. Al poner en un plano de equivalencia los dones y las monedas, vemos que las propiedades de los primeros se trasladan a las segundas. Estas no portan un valor moral unívoco. Las monedas, para Mauss, portan, al igual que los dones, significados múltiples y construyen vínculos sociales heterogéneos. Son fuente de dominación y de cooperación.

Simmel también cuestionó las miradas unilaterales sobre el valor moral del dinero. La argumentación de *La filosofía del dinero* (1900) muestra al dinero como el símbolo máximo de las dinámicas más negativas de la modernidad. Su expansión implica que las relaciones sociales están cada vez más dominadas por lógicas instrumentales, impersonales y racionales. Paradójicamente, esta expansión también implica mayores márgenes de libertad. Para Simmel, la impersonalidad y el anonimato que expande el dinero libera a las personas de tener que ser observadas y juzgadas por sus pares. Para entrar en relación solo comprometen una parte mínima de su personalidad, el resto de sus preferencias y deseos quedan por fuera del control de las otras personas. El dinero, para Simmel, no se deja encasillar en un solo significado; produce entre las personas vínculos de sujeción y libertad.

La antropología y la sociología contemporáneas han renovado estos cuestionamientos a las narrativas unilaterales del dinero. Viviana Zelizer es tal vez la autora que más ha contribuido a cuestionar esas narrativas, en especial sobre la relación entre dinero y moral. En *The Social Meaning of Money* (1994) analiza la expansión monetaria en la vida social de los Estados Unidos de fines del siglo XIX y principios del siglo XX. Este proceso, lejos de imponer una homogenización, mostró la variabilidad de conexiones entre los usos y los significados morales del dinero. Este trabajo y los siguientes (Zelizer, 2009) contribuyeron a afianzar la idea de que ni el dinero es hostil a la moral ni la dimensión moral del dinero es unívoca. Ambas ideas están detrás de lo que Zelizer denomina *relational work*: el uso del dinero para afirmar, cuestionar o disolver los vínculos sociales.

Jane Guyer (2004) cuestiona las narrativas unitarias del dinero al mostrar la multiplicidad de métodos de intercambio y cálculo que emprenden las personas que participan en la economía popular del Oeste de África. Las evaluaciones monetarias están conectadas con las evaluaciones sobre las personas implicadas en dichas transacciones. No todas las monedas sirven para comprar cualquier bien ni pueden ser usadas sin tomar en cuenta el estatus de las personas. Guyer muestra la íntima relación entre las jerarquías de personas y las jerarquías de tipos de monedas. Por este motivo, toda operación monetaria supone una concepción del orden social.

Para Nigel Dodd (2014) la crisis financiera de 2008 impuso la necesidad de repensar el dinero en la vida social. Su propuesta es captar la potencialidad del dinero como institución clave de la sociedad. Esto implica ir más allá de una narrativa unilateral y hacer dialogar las múltiples teorías que lo definen. Dodd es conclusivo: el rol del dinero no puede ser analizado a través de un solo argumento; querer fijarlo en una sola teoría sería destructivo para su comprensión. En su opinión, el dinero es social en múltiples y contradictorias formas de experiencia (a través de los conflictos, de las deudas, por su relación con el gasto, por sus propiedades sagradas y utópicas, etcétera).

Mi perspectiva continúa estas reflexiones clásicas y contemporáneas. Desconectado de significados morales unívocos, el dinero emerge como una prueba de valor (Boltanski y Thevenot, 1991) para las personas y sus vínculos sociales. Estos son compelidos a medirse, evaluarse, jerarquizarse a través del dinero. La sociología moral del dinero que propongo analiza cómo se construyen jerarquías morales a través de dinámicas monetarias, mostrando cómo estas contribuyen a expresar y darles forma a concepciones del orden social. El dinero es un gran clasificador social, a través del cual se juzgan las virtudes y defectos que jerarquizan a las personas. El uso del dinero distribuye reconocimientos, transporta

virtudes; en definitiva, prueba a las personas. Me apoyo en el concepto de capital moral para fundamentar esta perspectiva.

El dinero resulta tan central como lo son las distintas piezas en el armado de un rompecabezas. Así como estas son múltiples, también lo son los significados y usos del dinero en la vida social. Esta idea la sistematizó de manera ejemplar Zelizer (1994). Cada pieza muestra una dinámica de acumulación de capital moral específico, su circulación depende de cambiantes negociaciones sobre las opiniones y sentimientos hacia el dinero y los vínculos sociales que se conectan a través suyo.

En la obra de Pierre Bourdieu, el desarrollo del concepto de capital simbólico derivó en un programa de investigación en torno a todas las formas de reconocimiento que otorgan poder y legitimidad (Wilkins, 2014). Las diferentes subespecies de capital simbólico especifican diferentes tipos de reconocimiento. Por ejemplo, el capital agonístico (Mauger, 2006) reconoce la habilidad en el uso de la violencia física. El capital erótico (Hakim, 2010) reconoce las destrezas de la seducción. El concepto de capital moral también es una subespecie del capital simbólico.

Las personas miden, comparan y evalúan todo el tiempo sus virtudes morales. Poseer capital moral es ser reconocido a través de estas virtudes. Por ejemplo, el cumplimiento de obligaciones puede ser una fuente de estos reconocimientos (Mauss, 2006). El concepto de capital moral identifica este tipo de reconocimiento y sus efectos para jerarquizar a las personas en relación con los beneficios de un orden social. En este sentido, existe una íntima conexión entre el capital moral y la legitimidad de las jerarquías sociales (Dumont, 2002).

Ser “pagador”, “leal”, “cumplidor”, “respetable”, “generoso”, “trabajador” o “desleal”, “incumplidor”, “avaro” o “vago” constituyen juicios morales que las personas luchan para alcanzar e imponer, y que, enfrentados, expresan los litigios por definir las fronteras morales que habilitan o prohíben la circulación del dinero. Encontramos estas dinámicas monetarias y morales en los circuitos informales pero también en los formales, en los ilegales pero también en los de la economía social. Ser buen pagador, por ejemplo, es algo reconocido en todos estos circuitos y no es exclusivo de ninguno. Todos ellos pueden ser interpretados a través de las luchas de reconocimiento de virtudes conectadas con circulaciones monetarias.

Esta perspectiva propone ver la continuidad de esas dinámicas en espacios tratados comúnmente como separados y opuestos. La sociología moral del dinero, en este sentido, es una invitación a interpretar la vida social como un espacio continuo donde las jerarquías morales son creadas y mantenidas

monetariamente. Exploremos estas ideas a través de un grupo de “cartoneros” del Conurbano bonaerense.

## **Escenas del dinero político**

Entre los años 2001 y 2002 se produjo un crecimiento exponencial de las actividades ligadas a la recolección informal de residuos, resultado de la alta tasa de desempleo y las consecuencias de la devaluación de la moneda argentina (Paiva y Perelman, 2008). Se estima que en la ciudad de Buenos Aires y su cordón periférico unas 100.000 personas encontraban en la recuperación de residuos una alternativa a la imposibilidad de obtener ingresos en empleos. Una nueva manera de nombrar a quienes emprendían masivamente esta práctica económica antigua ganó la escena pública. La palabra “cartoneros”, recuerdan Perelman y Boy, engrosó la lista de los nombres que se dan a los miles de personas que viven de recoger basura en las grandes ciudades: “desechables” en Colombia, “catadores” en Brasil, “chamberos” en Ecuador, “buzos” en Costa Rica, “resoqueadores” en México. Categorías que, visiblemente, cargan fuertes estigmas.

En 2006, un grupo de cartoneros llevó adelante un proyecto de recolección de residuos para su recuperación en la localidad de Rufino, partido de La Matanza. El grupo, integrado por doce personas, entregaba un volante de presentación que cerraba con la siguiente frase: “Los miembros de la cooperativa no pedimos dinero, solo los materiales que luego reciclamos”.

Llegué a tener contacto con la cooperativa como miembro de un equipo de antropólogos, sociólogos, biólogos y diseñadores gráficos que la apoyaron en el armado del programa Reciclando Basura, Recuperamos Trabajo. En el año 2006 se sancionó a nivel provincial una ley de gestión integral de residuos sólidos urbanos (ley 13592) que implicaba “incorporar paulatinamente la separación en origen, la valorización, la reutilización y el reciclaje por parte de todos los municipios”. De acuerdo con la norma, cada municipio debía incorporar los circuitos informales de recolección y recuperación a la gestión integral de los residuos. El programa Sin Desperdicios fue implementado por el gobierno provincial para impulsar esta legislación. La cooperativa tuvo un primer apoyo dentro de este programa.

La mayoría de los integrantes de la cooperativa provenía de los barrios con peor reputación de La Matanza: villas y asentamientos distantes de Rufino. Muchos de ellos ya trabajaban recolectando residuos por su cuenta, en el punto más débil de la cadena de comercialización: vendían cantidades escasas de materiales diferentes a un precio bajo. Los más viejos habían ejercido un oficio

en el pasado (albañiles, choferes); los más jóvenes solo conocían el negocio de la basura y las changas intermitentes.

Para todos, la cooperativa era una oportunidad para obtener ingresos más regulares y, tal vez, mejores. También compartían la sociabilidad de las redes políticas de los barrios relegados: se vinculaban con partidos políticos, como el peronismo, o con organizaciones sociales, como la de los desocupados; por los planes sociales obtenidos en relación con esos grupos contabilizaban en sus presupuestos bolsas de alimentos y dinero.

A pesar de ser parte de La Matanza, el barrio de Rufino sentía un fuerte orgullo por su aislamiento relativo de zonas asociadas a la proximidad de villas. La geografía favorecía esta creencia: las pocas entradas y salidas de Rufino permitían que sus habitantes se pensarán desconectados del resto de las localidades del partido de La Matanza, en especial de los signos más fuertes de deterioro. Podían omitir sus propios clivajes sociales internos (como la existencia de zonas empobrecidas, personas desempleadas, familias asistidas por planes sociales o viviendas deterioradas) y pensarse a sí mismos como habitantes de un espacio de homogénea clase media.

Sin embargo, desde 2001 cruzaban el barrio, por la mañana y por la tarde, carros que empujaban animales y conducían tanto niños como adultos, porque era el paso obligado para dirigirse hacia el centro de La Matanza o a la ciudad de Buenos Aires. El contacto con los rufinenses era mínimo, apenas para solicitar algunos materiales que se acumulaban frente a las casas como ramas caídas o escombros de construcción.<sup>1</sup> Pero, al calor del estigma, circulaba un rumor: el aumento de los delitos tenía que ver con los carreros. Los vecinos comenzaron a reclamar que se prohibiera su paso por Rufino o que se les exigiera permitir la revisión de los carros cada vez que entrasen y salieran del barrio.

Las representaciones sobre quienes llegaban de afuera, para colmo asociados a la recolección informal de residuos, poseían una fuerza negativa contra la que debió luchar el proyecto de la cooperativa. Así lo vi hacer a Santiago, en noviembre de 2006, con palabras sencillas:

*Señora, somos de la cooperativa. Pasamos de 10 a 12. Cartones, diarios, plásticos, botellas de vidrios, papeles, ¿me lo puede guardar para el jueves? ¿Y me lo deja ahí, por favor?*

Y señalaba, con prudente distancia, la entrada a la casa.

---

<sup>1</sup> El déficit del sistema privado de recolección de residuos contribuía a estos escuetos contactos mixtos.

Los recolectores comenzaron a vestir una pechera y un gorro con los logos de la cooperativa y el programa. Este uniforme, además, ocultaba en parte sus ropas raídas y sucias y les otorgaba una cualidad dramática acorde a la idea de prestar un servicio para el barrio. Llevaban consigo una credencial que los identificaba con el nombre del recolector, su número de documento y los teléfonos del referente de la cooperativa y de la Delegación Municipal de Rufino.

La idea de servicio se enfatizaba mediante los carros que manejaban los recolectores: del mismo color y tamaño, especialmente diseñados para esta experiencia piloto. También repartían unos volantes prolijamente realizados por un diseñador gráfico que explicaban con claridad los fundamentos de la iniciativa y suministraban información logística (días y calles para cada recorrido, lista de materiales que retiraban, etcétera). Así, se trataba de pulir los indicadores que pudieran asociarlos con los carreros que también circulaban por el barrio buscando cartones y plásticos en la basura, pero que tenían una imagen negativa.

Los recolectores debieron esforzarse para que los vecinos recordaran qué días pasaban. Debían evitar que los carreros o la empresa privada contratada por la municipalidad se les adelantaran a levantar los residuos. Al cabo de un tiempo lograron un meticuloso conocimiento de sus recorridos. Sabían en qué casas les daban cosas y en cuáles no; sabían qué vecino, además de guardarles los residuos, les convidaba algo para tomar o comer; sabían a quiénes les gustaba conversar cuando los visitaban para buscar los materiales.

Caminé con Martín las calles de Rufino, donde se movía de memoria. Observé que algunos vecinos se acercaban a darle el material y otros se lo dejaban colgado de un árbol.

Otro cooperativista, Lito, tenía un acuerdo similar. La primera vez que lo acompañé y lo vi cruzar las rejas de la casa, pasar al patio o al parque exterior para tomar los residuos que le habían dejado, me asombró la familiaridad con la que entraba a casas deshabitadas.

Los recolectores cumplían los acuerdos temporales de la organización y la regularidad de las visitas, que causaba la sensación opuesta a la invasión que producían los carreros, a quienes en el barrio no querían precisamente por eso. El ritmo de días convenidos para la circulación de la cooperativa por Rufino constituía su imagen de cuidado y su obligación para que los residuos circularan hacia ellos y no hacia los carreros.

Una tarde, mientras acompañaba a Lito en su recorrido, conversé con una vecina:

*—Yo siempre les guardo a ellos. Es una fuente de trabajo. Los carreros se ponen pesados.*

*—¿Qué significa que se pongan pesados?*

*—Que piden más cosas, te obligan a dar algo. Te salen pidiendo plata. Te dicen: “Doña, nosotros siempre venimos, nos llevamos lo que usted deja”. Estos señores —señaló a Lito— son así siempre, como los ves ahora. Nada que ver con los muchachitos que consideran que porque vienen a llevar la basura pueden salir pidiendo plata y se van con mala cara cuando no les das. Esa gente viene a pedir. Y después se acostumbran. En cambio, estos caballeros vienen y se llevan las cosas y listo. Siempre andan limpios. Es otro trato. Es para trabajo. No se llevan las cosas y las tiran por ahí, como los que vienen con el carro.*

## **El dinero que no se dona**

El capital moral de los recolectores se acumulaba a la par que se intensificaba el antagonismo moral con los carreros. Si la distinción se volvía brumosa, los residuos caerían indistintamente en manos de unos u otros y también se borrarían las diferencias simbólicas. No importaba que unos y otros compartieran las mismas propiedades sociales —sus trayectorias laborales en el negocio de la basura, los barrios precarios de los que venían, las redes familiares y políticas próximas o mezcladas—: los recolectores se diferenciaban de los carreros porque estaban organizados, no ensuciaban y no pedían dinero.

Cuando comenzó el proyecto de recuperación de residuos, entré en contacto con las mujeres de Cáritas —pertenecientes a uno de los miles de grupos laicos que representaban en todo el país la ayuda social de la Iglesia Católica—. Su rol se volvía más visible a medida que la pobreza crecía y el Estado delegaba funciones paliativas en esas organizaciones de la sociedad civil.

Las mujeres se habían conocido en las reuniones de padres del colegio católico de Rufino al que iban sus hijos. Se definían a sí mismas como amas de casa que disponían de tiempo para ayudar. Cada mes entregaban bolsones de alimentos a otras 140 mujeres. En nuestras conversaciones emergían sus concepciones sobre el voluntariado y el sacrificio en la ayuda a los más necesitados. También se colaban otros temas, como sucedió aquella mañana soleada mientras acompañaba al cooperativista Lito en sus recorridos y nos cruzamos con Mabel. Ella acentuaba el papel del dinero a la hora de evaluar a los recicladores:

*Esperemos que sea una experiencia positiva. Siempre está la desconfianza de las personas... No es gente del barrio que uno conoce. En este país todo es trucho, hasta se puede inventar una credencial. Pero yo empecé a separar la basura para ayudarlos. Es una manera de trabajo. ¡Qué se le va a hacer! Se ganan su dinero, por lo menos no están con el plan o robando.*

A la luz de estos relatos podemos ver la fuente monetaria del capital moral de los recolectores. Ellos eran reconocidos porque su performance pública (durante los recorridos por el barrio y en las conversaciones con los vecinos) excluía los dineros asociados a los carreros. El dinero donado a través de mendigar quedaba afuera de esta performance. Pero también quedaba afuera el dinero donado proveniente del Estado –“los planes”, en referencia a los programas sociales de lucha contra la pobreza de gran proliferación por esos años– que para Mabel, al igual que para muchos otros, era una pieza vergonzante, equiparada al dinero robado. Los carreros podían asociar su actividad al dinero ganado por medio del trabajo y así eludir los estigmas de esas piezas de dinero.

Esta dinámica se reveló claramente en un momento crítico de la presencia de los recolectores en Rufino.

A fines de marzo de 2008 la cooperativa se encontraba en serias dificultades financieras, y como consecuencia las tensiones internas se tornaban habituales. Habían pasado a retirar 200 pesos quincenales en lugar de los 300 acordados, y esa escasez repercutía en el estado de ánimo de sus miembros. Más aún: hacía crecer el malestar de no poder recibir dinero de los vecinos, capital moral de la cooperativa. En esas circunstancias, los recolectores realizaron acuerdos con los rufinenses: mover algunos escombros a cambio de 10 pesos, por ejemplo. Pero entre ellos no hablaban de esas transacciones.

*“En la calle hay laburo, pero no podemos agarrar porque piensan que pedimos plata para retirar la basura. Por eso yo no digo nada cuando agarro algo”,* me dijo Martín. Expresaba una doble verdad del dinero que los conectaba a los vecinos de Rufino: la obligación de excluir el dinero se reafirmaba colectivamente cada vez que esta regla era transgredida individualmente.

¿Por qué la distancia respecto del dinero era una obligación grupal para los recolectores? ¿Por qué asumían esta imposición como una autodisciplina monetaria?

La antropóloga Annette Weiner (1992) elaboró la fórmula “*keeping while giving*” (guardar mientras se da) para distinguir los bienes que pueden ser dados de aquellos que no, lo que establece entre ellos una jerarquía y la proyecta sobre las personas que se conectan por medio de estos bienes. No toda la vida social

puede ser codificada a través de los bienes que se dan, reciben y devuelven. Las personas hacen sus vínculos y significan sus jerarquías también a través de los bienes que no circulan. Los recolectores construían su capital moral a través de dineros que no circulaban.

## **Órdenes monetarios**

*“Es terrible lo que está pasando”,* nos dijo Mabel, consternada. No hablaba del sol impío del que tratábamos de protegernos en el porche de su casa. *“Ayer la gente que iba a la Plaza de Mayo llevaba un cartel que decía ‘No venimos por plata’. Sánchez los lleva dándoles comida, cosas; lleva a mujeres y a chicos para que no le peguen a él.*

Lito –el miembro de la cooperativa a quien aludí más arriba– y yo no intervenimos. El clima político en que se había desarrollado la marcha era el inédito “conflicto del campo”,<sup>2</sup> como se lo llamó. Mabel se identificaba con los portadores de carteles que se oponían al gobierno y a sus aliados. Mario Sánchez, en la vereda opuesta, había forjado su carrera política encabezando la toma de tierras y la organización de asentamientos en los ochenta y luego se había convertido en uno de los líderes de los movimientos de desocupados que surgieron a mediados de los noventa contra las consecuencias del neoliberalismo. Sánchez, una de las caras más visibles de los piquetes –los cortes de ruta que paralizaron La Matanza a principios de los años 2000–, se alineaba con el gobierno y contra los productores agropecuarios.

Mabel volvía a expresar las ideas y sentimientos que condenaban al dinero donado por el Estado y juzgaban a sus receptores bajo el estigma de ser manipulados por los líderes políticos. La etiqueta de clientelismo político (Vommaro, 2010) era el marco para estos juicios negativos. A diferencia de la descalificación moral expresada por otros actores, en este caso se trataba de una persona que podía ser descalificada bajo ese estigma del dinero donado por el Estado.

Mientras Mabel hablaba, me preguntaba si sabría que Lito había integrado el movimiento de desocupados, que había ido a concentraciones similares por

---

<sup>2</sup> En el mes de marzo de 2008, a raíz de un decreto que modificaba el régimen de retenciones al sector agrícola, se suscitó un proceso de movilización social, principalmente en zonas del interior del país, dinamizado por productores agropecuarios que se oponían a la medida. El conflicto duró casi cuatro meses con importantes *lock-outs*, cortes de ruta y concentraciones masivas en centros urbanos como Rosario o Buenos Aires. El gobierno y sus fuerzas políticas afines desarrollaron movilizaciones y actos de apoyo a la decisión gubernamental. Finalmente el decreto fue suspendido y se envió un proyecto de ley al Congreso, que no fue aprobado.

comida o un estipendio y que, además, lejos de condenar a Sánchez, le reconocía su uso de las personas y las cosas, especialmente el dinero.

*—Participé en el piquete de la Ruta 3 —me había contado Lito en una ocasión—. La mujer del hijo de mi cuñada estaba con Sánchez, es su secretaria. Me ofreció participar para conseguir un plan. Marchábamos muchísimo, yo en esa época andaba sin trabajo.*

*—Y cuando te incorporaste a la cooperativa, ¿qué hiciste con el plan social?*

*—Negocié con la referente que le dejaba 20 pesos para quedármelo. Cada uno negocia en función del trabajo que tiene. La referente nos conoce a todos, sabe el trabajo que tenemos. Algunos te sacan 75 pesos... Me dijeron que Sánchez va a organizar cooperativas de reciclado. Voy a ir a hablar con él, porque seguro que consigue más cosas del gobierno.*

Frente a la casa de Mabel también me pregunté qué pasaba por la cabeza de Lito al escucharla. ¿Tal vez no le importaba lo que decíamos? ¿O prefería callar para no poner en peligro futuras conversaciones en la misma puerta?

Más tarde, bajo el puente de Rufino (el punto de encuentro, al finalizar los recorridos, donde el camión buscaba los bolsones), se reabrió la controversia sobre Sánchez. Pero como esta vez los protagonistas, los integrantes de la cooperativa, se sentían pares, el diálogo fluyó:

*—Rubio, te vi con Sánchez en la Plaza de Mayo —dijo Mariano en tono socarrón.*

Al Rubio no le gustó:

*—Ese Sánchez es un hijo de puta. Le fui a pedir mercadería y no me dio nada, mientras veía cómo se la repartían a tipos en autos, que tienen tremendas casas. A mí me decía: “No, no puedo darte, es para la agrupación”. Yo estaba con el carrito y ellos tenían varios autos. Se guardaban toda la mercadería en sus casas.*

Esta vez Lito intervino:

*—A mí Sánchez no me sacó el plan. Yo lo conozco, es vecino mío. Cuando tuve problemas con el plan fui a hablar con él y me lo arregló.*

El Petiso no se mostró tan elogioso:

*—Yo cobraba el plan con Sánchez pero una vez no apareció mi cheque. Ahí Esther [una referente política del peronismo] logró conseguir el cheque, que*

*estaba en otra sucursal, y se ofreció a que me pase con ella. Ella sabe todo lo que me ocurrió, la muerte de mi vieja y otros familiares cercanos.*

El dossier Sánchez parecía una memoria de las lealtades y las traiciones entre un líder político y sus seguidores.

Esta conexión de escenas (en la casa de la voluntaria, bajo el puente) brinda una imagen más completa de los puntos de vista que se van desplegando como litigios morales y que se modulan al ritmo de regímenes heterogéneos (y opuestos) de opiniones y sentimientos sobre el dinero.

El silencio que Lito mantenía frente al enojo de la voluntaria de Cáritas era un indicador privilegiado de su sumisión en esa interacción. Las palabras que él podía emitir sobre Sánchez estaban excluidas de esa relación cara a cara. Tan excluidas como el dinero que le permitía eclipsar moralmente a los carreros. Este encuentro era fruto de una obligación que implicaba silenciar las percepciones y evaluaciones positivas que tenía del dirigente piquetero. También silenciar las percepciones y evaluaciones del dinero asociado a este último. Debía dejar que la voluntaria expresara su punto de vista, que era regulado por el régimen de opiniones y sentimientos del dinero donado. Su adaptación a la situación conllevaba no interrumpir el diálogo que estábamos entablando. Pese a que conversábamos sobre una experiencia próxima a su persona —o, para decirlo más claramente, estábamos hablando de él— Lito no podía contradecir la percepción sobre el dinero y las personas que expresaba la voluntaria.

¿Acaso su capital moral, individual y colectivo no se basaba en el esfuerzo de ganar dinero digno contra aquellos que recibían planes sociales o incluso robaban? ¿La voluntaria no lo clasificaba positivamente frente a los pobres que mienten y mendigan, al punto que podía sentir orgullo acerca de lo que ella decía sobre él? Las obligaciones que prescribían esta interacción requerían que Lito se mantuviera en silencio y dejase que la palabra de la voluntaria circulase, aprobándolo.

Toda interacción es un orden social en pequeña escala, le gustaba decir al sociólogo Erving Goffman. Al igual que los recolectores y los vecinos de Rufino, la conversación en el portal de la casa de Mabel expresa órdenes sociales mediante jerarquías monetarias. El dinero servía para dibujar un orden entre las personas. En todos estos casos se condensa un punto de vista sobre las clases populares, que aparecen clasificadas (y diferenciadas) por la jerarquía del dinero. Aprobarlas o reprobarlas dependerá del valor moral que se atribuya a los usos y al origen del dinero.

El orden social que expresan estas escenas se desvanecería sin una jerarquía monetaria, esquema central de apreciación y juicio de las personas y sus estatus en el mundo social. En la puerta de la casa de la voluntaria, a la luz del concepto del dinero donado, se observa el juicio de otras piezas de dinero: el de un plan social, próximo al robado; el de los carreros, pedido. En el polo opuesto, el ganado con esfuerzo.

Cuando abandonamos la casa de Mabel, las regulaciones de este encuentro se desvanecieron y con ellas la imposición del silencio. Sin censura, la conversación con Lito mostró otros indicios de circulaciones monetarias basadas en otro capital moral. Surgió la controversia sobre la figura de Sánchez, por ejemplo. Su evaluación y su percepción no remitían a experiencias mediatizadas –la mujer de Cáritas se remitía a lo que había visto en televisión– sino a las personales.

La antropóloga brasileña Lygia Sigaud (1996) propuso pensar que los dirigentes políticos o sindicales y sus seguidores actúan, opinan y sienten menos siguiendo una norma jurídica que por las obligaciones mutuas que los conectan a los intercambios en los que se involucran. El discurso de Lito se profundizó en las conversaciones bajo el puente con los demás cooperativistas. Se discutían esas experiencias personales, tanto de cumplimiento como de defraudación de obligaciones monetarias que Sánchez, según ellos, había contraído.

Lito hacía oír su voz de proximidad personal con el dirigente. Le contestaba al Rubio que no se trataba de “un hijo de puta” sino de “alguien que cuando [tuve] problemas [me] los arregló”. Mientras la voluntaria de Cáritas evaluaba a Sánchez como un manipulador que “llevaba a la gente por plata”, para Lito era alguien “que consigue dinero del gobierno”.

La posición del Petiso carecía de la crispación de la del Rubio, que repetía como un mantra “Nunca me tiró un plan”, como una injusticia. En cambio el Petiso, al narrar su experiencia, invocaba con suma naturalidad una regla implícita de los intercambios entre referentes y sus seguidores, que incluyen la posibilidad de “los pases”. Su tono tranquilo descansaba en que había actuado conforme a la regulación de estos intercambios. El “pase” del Petiso adquiría toda la legitimidad –la naturalidad–, dado que se fue con quien le resolvió su problema. Las obligaciones no se inscribían de una vez y para siempre en un vínculo: los acercamientos y los alejamientos entre los referentes y sus subordinados se desarrollan bajo una temporalidad cambiante.

Al abandonar la puerta de la casa de la voluntaria de Cáritas emergió otra combinación entre jerarquía monetaria y jerarquía moral. Esta no se ensamblaba a través del régimen de opiniones y sentimientos del dinero donado. Otra pieza la expresaba mejor: el dinero militado (Wilkis, 2013).

## **Sociólogos y politólogos frente al dinero político**

Max Weber fue un lucido pensador sobre el dinero en la vida política. Me animaría a decir que su sociología del dinero es un capítulo muy importante de su sociología política. Por ejemplo, cada tipo de dominación supone un sistema de pagos característicos. Weber detalla tanto el modo (regular, extraordinario, etcétera) como el medio de pago (monetario, en especies) que reciben los encargados de llevar adelante la administración de la dominación carismática, tradicional y legal-racional (Weber, 1984). La relación entre política y dinero asoma en otros pasajes de la obra de Weber. Para el sociólogo alemán la democratización y la monetización de la vida política son dos procesos conectados. Toda competencia regular entre partidos es una palanca a la monetización de sus actividades (Weber, 1991). El dinero ayuda a organizar las maquinarias partidarias.

A la luz de esta tesis quisiera repasar cómo la sociología política y la ciencia política argentinas han tratado la relación entre dinero, política y democracia.

Voy a comenzar por la sociología política. Esta tesis weberiana tuvo poca resonancia para la sociología política de las últimas tres décadas en la Argentina. La generación de intelectuales que se aglutinó alrededor del concepto de transición a la democracia no consideró lo suficiente este aspecto de los regímenes democráticos dado el peso que le otorgaban al análisis de las cuestiones institucionales y a cierta concepción basada en la autonomía de la política (Lesgart, 2003). Las críticas a esta concepción llegaron de la mano de la necesidad de analizar las condiciones sociales de la democracia. La generación de sociólogos políticos que le siguió —muchos de los cuales escriben en este volumen— se orientó a comprender las transformaciones de la política en el mundo popular.

Esta nueva generación de sociólogos tuvo como arma de ruptura con la precedente la inclinación al trabajo etnográfico desarrollado en los barrios pobres (Auyero, 2001; Merklen, 2005). El interés en este método y en este espacio social les daba una marca generacional diferenciándose de la generación que ocupó las posiciones dominantes en el campo de la sociología desde el retorno de la democracia. La primera tenía un estilo de trabajo sociológico apegado a una perspectiva macrosociológica o inscrita en la filosofía política. Para la generación más joven, el uso de la etnografía pretendía mostrar las inconsistencias de una *mirada desde arriba* muy centrada en las instituciones políticas. El trabajo etnográfico y la construcción de objetos sociológicos ubicados espacialmente en el Conurbano bonaerense se convirtieron en instrumentos de ruptura al

mostrar una realidad social que se descubría *desde abajo*<sup>3</sup> (en el doble sentido: por el objeto y por el método). Si bien presentaban rupturas con respecto al pasado, estas reorientaciones en los estilos de trabajo sociológico no dejaban de mantener el foco de atención en el marco de la sociología política y, en algunos casos, directamente en el objeto consagrado de esta: el peronismo (Wilkis, 2010).

Sin embargo, para esta generación el dinero tampoco estuvo en el centro de sus análisis sociológicos.

La “nueva matriz popular” (Svampa, 2004) o la “inscripción territorial de los pobres” (Merklen, 2005), para nombrar dos formulaciones sobre la configuración de la política en el mundo popular luego de casi 35 años de transformaciones, poco dicen del dinero. Este pareciera estar fuera de los territorios donde inscriben su sociabilidad política los pobres. El mundo popular fue cifrado a través de categorías que excluían lo monetario como objeto sociológico central (Wilkis, 2010). En el caso de que el dinero esté presente, es a condición de ser interpretado a través de un objeto sociológico como el clientelismo político (Auyero, 2001; Vommaro, 2010). Pero no encontramos en estas formulaciones una reflexión sistemática. Desde esta perspectiva, el dinero circula solo como medio de intercambio y sin suficiente distinción analítica de otros objetos. Mirado desde el clientelismo político de los sociólogos, el dinero no es un objeto relevante.

La ciencia política, en cambio, le ha prestado mucha más atención al dinero en la vida política. Desde su agenda de temas se observa la cuestión monetaria a través del financiamiento de los partidos políticos (Zuleta Puceiro *et al.*, 1990), la corrupción (O'Donnell, 1993) y también el clientelismo (Calvo y Murillo, 2004). Al mirar más en detalle esta literatura se encuentra una narrativa sobre el dinero siempre igual a sí mismo: el dinero se muestra solo a través de su cara instrumental. Esta cara puede asumir tres facetas. El dinero se presenta como un medio para: a) organizar a los partidos políticos, b) lograr apoyos electorales por parte de los ciudadanos, c) suscitar beneficios por fuera de la ley. En muchas ocasiones esta narrativa instrumental sirve para afianzar la idea

---

<sup>3</sup> *Desde abajo. Las transformaciones de las identidades sociales* (2000), editado por Maristella Svampa, compilaba artículos cuyos autores expresaban el tipo de investigaciones de los sociólogos de la nueva generación. Esta publicación proyectaba una identidad generacional sobre un estilo de trabajo sociológico. La mirada desde abajo permitía interpretar los nuevos perfiles sociales que emergían bajo los cambios estructurales sociales, económicos y políticos. El mundo popular que estos perfiles describen aparece asociado a la sociabilidad territorial, menos apegado al peronismo, configurado por mediaciones religiosas y políticas, como la participación en grupos evangélicos o en redes clientelares, y su economía incrustada en redes sociales.

de que el dinero en la política es algo sospechado. Los politólogos han creado ciertos conceptos que funcionan a través de esta idea. Un caso paradigmático es el concepto de *accountability* de Guillermo O'Donnell. Su uso generalizado entre los politólogos (no solo argentinos) es una muestra de lo arraigadas que están las sospechas del dinero en la vida política. La "rendición de cuentas" que este concepto promueve supone que el dinero es peligroso si no se lo controla. La ciencia política reclama la autoridad intelectual para proponer dispositivos institucionales que domestiquen al dinero político y así disipar sus amenazas para la democracia.

Frente a la sociología política que le prestó poca atención al dinero y a una ciencia política que lo hizo en exceso pero solo mirando una de sus caras, ¿cuál es el aporte de la sociología moral del dinero?

### **La sociología moral del dinero político**

En consonancia con los cuestionamientos de la sociología clásica y contemporánea, en estas páginas se argumentó que el dinero no tiene un valor moral absoluto ni para celebrarlo ni para condenarlo. En la reconstrucción etnográfica alrededor de los cartoneros de La Matanza vimos que con el dinero circula más que la sospecha por los vínculos políticos: otro orden social y otro orden monetario, otra combinación de estatus y de virtudes asomaban a la par que abandonábamos una narrativa unilateral para pensar el dinero en la vida política. Esta reconstrucción mostró el carácter múltiple, contradictorio y negociado de los significados morales de las piezas del dinero y de los vínculos sociales conectados a través de ellas.

Esta dinámica obedece a una de las propiedades más importantes del dinero: su capacidad para definir, desafiar y alterar jerarquías morales. Propuse el concepto de capital moral para iluminar la importancia de esta propiedad del dinero. Este capítulo mostró la capacidad del dinero para dibujar un orden social mientras circula. La sociología moral del dinero invita a descifrar la vida social como un espacio continuo donde las jerarquías morales son creadas y mantenidas monetariamente. Como la antropóloga Jane Guyer lo demostró en su trabajo *Marginal Gains* (2004), en nuestro relato también las jerarquías monetarias (el rango entre las piezas de dinero) y las jerarquías morales (el estatus de las personas) aparecieron como realidades conexas.

La apuesta de este recorrido fue mostrar que el orden social que expresa cada uno de esos vínculos se desvanecería sin una jerarquía entre las piezas de dinero. La dinámica de estas piezas (sus jerarquías, sus tensiones, sus conver-

siones) pone en juego la definición y negociación del estatus y el poder de las personas en órdenes sociales específicos.

En relación con las sospechas del dinero en la vida política, esta perspectiva contiene un principio metodológico central. No conviene considerar al dinero como una variable independiente de un proceso que se quiere explicar: su presencia no da suficientes razones de su papel en la vida política. Si lo tratamos como un dato aislado, tendemos a verlo de manera homogénea, como si produjera los mismos efectos en contextos diferentes. El dinero de los politólogos asoma bajo esta faceta. La sociología moral, por el contrario, invita a considerar que sus valoraciones dependen de una jerarquía y a reconstruir las conexiones y diferenciales de sus usos.

Siguiendo este principio, en otro trabajo (Wilkis, 2016) analicé cómo el dinero político se convirtió en la unidad de cuenta moral para medir la relación entre un líder, los miembros de su red política y el resto de los habitantes de un barrio popular. Mostré la jerarquía del dinero frente a otros medios de intercambio (medicamentos, mercadería). Esta comunidad convirtió al dinero en medida de sus obligaciones políticas y lo puso en el centro de su vida colectiva.

La reconstrucción de los usos y jerarquías del dinero devuelve una imagen más completa y menos distorsionada de la vida política. El punto de vista absoluto es una representación discontinua del mundo social: de un lado actos y personas morales, del otro lado actos y personas no morales. En contraposición, la sociología moral del dinero elabora una perspectiva completa. La acumulación etnográfica de los apartados anteriores reveló regímenes heterogéneos de opiniones y sentimientos del dinero. Mostró, entonces, heterogéneos solapamientos entre órdenes sociales y órdenes monetarios. Esta perspectiva permite reflejar la arbitrariedad de los juicios y las evaluaciones morales absolutas que experimentan las personas, y a la vez evita atribuirle a un universo o a un individuo el monopolio sobre ellos. Tal aporte de la sociología moral adquiere mayor importancia cuando el dinero, como nos advierten las reacciones de las voluntarias de Cáritas, se convierte en un instrumento privilegiado de impugnación para evaluar la participación política en un contexto de moralización del espacio público.

## **Palabras finales**

El dinero en el mundo político ¿es legítimo?, ¿para quiénes?, ¿por qué?

Estas preguntas se vuelven más acuciantes cuando el debate público tolera poco algunas de sus posibles respuestas. Por ejemplo, la participación regular

en la actividad política suele estar acompañada de un pago monetario y los criterios para su distribución no están regulados por ninguna escala salarial de un Convenio Colectivo de Trabajo, sino por una escala moral que mide lealtades y apoyos políticos (Wilkins, 2016).

La “alta” y “baja” política no dejan de proporcionar eventos que los medios de comunicación relatan como casos de corrupción y clientelismo político. Las reacciones frente a estos eventos se mueven en una perspectiva del dinero sospechado; en cambio, si nos desplazamos hacia lo presentado en estas páginas, otra realidad puede descubrirse.

Un debate más reflexivo y realista implicaría reconocer la cara menos visible del dinero. Bajo una perspectiva de la sospecha, la positividad del dinero político queda oculta. Sin embargo, este funciona no solo como medio de pago sino también como unidad de cuenta moral. El dinero no es externo a los lazos políticos sino que ellos se ponen a prueba a través suyo. Permite darles expresión numérica a los compromisos políticos, hace factible que un valor monetario torne más preciso el valor moral de las acciones de las personas y su reconocimiento como virtudes o como defectos políticos.

La sociología moral del dinero se convierte en un capítulo de la sociología política cuando se reconoce que sin dinero no hay política, ni mucho menos política democrática, y que el dinero transporta más que sospechas en la vida política. Una agenda común se puede imaginar a partir de estas dos realidades.

## **Bibliografía**

- Auyero, Javier (2001). *La política de los pobres*. Buenos Aires: Manantial.
- Bloch, Maurice y Parry, Jonathan (1989). “Introduction”. En Bloch, Maurice y Parry, Jonathan, *Money and Morality of Exchange*, pp. 1-20. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boltanski, Luc y Thevenot, Laurence (1991). *De la justification: les économies de la grandeur*. París: Gallimard.
- Calvo, Ernesto y Murillo, Victoria (2004). “Who delivers? Partisans clients in the Argentine Electoral Market”. *American Journal of Political Science*, n° 78(4), pp. 742-757.
- Dodd, Nigel (2014). *The Social Life Of Money*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Dumont, Louis (2002). *Homo hierarchicus. Le système des castes et ses implications*. París: Gallimard.

- Frederic, Sabina (2004). *Buenos vecinos, malos políticos. Moralidad y política en el Gran Buenos Aires*, Buenos Aires: Prometeo.
- Guyer, Jane (2004). *Marginal Gains. Monetary Transactions in Atlantic Africa*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Hakim, Catherine (2010). "Erotic Capital". *European Sociological Review*, vol. 26, n° 5, pp. 499-518.
- Lesgart, Cecilia (2003). *Usos de la transición a la democracia: ensayo, ciencia y política en la década del '80*. Rosario: Homo Sapiens.
- Mauger, Gérard (2006). *Les Bandes, le Milieu et la Bohème populaire : études de sociologie de la déviance des jeunes des classes populaires (1975-2005)*. Paris: Belin.
- Mauss, Marcel (2006). "Essai sur le don : forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques". En Marcel, Mauss, *Sociologie et anthropologie*, pp. 149-279. Paris: Presses Universitaires de France.
- Merklen, Denis (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática*. Buenos Aires: Gorla.
- O'Donnell, Guillermo (1993). "Estado, democracia y ciudadanía". *Nueva Sociedad*, n° 128, pp. 62-87.
- Paiva, Verónica y Perelman, Mariano (2008). "Recuperación y recolección informal de residuos. La perspectiva de la teoría ambiental y las políticas públicas. Ciudad de Buenos Aires (2001-2007)". *Cuaderno Urbano*, vol. 7, n° 7, pp. 34-54.
- Pereyra, Sebastián (2013). *Política y transparencia*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Sigaud, Lygia (1996), "Derecho y coerción moral en el mundo de los ingenios". *Estudios históricos*, vol. 9, n° 18, pp. 361-388.
- Simmel, Georg (1996). *Philosophie de l'argent*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Swampa, Maristella (2004). "Cinco tesis sobre la nueva matriz popular". *Laboratorio / on line*, año IV, n° 15 [<http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/lavbo.htm>].
- Vommaro, Gabriel (2010). "Regards croisés sur les rapports des classes populaires au politique en Argentine. Retour sur la question du 'clientélisme'". Tesis de doctorado EHESS.
- Weber, Max (1991). "Parlamento y gobierno en una Alemania reorganizada". En Weber, Max, *Escritos políticos*, pp. 67-283. Madrid, Alianza.

- (1984). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Weiner, Annette (1992). *Inalienable Possessions. The Paradox of Keeping-While-Giving*. Berkeley y Los Angeles: University of California Press.
- Wilkis, Ariel (2010). “Capital moral et pratiques économiques dans la vie sociale des classes populaires de la banlieue de Buenos Aires”. Tesis de doctorado EHESS y UBA.
- (2013). *Las sospechas del dinero. Moral y economía en el mundo popular*. Buenos Aires: Paidós.
- (2014). “Sobre el capital moral”. *Revista Papeles de Trabajo*, n° 13, pp. 164-186.
- (2015). “Sociología moral del dinero en el mundo popular”. *Estudios Sociológicos*, vol. xxxiii, n° 99, septiembre-diciembre, pp. 553-578.
- (2016). “Money, Morality and Politics in the Slums of Buenos Aires”. *Horizontes Antropológicos* (en prensa).
- Zelizer, Viviana (1994). *The Social Meaning of Money: Pin Money, Paychecks, Poor Relief, and Other Currencies*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- (2009). *Negociando la intimidad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Zuleta Puceiro, Enrique *et al.* (1990). “Modelo de partido político y su financiamiento”. *Boletín Techint*, n° 264.



# **Negocios privados e intervención estatal. Elementos para una sociología política de los mercados de la seguridad**

*Federico Lorenc Valcarce*

La seguridad privada constituye un modo específico de llevar a cabo las funciones de preservación de los bienes y las personas, sea bajo la forma de protección del patrimonio, sea bajo la forma de mantenimiento de un orden instrumental. A diferencia de la autoprotección, las relaciones de cooperación interpersonal o la prestación de un servicio público policial, se caracteriza por la producción, la comercialización y el consumo de servicios a través de lógicas mercantiles.

En las últimas tres décadas, la seguridad privada experimenta un crecimiento exponencial en la Argentina. Hoy existe más de un millar de empresas, incluyendo un centenar de empresas grandes que comprenden un puñado de firmas transnacionales y algunas decenas de empresas con una larga trayectoria en el sector. En conjunto, emplean más de 160.000 trabajadores, quienes realizan múltiples tareas que van desde la vigilancia física en distintos tipos de sitios o la escolta de mercaderías, hasta el monitoreo de sistemas de alarmas o cámaras de video desde una computadora de escritorio.

Las prestaciones de seguridad privada presentan una amplia variedad. Existen servicios de vigilancia y custodia de valores que se prestan a través del trabajo humano directo. Hay dispositivos electrónicos y ópticos de prevención de intrusiones y de control de accesos, mientras otros artefactos técnicos tienen como meta la localización de bienes y vehículos. No faltan tareas más intelectuales como las investigaciones o las consultorías en seguridad, o servicios combinados de vigilancia, custodia y transporte de valores que integran elementos humanos y no humanos. En este plano, los mercados de la seguridad

son ámbitos plurales en los que diferentes mercancías –bienes y servicios de distinta calidad– son transados entre vendedores y compradores.

Ahora bien, la heterogeneidad de las mercancías transadas –y de las prestaciones ofrecidas por las empresas– es permanentemente estructurada y simplificada por una serie de categorías de pensamiento que reduce la complejidad percibida de la oferta de productos que circulan en estos mercados, al tiempo que unifica la diversidad de prestaciones en torno a un principio articulador. De hecho, bajo la noción de “seguridad privada” se presenta una pluralidad de productos que tienen por fin garantizar la protección de los bienes y las personas, al tiempo que genera un estado –objetivo y subjetivo– de seguridad. Es decir, en un plano económico-concreto, las empresas de seguridad privada venden bienes y servicios que tienen cualidades específicas que les permiten dar respuesta a las necesidades de protección de los potenciales clientes: tantas horas de vigilancia, tantos kilómetros de custodia de mercaderías, la instalación de cámaras o alarmas, tantos meses de monitoreo. Pero, en un plano simbólico, las empresas venden “seguridad” y, a la hora de adquirir sus productos, los clientes esperan que el consumo de esos bienes y servicios permita conjurar las distintas amenazas a su patrimonio y a su integridad física. Como en otros mercados, se trata de una promesa de satisfacción y bienestar. En el peor de los casos, de una vana ilusión.

Pero esta operación simbólica, que refuerza los contenidos específicos de las prácticas de vigilancia y protección, hace que los mercados de la seguridad no sean mercados como cualquier otro: sus prestaciones se solapan con las de la función estatal de seguridad, generando controversias y puestas en guardia de parte de los actores políticos. Por eso, más allá de la politicidad que caracteriza a todo mercado, el de la seguridad tiene una articulación mucho más estrecha e íntima con la política y el Estado que otros mercados. En este caso, no solo plantean la cuestión del papel del Estado y la política en el mercado, sino también la del impacto del mercado sobre la propia actividad del Estado y la política.

En el presente trabajo, nos interesa poner en discusión la dimensión política de los mercados de la seguridad. Esto supone una discusión teórica acerca de la definición del Estado y el mercado, y de sus relaciones recíprocas, pero también una elaboración metodológica de las consecuencias observacionales de un recorte que se construye en la intersección entre la sociología económica y la criminología. A partir del estudio de la seguridad privada en la Argentina, sostenemos que los mercados son realidades pobladas por actores, relaciones y dispositivos políticos, y que en este marco el Estado no puede ser considerado

una instancia exterior a las actividades económicas, cuya función se reduciría a una mera fiscalización. En cada caso particular, multiplicando las observaciones y las comparaciones, habrá que estudiar la manera específica en que las instancias estatales y no estatales se ensamblan en la producción de los mercados.

Nos apoyamos aquí en un conjunto de investigaciones que han pretendido describir los distintos aspectos del funcionamiento de la seguridad privada. Se han realizado entrevistas y encuestas con empresarios, trabajadores y usuarios de servicios de seguridad, así como también con autoridades encargadas de tareas de habilitación y control. Se ha trabajado sobre una pluralidad de bases de datos que registran la actividad del sector desde el punto de vista económico y desde el punto de vista de su función específica. También se han analizado normas jurídicas, debates parlamentarios y otros documentos relativos a la regulación del sector. Se ha trabajado con material de prensa y con diversos documentos provenientes de empresas, sindicatos y cámaras empresarias. No han faltado tampoco observaciones en sitios de vigilancia y ámbitos de encuadramiento de los servicios. En general, la descripción de este universo como un mercado nos ha permitido movilizar las preguntas y las hipótesis que la sociología ha desarrollado para pensar la relación entre economía y política, entre economía y cultura, entre economía y relaciones sociales, observando la manera en que las relaciones de intercambio se articulan con marcos institucionales y con relaciones de poder.

El argumento se desarrolla en dos movimientos. Primero, en las secciones 1 y 2, se presenta una discusión sobre los aportes de la sociología política al estudio de los mercados y su potencialidad analítica para articular una reflexión sobre el Estado y el mundo económico, y luego se realiza un balance crítico de las principales interpretaciones que se hicieron del fenómeno de la seguridad privada y la manera en que allí aparece problematizada la relación entre el Estado y los mercados de la vigilancia y la protección. En una segunda parte, que abarca las secciones 3, 4, 5 y 6, más anclada en los resultados directos de la investigación, procuramos mostrar cómo el análisis concreto del universo de la seguridad privada revela relaciones complejas entre el Estado, la política y el mercado, alejadas de una visión normativa centrada en ideas como las de privatización, ejércitos privados o policías paralelas, lo que permite abrir las posibilidades para una agenda de investigación comparativa de mercados particulares como herramienta para la comprensión integral de las relaciones entre la política y la economía desde una perspectiva sociológica.

## Una sociología política de los mercados

La seguridad privada es un fenómeno social que ha sido estudiado desde la perspectiva de los sistemas policiales y las modalidades de protección y control social. En este punto, resulta interesante interrogarse por sus similitudes y diferencias con otras formas socialmente establecidas de resguardo de la vida y de la propiedad, o de mantenimiento del orden, como la policía, las organizaciones armadas o las mafias. Pero no puede ignorarse que se trata también de una actividad comercial que, como otras tantas, procura obtener ganancias a través de la producción y/o la comercialización de bienes y servicios en el mercado. En este punto, la vinculación con la esfera política es distinta a la que se establece en la primera dimensión.

Desde hace casi un siglo, la sociología económica ha mostrado que las relaciones mercantiles están enraizadas en marcos sociales, culturales y políticos (Mauss, 1923; Polanyi, 1976; Granovetter, 1985). A través de textos legislativos y reglamentarios, por medio de incentivos económicos y otras políticas públicas, regulando la competencia y comprando de manera directa bienes y servicios, el Estado modela las relaciones económicas. Así pues, la instauración de los mercados como dispositivos de organización económica resulta de la acción política de los Estados, por lo tanto de los gobiernos, los partidos y las burocracias: los análisis críticos del neoliberalismo y de la globalización dan cuenta de ello (Bayart, 2004; Hibou, 1999; Lebaron, 2000, 2006).

En su análisis estructural de los mercados, Neil Fligstein aborda la relación entre la política y la construcción de los mercados destacando que la institución del mercado —y el funcionamiento concreto de los mercados particulares— se basa en instituciones no mercantiles: la propiedad, las estructuras de gobernanza, las concepciones del control y las reglas de intercambio. En su formulación más radical, afirma que “la formación de los mercados forma parte del proceso de construcción del Estado” (Fligstein, 1996: 657-658). En un planteamiento más bien taxonómico, Fligstein propone establecer relaciones entre distintos tipos de dominación política y de organización estatal, por una parte, y principios de organización de los mercados, por otra. Intenta poner de manifiesto que el Estado contribuye a crear las instituciones de mercado y los mercados particulares, pero que eso varía según el papel de las instancias oficiales en el desarrollo económico y según la participación de las distintas clases sociales en las alianzas políticas gobernantes (Fligstein, 2000).

En una línea similar, Pierre Bourdieu afirma que el Estado contribuye a la construcción social de los mercados por la reglamentación de la producción y

por la creación tanto de la oferta como de la demanda (Bourdieu, 2000: 113-124, 155-172 y 250-251). Por medio de la instauración de normas jurídicas generales y específicas, las autoridades públicas contribuyen a moldear la producción, el consumo y los intercambios mercantiles. La investigación de Bourdieu sobre el mercado de la vivienda revela que su instauración depende en gran parte del proyecto político que busca establecer una Francia de propietarios, un proyecto promovido por una “nueva derecha” innovadora desde los años sesenta, desarrollado en las oficinas de algunos ministerios y materializado en las políticas de financiación de la construcción y de la compra de casas. Esta política específica es acompañada por otras acciones estatales, tales como la construcción de autopistas y la ampliación de los servicios públicos hacia áreas periféricas en curso de urbanización.

Si los trabajos de Fligstein y Bourdieu subrayan el papel privilegiado del Estado en la formación de los mercados, los trabajos de Frank Dobbin se refieren por su parte a la influencia de las políticas públicas en el funcionamiento de los mercados. Según este autor, la acción del Estado moldea de manera directa o indirecta la competencia y la organización de las empresas. Lo muestra en diversas investigaciones que abordan los efectos de la política antimonopolista sobre la organización de la industria del transporte en el siglo XIX, el impacto de la legislación social sobre el régimen de seguro de salud en la primera mitad del siglo XX y las consecuencias de la ampliación de los derechos sociales sobre las condiciones de trabajo de los asalariados en las empresas en la última mitad del siglo XX (Dobbin, 1992; Dobbin y Dowd, 1997, 2000; Dobbin y Sutton, 1998). Este acento puesto sobre el poder organizador del Estado sirve para mostrar las deficiencias de la teoría económica de los mercados autorregulados.

Sin que eso se inscriba en el ámbito de la sociología de los mercados, la ciencia política puso también de manifiesto que la acción pública contribuye a producir, modelar y controlar sistemas de relaciones económicas (Evans, Rueschemeyer y Skocpol, 1985; Padioleau, 1989; Lindblom, 2002). A su vez, muchos trabajos sobre las reformas neoliberales destacaron el hecho de que la privatización de empresas públicas y la constitución de mercados son el resultado de proyectos políticos basados en alianzas transversales entre actores estatales, partidos y grupos sociales (Hibou, 1999; Ramos, 2003).

Aunque nuestra revisión no sea exhaustiva, lo que estas contribuciones señalan es la dimensión política de los mercados. Las agencias estatales contribuyen por medio de la legislación o las políticas públicas a la instauración, la reglamentación, o incluso la supresión, de algunos mercados e instituciones económicas. Así, los mercados son realizaciones políticas.

## De las “fallas del Estado” a la privatización de la seguridad

Cuando se estudia la seguridad privada en el marco de las formas socialmente establecidas de protección de los bienes y de las personas, hay una tendencia a mezclar fenómenos diversos bajo una misma categoría: así, a veces aparecen como formas de seguridad privada desde las prácticas mafiosas de ciertos grupos sociales hasta las guardias armadas de los empresarios o los habitantes organizados para defenderse de las amenazas criminales. A veces, se la asimila confusamente a ciertos servicios policiales provistos por agencias estatales. En nuestra concepción, la seguridad privada es una actividad comercial que encuentra en el mercado su modo principal de organización.

En sintonía con las representaciones que operan socialmente en el mundo de las empresas, en la legislación y en las crónicas periodísticas, la seguridad privada es concebida como la actividad en la que los servicios de vigilancia y protección son intercambiados por dinero, buscando los prestadores un rédito económico y los compradores el consumo de un cierto valor de uso. Esta definición coincide además con la perspectiva que domina en el campo de los estudios sociológicos, jurídicos y criminológicos de la seguridad privada. Diversos autores la han concebido bajo el rótulo de seguridad contractual (Shearing y Stenning, 1983) o más recientemente de seguridad comercial (Jones y Newburn, 2006), producto de un proceso paulatino y trabajoso de mercantilización de la seguridad (Spitzer, 1987; Loader, 1999; Newburn, 2001). A partir de esta definición, puede discutirse el lugar de la seguridad privada en el marco de la transformación de los sistemas policiales y los cambios del papel del Estado en ese terreno.

Ciertas visiones del desarrollo de la seguridad privada consideran a las debilidades del Estado como la principal explicación del fenómeno. De este modo, la seguridad privada sería una respuesta alternativa al servicio ofrecido por las organizaciones públicas. Por lo demás, esta fue la primera hipótesis propuesta para explicar el fenómeno (Kakalik y Wildhorn, 1971).

Uno de los primeros textos sociológicos consagrados al tema sostiene que la aparición de la seguridad privada se debe a la combinación de fallas del servicio público policial y una tendencia cultural propicia a la autoprotección:

El uso generalizado de organizaciones policiales patrocinadas privadamente representa la extensión lógica de la autoprotección [*self-help*] [...] la masiva contratación de policía privada es un indicador de que aquellos que

recurren a este tipo de protección sienten que la protección que ofrece la policía pública es en algún modo inadecuada (Becker, 1974: 444, 449).

Desde esta perspectiva, las “policías privadas” hacen lo que la policía pública no puede hacer: esta última se encarga cada vez más de actividades ligadas al mantenimiento (general) del orden y cada vez menos de la protección (específica) de los bienes y las personas; quienes tienen recursos financieros se procuran en el mercado sus propios servicios de defensa, mientras quienes carecen de ellos pueden al menos organizar grupos de vigilancia vecinal (Becker, 1974: 442-443, 450-451).

Otras explicaciones que toman en cuenta al Estado siguen el mismo camino: se trata de mostrar cómo las instancias públicas no satisfacen —o ya no satisfacen— las necesidades de protección de la población. Así, por ejemplo, el criminólogo inglés Ian Loader afirma que “para responder, por un lado, a los condicionamientos y las falencias de la policía y, por otro lado, a las exhortaciones gubernamentales a evitar la dependencia de los servicios públicos, los individuos, las comunidades y las organizaciones se orientaron hacia el mercado” (Loader, 1997: 145). Retroalimentando la propia causa que le diera origen, la expansión de la seguridad privada profundizaría “una concepción de la seguridad como mercancía privada que desafía a la presunción de la seguridad como un bien público” (Zedner, 2009: 2).

Estas interpretaciones inscriben el fenómeno de la seguridad privada en el contexto de los avances del neoliberalismo y la lógica privatizadora. En términos generales, ponen énfasis en la idea de un Estado en crisis, desbordado y reemplazado por el avance del mercado entendido como una fuerza irrefrenable.

Existen otras explicaciones que no consideran al Estado como un prestador fallido, sino como un conjunto de instituciones que experimenta transformaciones en distintos ámbitos. Las lógicas mercantiles progresan y amenazan a las demás formas de distribución de bienes y servicios, como los derechos de los ciudadanos que acompañan la existencia concreta del Estado. Así, la privatización de la seguridad sería una de las manifestaciones de un proceso más general que incluye a la salud, la educación, el transporte y las pensiones (Spitzer y Scull, 1977: 18; Forst, 1999; Manning, 1999). Por este hecho, la privatización del servicio público de seguridad y de la gestión de la aplicación coercitiva del derecho penal podría ser considerada —al menos en parte— como una de las formas de la privatización de las funciones estatales que se observan desde los años setenta (Christie, 1993; McMahon, 1996; Jones y Newburn, 2006; Zedner, 2009).

Ahora bien, la transferencia de competencias hacia empresas privadas y la emergencia de mercados de bienes públicos no son necesariamente indicadores de una crisis del Estado: investigaciones sobre países africanos, que podrían servir como modelo para indagar lo que sucede en América Latina, mostraron que la privatización del Estado es una nueva modalidad de producción de lo político, incluso un nuevo intervencionismo estatal (Hibou, 1999: 13, 31). Esta perspectiva se inscribe en la visión del neoliberalismo, las privatizaciones e incluso las mismas instituciones de mercado como realizaciones políticas (Fligstein, 2000 y 2008).

## **El papel del Estado en la mercantilización de la seguridad**

En términos de prácticas y representaciones, la aparición de los mercados de la seguridad implica la supresión progresiva del vínculo que unía exclusivamente el concepto de seguridad con el de Estado, vínculo construido a su vez contra una concepción de la seguridad como tarea autónoma de los grupos sociales (familia, comuna, ciudad, etcétera) antes del advenimiento de los grandes agregados políticos y la consiguiente centralización de los medios de administración de la violencia. Su conformación fue realizada poco a poco por individuos que organizaron las acciones y las cosas según una lógica mercantil: los empresarios de la seguridad y sus clientes (grandes corporaciones, organismos públicos, empresas medianas y pequeñas, hogares, personas).

Acompañando este proceso con cierto rezago, otros agentes contribuyeron –a través de la producción simbólica y la puesta en forma política– a la fabricación de una concepción de la seguridad privada como forma legítima de protección de los bienes y las personas: los políticos y los periodistas, pero también los arquitectos, las empresas constructoras, los publicistas y los expertos en comunicación. En fin, los agentes gubernamentales aportaron también a esta legitimación, en particular, por el reconocimiento acordado a la seguridad privada por medio de leyes, decretos, circulares y órganos especializados de control. Más globalmente, las autoridades públicas moldean la producción, el consumo y el intercambio de bienes y servicios a través de la instauración de un sistema jurídico general –derecho de propiedad, derecho comercial, derecho del trabajo, etcétera– y específico –en este terreno particular, leyes sobre las armas, leyes de policía, leyes y decretos de seguridad privada, etcétera.

Pero las instancias políticas no fomentan la formación del mercado de la seguridad solo por medio de la legitimación simbólica y jurídica, sino también como usuarios: los propios organismos estatales contratan sistemáticamente los

servicios de las empresas de seguridad privada. En efecto, la observación sociológica del mundo de la seguridad privada revela formas múltiples de articulación entre el Estado y el mercado: el Estado proporciona los cuadros directivos y los principios de organización de las prestaciones en los orígenes de la industria de la seguridad; el Estado asiste y acompaña la prestación de servicios en el terreno; el Estado controla y reconoce la legitimidad de la actividad; el Estado compra bienes y servicios ofrecidos por las empresas del sector. Se trata pues de un mercado que se constituye contra el Estado... pero no en oposición a él, sino junto a él y apoyándose en sus recursos.

Algunas intuiciones centrales de la sociología económica permiten romper con la idea de que el Estado y el mercado son espacios discretos, simples, homogéneos y exteriores el uno con respecto al otro, ayudándonos así a reformular algunas de las preguntas que se han planteado tradicionalmente sobre el significado social y político del desarrollo de la seguridad privada. ¿Hay efectivamente una crisis del Estado en el ámbito de la producción de la seguridad? ¿O las agencias de seguridad son más bien una emanación informal del Estado, es decir, un negocio reservado a grupos sociales que ya están *en* el Estado? ¿Hasta qué punto la idea de una crisis del Estado o la noción misma de privatización bastan para explicar la aparición y la propagación de los mercados de la seguridad? ¿No sería más preciso hablar de una mercantilización de las actividades sociales que incluye los servicios públicos, la salud o la educación, pero también la protección de los bienes y personas, el trabajo de los militantes sociales y políticos (convertidos en profesionales de lo colectivo) y la colaboración de los intelectuales en política (bajo contratos de asesoría o como consultores independientes)?

A mi entender, los múltiples papeles del Estado en la instauración de los mercados de la seguridad no pueden ser caracterizados satisfactoriamente con la noción de privatización, ni ser vistos como meros resultados de su crisis. En este mercado como en otros, muchos agentes estatales tienen un papel activo a la hora de crear actividades e instituciones. Estas iniciativas pueden ser consideradas síntomas de debilidad o como correlato de la falta de capacidades estatales, pero también pueden ser interpretadas como resultado de estrategias de acumulación de capitales diversos por parte de quienes ocupan espacios en ciertas áreas de la administración pública. Esto lleva a pensar en la posibilidad de que uno de los modos del ejercicio del poder estatal consista en la apropiación privada, o corporativa, de los recursos públicos para derivar oportunidades vitales y dinero hacia instancias no estatales. Y no queda claro si se trata de un modo de operación que debilita las mediaciones estatales, o las refuerza a

través de su articulación de intereses particulares de las burocracias y de grupos sociales formalmente externos al Estado.

Cuando se examina la literatura sobre la seguridad privada, se observa que la mayoría de los trabajos tiende a considerar al Estado como uno de los factores relevantes en la explicación del surgimiento y el desarrollo de este fenómeno. Ahora bien, estos trabajos tienden a enfocar la cuestión con cierto sesgo: por un lado, se considera al Estado como un mal proveedor de protección frente al delito y a los mercados de la seguridad como una alternativa privada ante el fracaso de las políticas públicas de seguridad; por otro lado, se juzga que la existencia de estos mercados constituye una amenaza para el Estado en tanto instituto político encargado de la aplicación de un orden normativo a partir del uso o la amenaza del uso de la violencia física legítima. Es decir, el Estado aparece como un elemento causal en la explicación de la emergencia de los mercados de la seguridad, al tiempo que la seguridad privada aparece luego como una de las fuentes de reforzamiento de la crisis del Estado. Mi trabajo tiene por objetivo relativizar estas dos imágenes.

El análisis sistemático del desarrollo de la industria de la seguridad privada en la Argentina, junto con el conocimiento de estudios focalizados sobre otros países, permite sostener la existencia de relaciones que no deben reducirse a estos esquemas reduccionistas y que propongo resumir en tres ideas centrales: la formación de un empresariado de funcionarios, la regulación política de una actividad sensible y el uso intensivo de servicios de vigilancia y protección en el aparato estatal. Aunque estos argumentos sean compatibles con visiones estructurales sobre la crisis del Estado y su incapacidad para satisfacer las crecientes demandas de seguridad, muestran aspectos que dan cuenta de las múltiples relaciones entre agentes estatales y configuraciones mercantiles en el ámbito de la seguridad.

## **Un empresariado fabricado en el aparato estatal**

Hace más de medio siglo, las primeras agencias de seguridad privada fueron creadas por oficiales de las fuerzas armadas y de seguridad, algunos en situación de retiro, otros operando a través de intermediarios y representantes. Muchas de esas empresas fueron transmitidas como patrimonio familiar a sus herederos. Paralelamente, un proceso sistemático y recurrente de reconversión de militares y policías hacia puestos directivos en las empresas de seguridad se dio ininterrumpidamente desde entonces.

En la Argentina, como en otros países, el Estado es el principal proveedor de los actores y los saberes que dieron origen a la industria de la seguridad privada. La industria de la seguridad privada tiene su origen –lógica y cronológicamente– en un conjunto de actores provenientes de las fuerzas armadas y de seguridad, que movilizan sus redes y saberes para procurarse ingresos en el ámbito privado. La constitución de la industria de la seguridad privada es acompañada por un movimiento en el que ciertos grupos ya constituidos en el seno del Estado se proyectan hacia nuevos ámbitos de actividad, contribuyendo así a la creación de este espacio. Esta industria se convierte en un verdadero apéndice de las instituciones armadas del Estado en el mundo económico, tanto en lo que hace a los atributos de quienes dirigen la actividad como a los principios de organización de las empresas y la naturaleza de los servicios ofrecidos.

Gracias a sus credenciales profesionales, sus contactos en la administración pública y en el mundo empresario y el control de la regulación de la actividad del que han gozado hasta hace poco, estos agentes han logrado colonizar este ámbito de la actividad económica. Cerca del 75% de los responsables operativos de las empresas son individuos que han pasado por instituciones militares, policiales o penitenciarias.<sup>1</sup>

Sea que solo se ocupen de tareas operativas, sea que también se encarguen de cuestiones administrativas y comerciales, lo cierto es que el puesto de jefe de seguridad o director técnico condensa las capacidades juzgadas necesarias para el encuadramiento de la prestación específica que ofrecen las empresas del sector. Son los encargados de la gestión operacional, de la conducción de los hombres y del cuidado de los materiales, además de los responsables legales por la prestación del servicio ante las autoridades políticas y judiciales. Por lo tanto, concentran en sus manos las decisiones relativas a la distribución de los hombres en los diferentes objetivos y la utilización de armas de fuego u otros equipos, pero también deben estar al tanto de los marcos regulatorios y las normas vigentes para no ser objeto de algún tipo de penalización o multa, incluso de clausura.

Esta configuración apoya la idea de que la dirección de las empresas prestadoras de servicios de vigilancia es un espacio típico para el reciclaje de un saber

---

<sup>1</sup> Se trabajó con documentos de los gobiernos de las provincias de Buenos Aires, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Formosa, Jujuy, Mendoza, Neuquén, Santa Fe y la ciudad de Buenos Aires. Esto permitió construir una base de datos de 1.061 individuos que actuaron como directores técnicos de empresas de seguridad entre 2001 y 2014. Para la reconstrucción de las experiencias subjetivas se han realizado más de treinta entrevistas con empresarios y directivos de empresas de seguridad.

profesional –o para la imposición de un saber profesional– que los individuos que lo ocupan han forjado en las filas de la administración pública, particularmente en los cuerpos armados que el Estado posee para ejercer su monopolio de la violencia física legítima.

La relación entre la carrera previa en el Estado y el puesto ocupado en el sistema privado de las profesiones adquiere sentido desde el momento en que se restituye el fundamento simbólico de la división social del trabajo (reconocimiento de competencias militares y policiales) y el fundamento político del acceso a las profesiones (monopolio policial y militar de la regulación de la industria de la seguridad privada). Para producir ese reconocimiento y asegurar este monopolio, los empresarios de seguridad de origen militar y policial han debido trabajar movilizándolo sus distintas especies de capital para influir sobre el comportamiento de sus potenciales clientes, pero también de las autoridades estatales.

A la hora de reconvertirse hacia la seguridad privada, los oficiales jefes y superiores de las fuerzas de seguridad son portadores de un conjunto de competencias específicas, un tipo de capital cultural incorporado bajo la forma de lenguajes, posturas corporales, saberes y procederes, y objetivado en las cosas con las que realizan su tarea (armas, uniformes, móviles, comisarías). Pero también disponen de un cierto volumen de capital social y de capital simbólico: dado que un número importante de los directores técnicos son también accionarios o propietarios exclusivos de la empresa que gobiernan, las calificaciones técnicas deben acompañarse de características personales y sociales que permitan la correcta presentación de la empresa en el dominio de la competencia comercial. Por lo demás, es casi imposible convertirse en empresario en el ámbito de la seguridad privada sin disponer de contactos más o menos fluidos con los notables locales, empresarios, funcionarios y dirigentes sociales, que constituyen la fuente principal de potenciales clientes.

*Yo soy comisario retirado de la policía de la provincia de Buenos Aires. Tuve la oportunidad de estar en destinos que me permitieron estar en contacto con la sociedad, con empresarios, gente que de alguna manera, cuando yo me retiré, la fui viendo y me permitió instalar una agencia de seguridad privada y contar con el servicio de estos empresarios (D. P., ex comisario inspector de la policía bonaerense y propietario de una empresa de seguridad privada).*

El mismo tipo de vínculo aparece en otros casos, bajo otras formas:

*Yo era un policía en contacto permanente con la comunidad [...] Y esta pequeña cadena de supermercados fue uno de nuestros primeros clientes. Conozco*

*al propietario desde hace mucho tiempo. Formaba parte de la cooperadora de la comisaría de Banfield... ¡un gran amigo! [...] Y cuando empecé en esta actividad fui a verlo. Y él me dijo: "Vení". Es lógico, la confianza (A. I., ex comisario mayor de la policía bonaerense y propietario de una empresa de seguridad privada).*

En lo relativo a las características de las prestaciones, los entrevistados explican el modo en que su formación les permite juzgar adecuadamente las necesidades de un objetivo, planificar el servicio y hacerlo ejecutar por un equipo de trabajo. En algunos casos, esto es visto como una proyección inmediata de saberes previos:

*Lo que uno vuelca cuando se retira de una fuerza es la experiencia operativa, o sea, el desarrollo operativo, la parte organizativa de lo que sería un servicio. Es decir, montar un servicio de seguridad tiene un montón de requisitos previos, desde la planificación de un servicio hasta la necesidad del servicio por parte de quien lo va a contratar, es decir, uno tiene que tener la experiencia de hacer una evaluación de dónde va a prestar el servicio, cuál es la necesidad del cliente, por qué quiere este servicio, planificarlo y brindarlo (R. M., propietario y director técnico de una empresa de seguridad privada, comisario retirado de la Policía Federal).*

En el caso de los ex militares, la dirección de empresas parece estar reservada también a oficiales jefes y oficiales superiores. Se trata de individuos con competencias significativas en el manejo de materiales y de hombres: por ejemplo, un teniente coronel con el cargo de jefe de regimiento tiene a su cargo más de medio millar de soldados, además de ser responsable patrimonial de viviendas, provisiones, vehículos, armas. Según quienes reúnen esos atributos, estas competencias técnico-militares son suficientes para dirigir una empresa de seguridad privada. Ejercicio del mando, orden y organización en el desarrollo de las tareas administrativas, responsabilidad patrimonial, formación permanente: he aquí algunos de los principios que organizan la carrera militar.

En el pasaje a la actividad privada, los militares y policías reconvertidos en la industria de la seguridad lograron reciclar su propio saber profesional, un saber incorporado en el seno de las instituciones armadas del Estado, adaptándolo a las nuevas circunstancias, pero imponiendo al mismo tiempo un criterio para juzgar y organizar las prestaciones ofrecidas por sus empresas. En primer lugar, están los saberes más o menos técnicos relativos a la producción de seguridad para la que los policías y militares se sienten competentes: identificar las amenazas presentes en una determinada situación, determinar las necesidades de

protección de una cierta locación, definir los medios humanos y materiales necesarios, diseñar un plan de guardias y rondas. Según la percepción de los directivos de empresas, esta competencia técnica es indisociable de una aptitud para el liderazgo en situaciones que son definidas como equivalentes de la acción militar o policial: organizar el proceso de toma de decisiones, instruir al personal, transmitir órdenes, mantener la disciplina, generar motivación. Además de los saberes operacionales específicamente policiales y militares, se aprecian otras competencias de las que también disponen los hombres de armas: entre ellas sobresale la capacidad de gestionar, que combina el mando y la organización.

*Un tipo que viene de manejar logística en una agrupación de las fuerzas especiales, va a estar en el detalle mínimo del cordón del borceguí. Si le cierra bien el cinturón, si la pistola funciona [...] Lo mismo en las operaciones, planificar todo el sistema de recorridos por un tipo que está en el detalle: "que si tengo tantos kilómetros, me conviene primero este objetivo". Acortaban recorridos y economizaban combustible, un montón de cosas [...] Como yo era jefe de personal en el Ejército, empecé organizando al personal como lo hacía en el Ejército. Exactamente igual: hacía un legajo, una ficha, un examen médico (E. L., oficial del Ejército y director de varias empresas de seguridad privada).*

De esta manera, se aprecian competencias técnicas y organizacionales que no están directamente vinculadas con el manejo de armas o con el diseño de dispositivos de protección, pero tienen también su origen y su ámbito de ejecución en las instituciones militares. La disciplina y la capacidad de conducción, pero también el orden y la eficacia, son elementos de una cultura institucional que son apreciados e incorporados al nuevo ámbito de actividad, aunque ello suponga naturalmente traducciones.

El hecho de que saberes técnicos (militares y policiales) y no técnicos (organizativos y gerenciales) de un conjunto de agencias preparadas para el uso de la violencia física legítima sean transferidos desde el ámbito estatal hacia la actividad privada supone la intervención activa de los portadores de estos capitales, que logran hacerlos valer y justifican así tanto su presencia como sus maneras de hacer las cosas. Pero no hay que suponer que se trata siempre, ni siquiera la mayoría de las veces, de una estrategia consciente y deliberada, desarrollada con pleno control por parte de sus autores: en la mayoría de los casos, las personas hacen simplemente aquello que saben hacer, siguen pensando en términos relativamente similares a los que habían venido utilizando hasta el momento y no problematizan sus automatismos hasta que dejan de funcionar en la práctica.

En cierto modo, se produce lo observado en otras circunstancias: las personas continúan haciendo las cosas que aprendieron, incluso cuando se producen cambios en sus circunstancias exteriores.

*Imaginate que cuando vos estás de guardia, sos el responsable de la seguridad de todo el cuartel. Lo que es perimetral y lo que es interno también. Porque imaginate que mientras estás de guardia, no pueden robarte, de una sala de armas, un fusil, un casco, lo que sea. Nadie puede entrar mientras vos estás de guardia. Vos sos responsable de que nadie entre de afuera, pero a su vez que los que están adentro no hagan nada raro. Más allá de que debés mantener el orden, que la gente no se te emborrache en el cuartel, etcétera (D. S., propietario de una empresa de seguridad privada, ex capitán de infantería del Ejército).*

En todo caso, los militares y los policías perciben una continuidad profesional con su oficio anterior, “*porque vos ya venís instruido después de años en servicio de policía. Ya sabés lo que es seguridad. Todo lo que aprendí en policía lo apliqué acá y da resultado*” (C. C., oficial retirado de la policía bonaerense y propietario de una agencia de seguridad).

Esto sucede en mayor medida cuando el cambio es definido en términos de una relativa continuidad o cuando se llega a un ámbito en el que las maneras de actuar y pensar están todavía poco estructuradas. Por ambas razones, la reconversión de policías y militares en el ámbito de la seguridad privada conlleva una transferencia de esquemas policiales y militares al nuevo espacio de actividad comercial. El modo de organizar un servicio de vigilancia, las rondas, los seguimientos, las comunicaciones, prácticamente todos los elementos operacionales que marcan el estilo de la seguridad privada fueron importados del ámbito militar y policial. Estos recursos cognitivos imbricados en la práctica fueron moldeados, adaptados, traducidos en función de la definición de la nueva situación de prestación de servicios en el ámbito civil.

Si las competencias estrictamente policiales y militares, y la importancia social de los individuos, permiten explicar esta distribución desigual de las posibilidades de acceso a los puestos de dirección en las empresas de vigilancia, debe también recordarse que la regulación de la industria de la seguridad privada fue una prerrogativa de las fuerzas policiales hasta finales de la década del noventa, lo que permitía a los jefes de estas fuerzas –muchos de ellos oficiales del Ejército en funciones dentro de la policía– asegurarse el monopolio de acceso a una actividad lucrativa que ellos consideraban próxima de su ámbito de competencia profesional en tanto funcionarios estatales. Por lo tanto, no sorprende que una parte importante del empresariado del sector pueda estar

formado por antiguos oficiales de las fuerzas armadas y de seguridad que, llegados al final de sus carreras y obligados a retirarse, fundan una empresa de seguridad en la que ellos mismos cumplen con tareas de dirección operacional.

## Una pluralidad de regulaciones estatales

El Estado es una instancia de regulación de este ámbito de relaciones sociales. El rol de distintas agencias estatales es central en la regulación de los servicios de seguridad, la organización de las empresas y el tipo de personal que allí se desempeña, mostrando que se trata de un trabajo de normalización y fijación de fronteras entre lo público y lo privado.

A través del Poder Legislativo y las agencias de aplicación, el Estado interviene en diversos ámbitos de la vida social para imponer determinadas normas. Cuando se trata de fenómenos emergentes, como un nuevo sector económico o una práctica social antes inexistente, las regulaciones moldean la actividad al mismo tiempo que reconocen su derecho a la existencia. Ahora bien, en el caso particular de los servicios de seguridad privada, el Estado establece también los límites entre su propia esfera de acción en tanto prestador de servicios de seguridad pública y la que corresponde a los actores del mercado y la sociedad civil.

Muchos estudios suponen que la seguridad privada existe como un conglomerado de empresas, prestaciones, contratos, que luego son regulados por el Estado. En realidad, los límites de la seguridad privada, los contenidos de la actividad y los perfiles de los prestadores son definidos simultáneamente por la acción estatal. En términos generales, la propia regulación forma parte de la realidad sociológica de la seguridad privada, puesto que su aspecto económico y social no podría ser aislado de su dimensión política y jurídica.

La legislación suele definir los alcances de su aplicación, regulando las condiciones de la prestación y los requisitos para prestar servicios.<sup>2</sup> Es interesante observar que las distintas leyes definen de modo diferente qué es la seguridad privada, es decir, qué actividades han de ser afectadas por la norma. En todos los casos se considera a la vigilancia como el núcleo de la actividad: en algunos casos se explicita que ello incluye a los *patovicas*; lo mismo sucede con los guardaespaldas y los detectives, salvo en los casos en que estos servicios están manifiestamente prohibidos. Sin embargo, muchas veces se excluye explícitamente

---

<sup>2</sup> Se ha analizado el conjunto de leyes y decretos que regulan la seguridad privada en cada una de las provincias desde la década del sesenta, observando los cambios en la definición de la actividad y en su regulación. También se han considerado las normas nacionales que han operado en el territorio porteño y en áreas de jurisdicción federal.

a los serenos particulares y casi siempre a los servicios internos de seguridad de las empresas comerciales e industriales. Aunque en algunos casos se excluye a los servicios de monitoreo de alarmas, se tiende generalmente a englobar la regulación de los servicios de seguridad electrónica –y más recientemente de seguridad informática– en el marco más general de la seguridad privada. Al contrario, todos los intentos de incluir en la norma al transporte de valores han fracasado, principalmente porque se trata de una prestación de carácter interjurisdiccional muy vinculada al funcionamiento del sistema bancario, pero sobre todo porque la capacidad de influencia del sector le permite evitar regulaciones políticas que limiten sus actividades, por ejemplo, limitando el uso de armas en el espacio público que resulta consustancial al modo tradicional de prestación de sus servicios.

En lo que hace al alcance de las prestaciones que pueden ser ofrecidas, la vigilancia del espacio público es uno de los principales focos de conflicto en lo atinente a la seguridad privada. En efecto, el Estado reclama el monopolio de las funciones de seguridad en el ámbito que está fuera de los límites precisos de la propiedad privada de los particulares. En una vieja ley de la provincia de Córdoba, se prohíbe explícitamente que los agentes de seguridad privada vigilen las calles o realicen guardias en el exterior de los inmuebles en que trabajan. En otras provincias se prohíbe completamente la prestación de servicios en el espacio público, salvo en los casos en que estos estén concesionados a privados y se obtenga una autorización especial. Ante el desarrollo de prácticas que introducen tensiones y refuerzan el problema de la indeterminación de las fronteras, una ley reciente de la ciudad de Buenos Aires explicita que la custodia de personas o de mercaderías en tránsito no constituye un caso de vigilancia en el espacio público, e introduce por primera vez la noción de lugares privados de acceso público (centros comerciales, edificios de oficinas, discotecas, instituciones educativas o sanitarias privadas). De la existencia de estas normas no debe deducirse su efectivo cumplimiento: se trata simplemente de afirmaciones de una pretensión estatal que no siempre es reconocida por los individuos y los grupos hacia los cuales se dirige, pero que expresa la representación oficial de la actividad.

Por otra parte, el Estado realiza a través de la legislación un trabajo de organización simbólica y normativa de la seguridad privada. Por medio de reglas y discursos doctrinarios, procura preservar los fundamentos de su estatuto privilegiado en el terreno de la seguridad y delimitar las fronteras entre los agentes, las instituciones y los espacios de actividad social. Así, no ha de sorprender que los poderes públicos hayan procurado demarcar las funciones y las competencias

de las fuerzas privadas de seguridad en aéreas sensibles de su funcionamiento: las funciones de control social que se organizan en torno al derecho penal, la ostensión de símbolos estatales y la portación de armas de fuego.

En todas las leyes vigentes, hay precisiones que buscan subrayar que las fuerzas de seguridad privada no guardan ninguna similitud jurídica con las instituciones policiales. Esta demarcación resulta urgente en un contexto de proliferación de formas instrumentales de orden, basadas en regímenes de justicia privada, que ofrecen respuestas alternativas a las pretensiones estatales organizadas en torno a las nociones de crimen y pena.

Los límites que procuran fijarse mediante la legislación no hacen solamente a los dominios exclusivos de la fuerza pública, sino también a las prerrogativas de la fuerza pública en cualquier dominio.

A los fines de la presente Ley, la seguridad pública implica la acción coordinada y la interacción permanente del pueblo de la Provincia de Buenos Aires y de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal, particularmente referida a las Policías de la Provincia, a la seguridad privada y a la participación comunitaria (Provincia de Buenos Aires, ley n° 12154/1998, art. 3).

Lo que se traduce luego en una concepción específica de los límites de la seguridad privada:

Las actividades de las personas jurídicas prestadoras de servicios de seguridad privada [...] serán consideradas complementarias y subordinadas a las que realiza el Estado Provincial, y sujetas a las políticas que se fijen con el objeto de resguardar la seguridad pública (Provincia de Buenos Aires, ley n° 12297/1999, art. 1).

Muchos textos explicitan que los miembros de las agencias de seguridad privada no tienen otras prerrogativas que aquellas de que dispone cualquier ciudadano. En este marco se inscribe la prohibición de interrogatorio, inspección corporal de las personas o registro de bolsos. Esto no significa que los agentes de seguridad privada no dispongan –gracias a su posición objetiva en un sistema de relaciones sociales de vigilancia y por efecto de símbolos como el uniforme o el arma– de poderes fácticos que exceden a los que tienen los ciudadanos ordinarios. Por lo demás, como las personas suelen desconocer los límites legales que pesan sobre los vigiladores, pueden producirse abusos en cierto modo concedidos por los propios perjudicados (Stenning, 1994). Esto les brinda un poder concreto que va más allá de las prerrogativas formales. Y los agentes aprovechan esta situación

hasta el momento en que se les impone un límite, lo que no suele suceder con frecuencia. En todo caso, es menester señalar que el Estado produce normas que procuran limitar aquellas actividades o prácticas que deberían ser competencia exclusiva de los agentes públicos. La falta de control efectivo y la incompetencia jurídica del público hacen que estas normas operen raramente.

Finalmente, todas las leyes de seguridad privada regulan el uso de armas. En los casos menos estrictos, las precisiones son dejadas a discreción de la autoridad de aplicación: en el caso más frecuente, basta simplemente con tener un certificado de legítimo usuario para poder usar un arma en el ejercicio de funciones de seguridad privada. En el otro extremo, La Pampa, Córdoba, Río Negro y Salta han prohibido toda utilización de armas de fuego en tareas comerciales de vigilancia y custodia de valores en tránsito. En Río Negro, las personas o las organizaciones que necesitan protección armada, deben contratar un servicio adicional de la policía de la provincia y pagar la tarifa correspondiente. Entre estos dos extremos, hallamos situaciones intermedias que se alejan más o menos de uno u otro polo. La prohibición más típica es la del uso de armas en lugares de acceso público. A menudo se subraya que la prohibición afecta especialmente la vigilancia de lugares de diversión, bares y discotecas. Al contrario, cuando la actividad está incluida en el marco de la ley, los custodios de caudales están autorizados al uso de armas desde el inicio hasta el final del trayecto que constituye el objeto del contrato.

Las normas que regulan el funcionamiento de la seguridad privada no son el producto espontáneo del desarrollo de este sector de la vida económica y social. Resultan de la acción inmediata de funcionarios, legisladores y gobernantes. Hasta hace poco tiempo, los militares y policías retirados se aseguraban el monopolio del acceso a las posiciones dominantes en el sector a través de una regulación que los favorecía estructuralmente. En los últimos tiempos, los profesionales de la política han arrancado poco a poco esa prerrogativa a la institución policial, interesándose por el funcionamiento de la seguridad privada en el marco más amplio de una creciente inquietud social y política acerca del problema de la inseguridad. Las nuevas normas incorporan algún tipo de agencia específica para la regulación de la seguridad privada: una dirección, una agencia, una gerencia. En ellas, el control es ejercido por funcionarios políticos que responden a la unidad mayor que se encarga del gobierno de la seguridad. Aunque las tareas rutinarias de administración y fiscalización suelen estar en manos de funcionarios policiales, hay resoluciones y directivas que tienden a limitar el (auto)gobierno policial de la seguridad privada. Como en otras áreas

del Estado, los políticos deben encontrar equilibrios con la burocracia y con los gobernados para llevar a cabo sus fines.

## **La seguridad privada en la administración pública**

El Estado es un consumidor importante de servicios privados de protección y vigilancia. No es extraño encontrar vigiladores privados en escuelas y universidades, hospitales y centros recreativos, empresas de gestión estatal, oficinas de atención al público, organismos descentralizados y ministerios. En efecto, la segunda categoría más importante de usuarios de seguridad privada está representada por los organismos del Estado nacional, los gobiernos provinciales y los municipios, que son sobre todo consumidores de servicios de seguridad física.<sup>3</sup> En la mayoría de los casos se trata de oficinas en las que se desarrollan actividades rutinarias de la administración pública, algunas de ellas con atención al público. En otros casos aparecen ámbitos que pueden asociarse con las industrias, como es el caso de una planta atómica o una fábrica militar, o con las empresas de servicios, como las compañías de transportes o los medios públicos de comunicación.

Por lo tanto, esta categoría remite más a una forma jurídica que a una caracterización morfológica específica, o a un tipo determinado de actividad. Esta presencia llama la atención sobre los cambios en los métodos de protección del patrimonio público y de gestión de la circulación del personal y del público en general. A su vez, obliga a reflexionar sobre el papel de la policía en la vigilancia de las organizaciones públicas. Pero, sobre todo, exige considerar la transformación del empleo público y la influencia de los contratos con particulares y sociedades comerciales en el funcionamiento global del Estado. Es por ello que este proceso debe, sin dudas, ser comprendido en el marco de las transformaciones organizativas que trascienden ampliamente los mercados de la seguridad.

El Estado no es solamente un conjunto de instituciones políticas que ejercen la autoridad soberana, sino también un conjunto de administraciones y organismos burocráticos que enfrentan los mismos desafíos y tienen los mismos requerimientos que cualquier otra empresa humana impersonal y de gran escala. No debería sorprender, en este sentido, que la administración pública

---

<sup>3</sup> Sobre la base de declaraciones juradas de empresas y contrataciones públicas, puede calcularse que los organismos públicos constituyen cerca del 15% de los clientes de las agencias de seguridad. Y que no hay prácticamente ningún área del Estado que no recurra a este tipo de servicios (Lorenc Valcarce, 2014: 184-187).

sea escenario de procesos de externalización y contractualización semejantes a los que observamos en las empresas. Ahora bien, los procesos de toma de decisiones y de ejecución de medidas administrativas en el sector público tienen singularidades que no hemos de encontrar en las empresas. Algunas de estas singularidades dependen de las disposiciones jurídicas a las cuales deben ajustarse los agentes estatales a la hora de producir sus acciones, incluidas las compras y contrataciones. Otras, no menos importantes, se debe a las particulares dinámicas políticas, gremiales e ideológicas que caracterizan al aparato estatal.

Los procesos de tomas de decisión en las organizaciones del sector público tienen rasgos específicos. En toda medida que afecte al personal, en toda decisión que implique la apropiación diferenciada de partidas presupuestarias, en toda adquisición de bienes y servicios, han de hacerse presentes una pluralidad de actores, intereses, argumentos, justificaciones e incluso amenazas. Políticos, funcionarios de carrera, trabajadores, gremios, organismos de control, instancias judiciales, contratistas, lobbies, etcétera, han de intervenir cuando se trata de un proceso regido por los principios que caracterizan a la administración pública en sus distintos niveles y áreas.

Ahora bien, existe también una dimensión de la contratación de servicios de seguridad que depende de criterios morfológicos y técnicos que hacen a la naturaleza de las prestaciones y su enraizamiento en los lugares sujetos a vigilancia y protección particular. Una vez que la contratación de seguridad privada se naturaliza y deja de desatar controversias en el seno del aparato estatal, el vínculo con los proveedores de servicios de seguridad se asimila al que tiene por objeto otras prestaciones. Se trata de conseguir los servicios mejor adaptados a los requerimientos del objetivo que debe ser protegido.

La contractualización de algunas actividades —entre ellas los servicios de vigilancia, resguardo patrimonial y control de accesos— no parece ser un fenómeno impuesto desde el exterior, sino el producto de decisiones tomadas por los actores que ocupan posiciones dominantes en la cúspide del Estado: para ellos, existen ventajas técnicas, administrativas y económicas en la externalización de los servicios; eventualmente, hay también beneficios para los individuos que favorecen a una empresa en una licitación. Ambos procesos se inscriben en un marco general de transformación organizativa del Estado, vinculada a cambios ideológicos profundos en las élites políticas y estatales: estos cambios acompañan el proceso de mercantilización de varias esferas de la vida social.

Por lo demás, la contratación de empresas de seguridad no es más que un caso particular —y por otra parte muy modesto— de la relación que existe entre las administraciones y las empresas. En otros ámbitos, como la construcción de

caminos, puentes o viviendas, la compra de medicamentos para los hospitales o de la comida para los planes de ayuda a las poblaciones desfavorecidas, circulan volúmenes de dinero mucho más elevados. Y, también en este caso, no resulta extraño que los beneficiarios de las contrataciones públicas aparezcan luego como contribuyentes en las campañas de los partidos que ocupan el Poder Ejecutivo en cada caso.

## Conclusiones

Más allá de su condición de actividad económica lucrativa, la seguridad privada tiene un significado político de primer orden, no solo porque la mayoría de los empresarios del sector tuvieron una carrera previa en el Estado o porque el Estado asume la regulación de estas actividades, sino también porque –según algunas hipótesis muy extendidas en los medios intelectuales– la existencia misma del fenómeno vendría a poner en cuestión lo que se considera como la función principal del Estado. En efecto, de Hobbes a Weber, el pensamiento político moderno concedió a la seguridad un papel fundamental en la formación y el funcionamiento de los Estados. Desde el punto de vista histórico, los Estados modernos se constituyeron por la centralización de los medios de coerción y la imposición de un poder centralizado en un territorio determinado. En los debates contemporáneos sobre la crisis del Estado en el contexto de la globalización, que involucra a sociólogos, antropólogos, politólogos y juristas, pero también a filósofos, escritores, periodistas y profesionales de la política, la idea de una privatización de la seguridad aparece ligada a los discursos sobre el final del Estado-nación y su pérdida del monopolio de la violencia física legítima, incluso la disolución del Estado como forma de organización de las relaciones políticas.

En muchos aspectos, estas interpretaciones se apoyan en una visión apocalíptica, impregnada por el espectro de la decadencia, que comenzó con los discursos sobre la crisis del Estado benefactor hacia finales de los años sesenta y se prolongó durante los años de apogeo del neoliberalismo como forma política e ideológica. Una visión simplificada de la “crisis del Estado” que supone su incapacidad creciente para responder a las demandas sociales o producir un orden legítimo, fomentando indirectamente el surgimiento de formas sociales alternativas (en particular, la expansión de los mercados).

La sociología política de los mercados ofrece una mirada más oblicua, pero entiendo que también más crítica y menos normativa, sobre la manera en que se estructura el universo de la seguridad privada en tanto mercado y el papel que el

Estado desempeña en ese universo. En su carácter de totalidad contradictoria, el Estado no puede tener sino relaciones múltiples —y, a veces, paradójicas— con las distintas esferas de acción social. En este trabajo, he querido destacar algunos aspectos presentes en la relación entre diversas instancias estatales y un mercado de servicios de protección de bienes y personas, es decir, una de las formas de articulación entre agencias estatales y actividades económicas. He considerado solamente algunos de los modos de aparición del Estado en un mercado particular. En el universo de la seguridad privada, el Estado —es decir, agencias burocráticas o políticas que tienen la autoridad para hablar y actuar en su nombre— aparece también de otras maneras: como competidor directo en un mercado mixto de servicios de vigilancia (policía adicional), como cobrador de impuestos y como garante de los contratos, como regulador de las relaciones laborales y del uso de armas, etcétera. En todo caso, el Estado no es una entidad exterior y posterior a la conformación de los mercados.

El mercado que estudiamos tiene sus particularidades, pero eso no impide que podamos extraer de allí hipótesis y procedimientos analíticos susceptibles de ser movilizados para el tratamiento de otros objetos. El hecho de que trabaje en detalle sobre el caso argentino no impide tampoco que algunas de las pistas exploradas puedan ser puestas a prueba como posibles herramientas de conocimiento en otros casos, que deben a su vez ser observados por medio de la indagación empírica correspondiente.

Del lado de la oferta, algunos agentes del Estado —oficiales y suboficiales retirados de las fuerzas armadas y de seguridad— son la base de la formación de la industria de la seguridad. Se constituyeron en empresarios desde los años sesenta, ocupando los puestos de dirección en la mayoría de las compañías del sector. En este movimiento, transfirieron métodos de organización de hombres y objetos, concepciones de los servicios de protección y vigilancia, resumidamente, las competencias policiales y militares que habían desarrollado en las instituciones oficiales. ¿Es posible aún hablar de una privatización del Estado cuando se ve surgir esta industria de la seguridad? Podríamos hacerlo, en el sentido de que funcionarios que conservan aún su estatuto se comprometen en intercambios comerciales sacando partido de sus conocimientos profesionales, tanto técnicos como de gestión: con un desfase temporal más o menos largo, los conocimientos y las prácticas incorporados por los agentes del Estado se ponen al servicio de los particulares a cambio de una remuneración. Inscribiéndose en la misma lógica que los servicios adicionales que ofrecen las policías públicas, se trata de una forma aún más claramente mercantilizada de relación entre funcionarios —activos o retirados— y particulares.

Del lado de la demanda, el Estado es desde hace mucho tiempo un comprador importantísimo de servicios de seguridad privada: a partir de los años noventa, todas las administraciones se convierten en clientes regulares de las empresas de vigilancia. Las tareas de control de accesos y protección del patrimonio, a veces garantizadas por la policía –sea en cumplimiento de su misión de servicio público, sea bajo el régimen de servicio adicional–, pero sobre todo por simples empleados cuyos roles eran más o menos difusos (porteros, recepcionistas, supervisores, choferes, etcétera), son desde entonces atribuidas a personal externo, contratado y uniformado. En cualquier caso, no son tareas policiales las que se transfieren, sino de las funciones ejercidas antes por otros agentes administrativos. Cuando se habla de las relaciones comerciales entre el Estado y la industria de la seguridad, conviene hablar más bien de externalización o de subcontratación que de privatización a secas.

En resumen, estamos ante la constitución de mercados que se organizan en torno a la producción y la comercialización de bienes y servicios destinados a proporcionar seguridad. Ante la idea vaga y confusa de una privatización de la seguridad, el concepto de mercantilización parece más preciso y ajustado a los hechos. Denota otros procesos que la pura transferencia de funciones del sector público al sector privado o la sustitución de las fuerzas policiales del Estado por agentes de seguridad privada. Es más bien la manifestación de la influencia del mercado, que a veces se hace contra el Estado, pero muchas veces en asociación con él.

El estudio de la construcción social de los mercados de la seguridad puede servir como punto de partida para una reflexión más general sobre la conformación de las relaciones de intercambio y las instituciones económicas. Si la creación de un singular “mercado de frutillas”, célebre gracias al clásico artículo de Marie-France García (García, 1986), revela cómo los conocimientos expertos contribuyen a la construcción social de la realidad, nuestra investigación pone de manifiesto al contrario cómo un sistema de las relaciones comerciales se construye laboriosamente cuando su creación es impulsada por agentes que no tienen competencias económicas importantes, ni en el plano teórico, ni en la práctica. Se trata de un mercado imperfecto, estrechamente vinculado al Estado y profundamente arraigado en las creencias y sentimientos de los miembros de las sociedades contemporáneas.

En todo caso, parece interesante seguir explorando la idea de una sociología de mercados en cuanto “hechos sociales totales”. Se ha visto que el de la seguridad es un mercado particular en el que se pueden encontrar trazos de un proceso más general de mercantilización. En este marco, la conciencia de la

complejidad de las relaciones entre el Estado y el mercado constituye una de las piedras angulares de la reactivación de una sociología económica capaz de demostrar que la especialización de las ciencias sociales según esferas de acción no es la mejor perspectiva para plantear problemas de investigación capaces de captar los modos de funcionamiento de las realidades sociales, incluida la economía.

## **Bibliografía**

- Bayart, Jean-François (2004). *Le gouvernement du monde. Une critique politique de la globalisation*. París: Fayard.
- Becker, Theodor (1974). "The place of private police in society. An area of research for the social sciences". *Social Problems*, vol. 21, n° 3, pp. 438-453.
- Bourdieu, Pierre (2000). *Les structures sociales de l'économie*. París: Seuil.
- Christie, Nils (1993). *Crime control as industry*. London: Routledge.
- Dobbin, Frank (1992). "The origins of private social insurance. Public policy and fringe benefits in America, 1920-1950". *American Journal of Sociology*, vol. 97, n° 5, pp. 1416-1450.
- Dobbin, Frank y Dowd, Timothy (1997). "How policy shapes competition. Early railroad foundings in Massachusetts". *Administrative Science Quarterly*, vol. 42, n° 3, pp. 501-529.
- (2000). "The markets that antitrust built. Public policy, private coercion, and railroad acquisitions, 1825 to 1922". *American Sociological Review*, vol. 65, n° 5, pp. 631-657.
- Dobbin, Frank y Sutton, John (1998). "The strength of a weak state. The rights revolution and the rise of human resources management divisions". *American Journal of Sociology*, vol. 104, n° 2, pp. 441-476.
- Evans, Peter; Rueschemeyer, Dietrich y Skocpol, Theda (comps.) (1985). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fligstein, Neil (1996). "Markets as politics. A political-cultural approach to market institutions". *American Sociological Review*, vol. 61, n° 4, pp. 656-673.
- (2000). *The architecture of markets. An economic sociology of twenty-first-century capitalist societies*. Princeton: Princeton University Press.
- (2008). *Euroclash. The EU, European identity, and the future of Europe*. Oxford: Oxford University Press.

- Forst, Brian (1999). "Policing with legitimacy, equity and efficiency". En Forst, Brian y Manning, Peter (comps.), *The privatization of policing. Two views*, pp. 1-48. Washington DC: Georgetown University Press.
- García, Marie-France (1986). "La construction sociale d'un marché parfait. Le marché au cadran de Fontaine-en-Sologne". *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 65, pp. 2-13.
- Granovetter, Mark (1985). "Economic action and social structure. The problem of embeddedness". *American Journal of Sociology*, vol. 95, n° 3, pp. 481-510.
- Hibou, Béatrice (comp.) (1999). *La privatisation des Etats*. París: Karthala.
- Jones, Trevor y Newburn, Tim (comps.) (2006). *Plural policing. A comparative perspective*. London: Routledge.
- Kakalik, James y Wildhorn, Sorrel (1971). *The private police industry. Its nature and extent*. Santa Monica: Rand Corporation.
- Lebaron, Frédéric (2000) *La croyance économique. Les économistes entre science et politique*. París: Seuil.
- (2006). *Ordre monétaire ou chaos social. La BCE et la révolution néolibérale*. París: Éditions du Croquant.
- Lindblom, Charles (2002). *The market system. What it is, how It works, and what to make of it*. New Haven: Yale University Press.
- Loader, Ian (1997). "Private security and the demand for protection in contemporary Britain". *Policing and Society*, vol. 7, n° 3, pp. 143-162.
- (1999). "Consumer culture and the commodification of policing and security". *Sociology*, vol. 33, n° 2, pp. 373-392.
- Lorenc Valcarce, Federico (2014). *Seguridad privada. La mercantilización de la vigilancia y la protección en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Manning, Peter (1999). "A dramaturgical perspective". En Forst, Brian y Manning, Peter (comps.), *The privatization of policing. Two views*, pp. 49-124. Washington DC: Georgetown University Press.
- Mauss, Marcel (1923). "Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques". *L'année sociologique*, nueva serie, vol. I, pp. 30-186.
- McMahon, Maeve (1996). "La répression comme entreprise. Quelques tendances récentes en matière de privatisation et de justice criminelle". *Déviance et Société*, vol. 20, n° 2, pp. 103-118.

- Newburn, Tim (2001). "The commodification of policing. Security networks in the late modern city". *Urban Studies*, vol. 38, n° 5-6, pp. 829-848.
- Padioleau, Jean-Gustave (1989). *El Estado en concreto*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Polanyi, Karl (1976). "El sistema económico como proceso institucionalizado". En Godelier, Maurice (comp.), *Antropología y economía*, pp. 155-178. Barcelona: Anagrama.
- Ramos, Laura (comp.) (2003). *El fracaso del consenso de Washington. La caída de su mejor alumno, Argentina*. Barcelona: Icaria.
- Shearing, Clifford y Stenning, Philip (1983). "Private security. Implications for social control". *Social Problems*, vol. 30, n° 5, pp. 493-506.
- Spitzer, Steven (1987). "Security and control in capitalist societies. The fetishism of security and the secret thereof". En Lowman, John; Menzies, Robert y Palys, Ted (comps.), *Transcarceration. Essays in the sociology of social control*, pp. 43-58. Gower: Aldershot.
- Spitzer, Steven y Scull, Andrew (1977). "Privatization and capitalist development. The case of the private police". *Social Problems*, vol. 25, n° 1, pp. 18-29.
- Stenning, Philip (1994). "Private policing. Some recent myths, developments and trends". En Biles, David y Vernon, Julia (comp.), *Private sector and community involvement in the criminal justice system*, pp. 145-155. Canberra: Australian Institute of Criminology.
- Zedner, Lucia (2009). *Security*. London: Routledge.



**Cuarta parte**  
**Ciencia política y sociología política:**  
**diálogos y debates**



# El enigma populista. Gino Germani: orígenes y actualidad de la sociología política argentina

*Germán J. Pérez*

En este capítulo nos proponemos presentar argumentos a favor de una reconstrucción posible de la sociología política en el contexto de los debates que afectan a las ciencias sociales contemporáneas. En un primer momento, la indagación se orientará a mostrar la actualidad de algunos modelos “ortodoxos” de estudios en el campo de la sociología política que, por razones que analizaremos, fueron desplazados de su lugar como *ejemplares* de investigación en la reproducción del paradigma sociológico en vigencia.<sup>1</sup> A continuación, seguiremos la deriva de las discusiones centrales en la sociología política argentina, donde el problema del populismo nacional persiste como cuestión fundamental, desde el revisionismo de los setenta hasta su eclipse en la denominada “transición a la democracia”. Finalmente, y a la luz de esa reconstrucción del aparato conceptual de la sociología política, proponemos una discusión con una corriente contemporánea de la teoría política de influencia decisiva en los estudios actuales sobre el populismo y la democracia. El propósito del texto es doble: por un lado, reconstruir el aparato conceptual de la sociología política recuperando su impulso fundador y, por el otro, colocar a la (sub)disciplina en el debate contemporáneo sobre la política en relación polémica con la ciencia y, principalmente, con la teoría política.

---

<sup>1</sup> Thomas Kuhn llama “ejemplares” a una de las dimensiones del paradigma en la medida en que resultan formas de investigar que los jóvenes científicos aprenden por imitación de aquellas obras que se consideran pioneras (Kuhn, 1999).

En la Argentina, la propia fundación de la sociología como disciplina científica es inseparable de una inquietud perenne por la articulación entre las estructuras sociales, las formas de acción colectiva y el problema de su “integración” en el plano del régimen político. La creación de la carrera de Sociología en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires en el año 1957, coincide con la realización del primer trabajo sistemático de estudio del peronismo como “populismo nacional”: un régimen político complejo, propio de sociedades en transición acelerada, que combinaba, de manera tensa y conflictiva, aspectos de “democratización fundamental” con “signos totalitarios” (Germani, 1971). Ese trabajo fundador de Gino Germani abriría el campo para el desarrollo de la tradición más rica de la sociología política en nuestro país y la región. Las dimensiones sociales, institucionales, estratégicas e ideológicas del fenómeno peronista se irían entramando en distintas explicaciones cuya interrogación de fondo fue siempre aquella que constituye el núcleo de la sociología política como área de investigación científica: la fisonomía del régimen político de gobierno considerado en sus tres dimensiones fundamentales: participación, representación y legitimidad.

¿Qué características socioestructurales tuvo la clase obrera que sirvió de apoyo al gobierno de Perón? Tomando en cuenta esas características: ¿se trató de una estrategia autónoma de las organizaciones obreras o fueron principalmente manipuladas por el líder? ¿Qué tipo de alianza de clases sustentó la experiencia peronista y qué forma asumió la relación entre Estado, corporaciones y sociedad? ¿Qué significados declinó la disputa por la democracia en la configuración ideológica de las identidades populares a partir del peronismo? ¿Qué papel desempeñaron las élites militares, empresariales, sindicales y políticas en el surgimiento y la consolidación del populismo nacional? ¿Cómo se institucionalizó el vínculo representativo y las relaciones entre los actores movilizados y el Estado? Estas, entre otras, son las preguntas fundamentales que establecieron las coordenadas de la rica y polémica tradición de la sociología política en la Argentina que en estas páginas intentaremos reencontrar.

## I

En este punto nos proponemos una recuperación hermenéuticamente orientada de los estudios fundadores de Gino Germani sobre el fenómeno político que denominó populismo nacional. Consideramos que los sucesivos revisionismos han ido eclipsando aspectos fundamentales de la interpretación “ortodoxa” de Germani y que son precisamente esos elementos postergados los que nos

proveen herramientas valiosas para una refundación de la sociología política en el debate teórico y político contemporáneo.

La orientación hermenéutica de nuestra lectura se sustenta en dos operaciones fundamentales: la elucidación del *contexto* en el que se produjo aquella interpretación pionera, por un lado, y la reconstrucción del *horizonte* de significado que abrió y que nos permite recuperarla en el debate contemporáneo, por el otro. Contexto y horizonte, entonces, como procedimientos capaces de liberar al trabajo de Germani de los rigores de la ortodoxia.

El primer trabajo sistemático de Germani sobre el surgimiento del peronismo data del año 1956 y se publicó en la serie *Cursos y Conferencias* que editaba en aquella época el Colegio Libre de Estudios Superiores, institución fundamental en la renovación intelectual ocurrida fuera de los ámbitos universitarios durante el primer peronismo.<sup>2</sup> Como ha señalado Silvia Sigal (1991), el peronismo no tuvo, estrictamente hablando, una política de censura y persecución de los intelectuales opositores sino que se limitó a restringir su acceso a la universidad manteniendo un control rígido de las lealtades de los profesores al régimen. Desde la perspectiva temática y conceptual, en las humanidades predominaron en aquellos años los enfoques católicos tomistas y el idealismo intuicionista para los cuales la investigación empírica quedaba relegada a la condición subsidiaria de “sociografía”. La sociología se consideraba una perspectiva más del conocimiento filosófico, particularmente orientada a indagar las bases culturales del pensamiento y las tradiciones nacionales.

Germani había ingresado como estudiante de filosofía en la Universidad de Buenos Aires en el año 1938, cuatro años después de haber arribado al país escapando de la cárcel y la persecución fascista que padeció durante la juventud en su Italia natal. Fue miembro fundador del Instituto de Sociología inaugurado el 17 de septiembre de 1940 bajo la dirección del abogado e historiador liberal Ricardo Levene, quien advirtió y promovió rápidamente el interés y las competencias de Germani para los estudios empíricos. Los estudios previos de Germani en contabilidad y administración y su peculiar talento para el tratamiento estadístico de datos lo convirtieron en un nuevo tipo de profesional: especialista en morfología social y, consecuentemente, autoridad indiscutida en el estudio de la estructura social de la Argentina, como reza el título de uno de sus libros fundamentales (Germani, 1955). Asimismo, se erigió en actor

---

<sup>2</sup> Para un estudio en profundidad del CLES, cfr. Neiburg (1998). El artículo de Germani al que nos referimos es: “La integración de las masas a la vida política y el totalitarismo”, posteriormente publicado en la parte IV: “Estudios sobre la Argentina en transición” del clásico: *Política y sociedad en una época de transición* (Germani, 1971).

relevante de la legitimación social del Instituto y de la propia disciplina sociológica frente al Estado a través de su participación como vocal en la Comisión de Demografía del IV Censo Nacional realizado en 1946. Es decir, entre 1940 y 1946, año en que renunció a su cargo de profesor asistente en disidencia con las purgas que realizó el peronismo en la universidad, Germani construyó una figura singular de académico profesional innovador con pretensiones de intervenir en los procesos de planificación social.

La “educación democrática” del propio Germani, para utilizar un término que aparece frecuentemente en sus textos más políticos, reconoce dos vertientes principales: el antifascismo y el reformismo universitario. La militancia antifascista del joven Germani le significó la reclusión en la isla de Ponza a los 19 años y una inquietud sociopolítica perenne: la fragilidad de la democracia en la transición de la sociedad burguesa decimonónica a la sociedad de masas industrial moderna y las nuevas formas de autoritarismo que podían resultar de esas transformaciones epocales. Ese es el marco en el que Germani ubica desde el inicio sus estudios sobre el peronismo: el análisis en clave de transición de la sociedad tradicional a la sociedad moderna –uno de los estigmas que contribuyeron a la condena sumaria de su interpretación “ortodoxa” por etnocéntrica y evolucionista– se complementa de entrada con la cuestión de la “democratización fundamental” que significa la integración de las masas a la vida política y los efectos paradójicos y contradictorios que se producen en el marco de las democracias liberales representativas. La experiencia del fascismo instala en Germani la idea de que la ficción liberal del contrato no resulta suficiente para lograr una integración social legítima en las sociedades de masas: es indispensable la pregunta por la conformación de un “Estado democrático” más allá del correcto funcionamiento de los sistemas representativos si se pretende consolidar los regímenes democráticos en las sociedades industriales posteriores a la segunda guerra. La contracara de esa posibilidad es la militarización jerárquica de la estructura social dentro de un aparato estatal corporativo, es decir, el fascismo.

La experiencia del reformismo universitario es el principal aprendizaje político que realiza Germani en sus primeros años en la Argentina. Conmocionado por el autoritarismo profesoral, el “feudalismo” institucional y la desafección política de los jóvenes en la universidad de la Italia fascista –rasgo este último que constituiría una de las diferencias centrales con la politización que genera el peronismo–, nuestro autor se reveló fascinado con la experiencia participativa y deliberativa de la estructura de claustros en la universidad argentina. Activo participante de las discusiones en el Centro de Estudiantes de Filosofía y Letras

hasta su graduación como profesor de Filosofía en 1944, Germani encontró en aquel ámbito la “experiencia de la libertad” que proveen la participación y la deliberación democráticas abiertas y garantizadas por las reglas y procedimientos de una institución pública. Su compromiso antifascista se proyectó al ámbito universitario abogando por la unidad de acción contra el avance de los totalitarismos y cuestionando las posiciones facciosas y sectarias de las izquierdas intelectuales. Allí también comprendió la importancia de la educación pública para garantizar el acceso a la formación de calidad como condición fundamental del Estado democrático por el que bregó como principal contención frente al avance del autoritarismo.

La interpretación pionera de Germani sobre el peronismo se produce, entonces, en un *contexto* delimitado por tres inquietudes fundamentales: la militancia antifascista, la preocupación por las mutaciones epocales generadas por el capitalismo industrial y la sociedad de masas y, por último, las profundas convicciones democráticas más allá del componente liberal representativo de los regímenes vigentes.

Y esa interpretación científica no solo contribuyó a la constitución de las disciplinas científicas en el país sino a la definición del propio peronismo como una configuración política novedosa: el populismo nacional. Como dice Federico Neiburg:

Todo contribuía a generar complicidades entre ese *fenómeno nuevo* y las *nuevas perspectivas* sobre lo social. El peronismo no solo preparaba el terreno para las innovaciones en el campo intelectual: parecía exigirlos. Si la sociedad sorprendía a los encargados de pensarla, era porque ellos no habían sabido hacerlo. Ya se ha visto que la *sociología científica* no fue la única voz que reclamó el privilegio de “develar el misterio” del peronismo y que ella fue una entre otras voces que compitieron por esa prerrogativa. Sin embargo, la forma particular en que la sociología científica estructuró su discurso y, especialmente, su éxito al consagrar como principal carta de triunfo ni más ni menos que el adjetivo *científica* tuvieron importantes consecuencias no solo para el desarrollo de las disciplinas sociales en la Argentina, sino también para la existencia posterior del peronismo. Ciertamente, la formulación de una interpretación científica del peronismo (la consagración del peronismo como objeto de la ciencia) contribuyó a la propia constitución del peronismo (Neiburg, 1998: 205).

En esa caracterización científica, es decir, explicativa, argumentativa y expuesta a la crítica, reside el horizonte de sentido en el que Germani instala al peronismo

como fenómeno sociopolítico y que, consideramos, interpela nuestra propia comprensión de los populismos hasta nuestros días. Una primera obsesión organiza la comprensión germaniana del fenómeno peronista: remover el “error fundamental”, propio de los sectores liberales de la época, de identificar al peronismo con los totalitarismos europeos que le fueron contemporáneos. El populismo nacional se revela bajo la mirada de Germani como un régimen híbrido que combina elementos democráticos –la integración de las masas a la vida política como sujeto central en la conformación del demos legítimo– y autoritarios –la centralidad del líder y la escasa autonomía del sistema representativo y las asociaciones obreras respecto del Estado en el proceso de toma de decisiones–. “Democracia inorgánica” e “ideologías de la industrialización” son nociones que Germani ensaya para designar y caracterizar a estos fenómenos de “fusión”, no solo de elementos tradicionales y modernos, sino también, y fundamentalmente, de componentes democráticos y autoritarios.

Más allá de su diversa “base humana” –la clase media baja en el fascismo, la clase obrera en el peronismo–, la diferencia fundamental que Germani encuentra consiste en la “experiencia de libertad” que el populismo nacional confiere a las masas obreras que se integran a la política, a diferencia del sometimiento jerárquico y la subordinación militar de los sectores obreros en el fascismo. Y esa experiencia se da en el terreno más sensible para la conformación de un Estado democrático: *la ciudadanía industrial*. Escribe Germani en 1956:

Parece obvio que esta experiencia de libertad y responsabilidad será tanto más sentida y eficaz cuanto mayor sea la participación del trabajador en la dirección de la empresa. Esta debería llegar a constituir una verdadera *comunidad* en la que todos los productores, cualquiera que sea su función y posición jerárquica en lo técnico y en lo económico, ejerzan una ciudadanía plena [...] Como lo ha visto claramente Georges Friedman, la recuperación de la personalidad en las condiciones creadas por la técnica exige una profunda modificación de las relaciones humanas dentro de la comunidad de trabajo, cualquiera que sea la estructura económico-social de la sociedad (Germani, 1971: 334).

El peronismo significó una democratización en el plano de las relaciones de producción sin la cual es imposible hablar de democracia en las sociedades industriales avanzadas; y esto en tres planos: a) incorporó a la clase obrera a la vida política nacional como “categoría fundamental en todos los ámbitos”, hoy diríamos: la constituyó como sujeto político nacional; b) impulsó cambios estructurales que les aseguraron a los obreros mayor participación en la distri-

bución del ingreso y, fundamentalmente, c) instituyó los derechos laborales y la garantía de su ejercicio a través de burocracias públicas en condiciones de hacerlos cumplir. No comprender este núcleo de sentido como el significado principal del peronismo como fenómeno histórico, insistiendo en la idea del “plato de lentejas”, es decir, la interpretación del peronismo como mera demagogia del líder, constituye para Germani un “error grave”. Antes el “plato de lentejas”, hoy el “choripán”, fungen como símbolos de esta interpretación del peronismo como mera demagogia estatal que dilapida los recursos públicos para mantenerse en el poder.

La sociología política de Germani puede resumirse como la exploración de las relaciones recursivas entre tres dimensiones fundamentales de los procesos sociales: a) las transformaciones en la estructura social; b) las formas de movilización resultantes de tales transformaciones y c) los modos de integración y/o dislocación de esos actores movilizados en/sobre el régimen político de gobierno. Despleguemos estas dimensiones en el análisis del peronismo.

En lo que respecta a las transformaciones de la estructura social en el momento de explicar el peronismo, Germani pone el foco en dos procesos convergentes: las *migraciones* y la *urbanización*. Respecto del primer proceso, el sociólogo muestra recurrentemente su fascinación por el carácter “excepcional” de la inmigración en la Argentina y de sus efectos sobre la estratificación social. Tal es el impacto que no puede hablarse en el caso argentino de “asimilación” de los inmigrantes en la medida en que su presencia en el período de formación del mercado interno entre 1870 y 1910 prácticamente diluye la influencia de la “población base” en la conformación de estratos centrales para la actividad económica: la clase media y el proletariado industrial. Según datos del censo de 1895, Germani concluye que para ese momento el 80% de la gestión de la industria y el comercio estaban en manos extranjeras. Más que de “asimilación” en la Argentina debería hablarse de la movilidad social como el patrón normal en la evolución de la estructura social, sobre todo en la formación de la clase media de profesionales y comerciantes que para la primera década del siglo xx eran de origen popular casi en su totalidad.

Ahora bien, la formación de este “patrón multiclasa” se produce en un contexto institucional de deficiente integración tanto económica como política. En lo económico, Germani insiste con el carácter ambiguo del proyecto modernizador de la élite terrateniente que combinó un programa educativo universalista e integrador, con un régimen de propiedad de la tierra regresivo y conservador: el latifundio, que afectó seriamente la configuración de la estructura social en el proceso de organización nacional. Germani destaca que este régimen favoreció

la especulación de los propietarios con los precios crecientes de los campos más cercanos a los puertos que prefirieron explotar sus tierras por medio del arriendo en condiciones contractuales precarias y por plazos reducidos, generando una suerte de “agricultura nómada”. Esta situación desincentivó la instalación de los inmigrantes en colonias rurales y favoreció su concentración en los grandes centros urbanos de la región litoral. En consecuencia, la política de “poblar el desierto” produjo el efecto inverso de generar una masa de mano de obra urbana de baja calificación y con hábitos tradicionales concentrada crecientemente en la periferia de los grandes centros urbanos de Buenos Aires y el litoral.

En lo político, la élite terrateniente avanzó en la promoción de derechos civiles pero se mostró reacia a la ampliación de los derechos políticos más allá del modelo de “democracia restringida” que le permitía el control absoluto sobre el proyecto primario agroexportador. Incluso una vez establecido el voto universal mediante la sanción de la Ley Sáenz Peña en 1912, Germani muestra que la participación electoral de los inmigrantes era relativamente baja por la falta de incentivos para participar en el nivel de la política nacional; sus identidades políticas, sobre todo en el caso de los trabajadores, permanecían ligadas a las asociaciones voluntarias cuyas “funciones latentes” no hacían más que remarcar las contradicciones de la élite:

En realidad estas sociedades “cosmopolitas” y “círculos de obreros” tan numerosos en Buenos Aires en esa época, tuvieron, como se indicó antes, una real función integradora y asimiladora de las masas inmigrantes [...] Era, en efecto, imposible que tales *élites* pudiesen reconocer, en esa época, la *función latente* de esas agrupaciones obreras, y de hecho no solo no las aceptaron sino que las hicieron objeto de represión y persecución, con leyes y medidas judiciales muy severas. Se descubre aquí una contradicción análoga a la que condujo al fracaso parcial de la colonización. Se propusieron poblar el desierto, pero no modificaron la estructura agraria de la que eran principales beneficiarios. Deseaban integrar a los inmigrantes, pero no compartir el poder con ellos (Germani, 1971: 283).

El diagnóstico de Germani sobre el proceso migratorio y su impacto sobre la estructura social alterna entre el “pluralismo” que propiciaron las asociaciones voluntarias operando la intermediación institucional entre los grupos de inmigrantes y la comunidad nacional, por un lado, y lo que podemos denominar una disyunción de la representación entre un sector sobrerrepresentado –la élite por el tipo de propiedad de la tierra– y uno subrepresentado –los sectores

medios y obreros por su composición de extranjeros y la ausencia de incentivos para participar de la política nacional—, por el otro.

Esta segregación, que el radicalismo no logró enmendar por su negativa a otorgar personería gremial a las asociaciones obreras, sin perjuicio de mantener las políticas represivas del período de democracia restringida, se agravaría a partir de la década del treinta, crisis internacional mediante, con el recrudecimiento de las intervenciones represivas a partir del golpe de septiembre. El proceso de industrialización por sustitución de importaciones iniciado a mediados de esa década terminaría por generar las condiciones estructurales para el *desprendimiento* de un sector social cuya *disponibilidad* sería consecuencia directa del liderazgo de Perón.

En 1978, la Universidad de Harvard publica el que sería el último libro de Gino Germani: *Autoritarismo, fascismo y populismo nacional*. Allí el sociólogo ítalo-argentino retoma su obsesión por la comprensión y explicación del “populismo nacional” intentando refutar las críticas realizadas a sus interpretaciones pioneras de los cincuenta (Murmis y Portantiero, 2006, Halperín Donghi, 1975). La operación teórica de Germani consiste en abandonar los marcos de la teoría de la modernización por sus implicancias evolucionistas y centrarse en el concepto de movilización para dar cuenta de los fenómenos populistas (Pérez, 2007). Desde esta nueva perspectiva, el concepto de movilización, tomado como “teoría de alcance intermedio”, permite entender al populismo como una determinada relación entre un tipo de movilización y una forma de integración/institucionalización de tal movilización en el nivel del régimen político de gobierno.

Al igual que en sus trabajos de la década del cincuenta, Germani ve al populismo nacional como una forma de “democratización fundamental” que se opera por la movilización heterónoma de importantes fracciones de las masas desafectadas de los procesos políticos en curso, en una sociedad sometida a un cambio acelerado como consecuencia del vertiginoso proceso de industrialización por sustitución de importaciones iniciado en la década del treinta. A través de la intervención de una élite externa a los propios actores movilizados, se produce la integración de sus demandas en el aparato del Estado generando un desanclaje entre los procesos de integración social y movilización colectiva respecto de las estructuras de representación política de matriz liberal democrática, fundamentalmente el sistema de partidos y las asociaciones intermedias autónomas (Germani, 1978; Di Tella, 1964 y 2003). Resulta de tal proceso un régimen político que confiere una profunda experiencia democratizadora a los sectores populares anteriormente desafectados, pero que implica una creciente

corporativización y estatalización de la política en detrimento de las estructuras formales de representación política y agregación de intereses. Ese es el sentido de lo que Germani llama, con tono apocalíptico, “la tragedia política argentina”: el componente igualitario del proceso de democratización, consistente en la ampliación de las fronteras del demos legítimo, se produce, en el caso argentino, en detrimento del componente pluralista de representación institucionalizada de los intereses y las identidades en conflicto, con el corolario de una baja autonomía del sistema político respecto del Estado y de este último respecto de los actores sociales constituidos. Consecuentemente, la democracia argentina queda signada por una persistente inestabilidad política derivada de una baja capacidad de procesar el conflicto de manera institucionalizada.

Este diagnóstico es retomado más recientemente por Alain Touraine, para quien el populismo queda definido por:

la predominancia de las categorías políticas sobre las categorías sociales y de igual importancia la ausencia de diferenciación entre el sistema político y el Estado. Tenemos que aceptar, entonces, no como insuficiencia del análisis, sino como uno de sus principales resultados la imposibilidad de escoger entre definiciones del populismo como movimiento social, como régimen político o como ideología estatal. El populismo es la identificación del movimiento con el Estado (Touraine, 1987: 143).

En esta etapa de su pensamiento, para Germani la movilización social –como concepto clave de una teoría de alcance intermedio– no resulta una mera consecuencia determinada por el proceso de modernización, sino que constituye la dimensión específica a través de la cual puede analizarse la articulación de tal proceso en contextos históricos determinados. Define nuestro autor:

La movilización social constituye un proceso complejo que implica la desintegración de la estructura preexistente, algún tipo de respuesta o reacción a ella, la disponibilidad de personas hacia nuevas formas de comportamiento, la representación dramática de dicha disponibilidad, y finalmente, la reintegración a la sociedad. Puede ser percibida como el cambio en la naturaleza y en el alcance de la participación, definida como el conjunto de roles que un individuo desempeña en virtud del estatus en el cual se encuentra ubicado en la sociedad. Estos roles incluyen no solo aquellos correspondientes a las posiciones estructurales en varias instituciones y grupos, sino también aquellos que definen el acceso del individuo al consumo de bienes y servicios, al ejercicio de derechos y al cumplimiento de obligaciones (Germani, 2003: 44).

Pero eso no es todo:

Es importante distinguir este tipo de participación integrada de la no integrada. La primera tiene lugar en condiciones de integración normativa, psicosocial y ambiental. La segunda ocurre cuando no existe correspondencia entre el grado, la forma y la extensión de la participación requerida o tolerada por las normas predominantes (y por los actores poderosos de la sociedad) y lo que realmente ocurre. [...] Es de especial importancia en el análisis de la transición social el aumento y/o el cambio en la naturaleza de la participación. Este proceso que denominamos ‘movilización’ se define como *el exceso (en grado, alcance o forma) de la participación del grupo en relación con el nivel considerado normal por la vieja sociedad* (Germani, 2003: 50).

La movilización que llamaremos política constituye siempre una forma de participación disruptiva por exceso o por defecto. No resulta de un mero incremento en los niveles de participación, de hecho Germani apunta la existencia de “régimenes de movilización” que se caracterizan por su capacidad de incrementar sus niveles de participación sin afectar sus marcos de integración; se trata, en cambio, de un particular tipo de exceso que nuestro autor se esfuerza por caracterizar:

El término *exceso* no solo se utiliza para enfatizar que el cambio en el conjunto de roles (en la participación) implica una sustitución de algunos de ellos por otros, sino que fundamentalmente incluye la invasión de roles que han sido reservados para otros sectores de la sociedad. El cambio en el grado y en la composición de la participación (como en el conjunto de roles) puede expresarse de una forma más general y neutral sin enfatizar el aspecto de la invasión en el ejercicio de roles denegados al grupo que está siendo movilizado. Es preferible utilizar un concepto con mayor carga para subrayar dos hechos importantes en el análisis del proceso de transición: 1) la expansión de la participación y 2) el hecho de que la expansión aparece frecuentemente como una invasión de roles y estatus, previamente reservados para otros grupos (Germani, 2003: 51).

Tanto la “expansión” como la “invasión” dan cuenta del carácter conflictivo que Germani subraya en los procesos de movilización política. No se trata simplemente de un aumento cuantitativo como de una expansión a actores previamente no movilizados, ni de una mera sustitución de estatus sino, para decirlo con un vocabulario más contemporáneo, de una invasión de las formas

de reconocimiento de identidades previamente constituidas y diferenciadas.<sup>3</sup> En definitiva, sugerimos restringir el uso del concepto de *movilización política* para los casos en los que se produce la emergencia de un sujeto político que plantea problemas de integración social: la impugnación de las reglas que organizan la distribución de recursos de autoridad (legitimación, representación, participación) y/o de asignación (condiciones de acceso a bienes y servicios). Una movilización política no consiste únicamente en el desplazamiento de los grupos en la estructura de estatus establecida, sino que afecta las propias reglas de distribución de las posiciones y los roles sociales, es decir, presenta el problema de la *institucionalización* de tales transformaciones.<sup>4</sup>

No es que la movilización política se desate como resultado de una disfunción en el proceso de modernización —una “asincronía”—, que en condiciones ideales significaría un proceso de integración social no conflictivo. Desde su perspectiva más evolucionada, aunque, como vimos, la idea del signo contradictorio de los procesos de cambio social en la modernidad industrial ya permeaba el pensamiento de Germani desde su diagnóstico militante sobre el fascismo, el carácter conflictivo de la movilización es inherente a la dificultosa convergencia entre los dos aspectos fundamentales del proceso de secularización. Por un lado, la revolución industrial que, como consecuencia de la organización racional del Estado y la diferenciación de las élites políticas y técnicas, produce una creciente abstracción y concentración del poder y la autoridad; por el otro, la “democratización fundamental”, signada por una ruptura de las lealtades locales y la consecuente integración a la comunidad nacional a través de una ampliación de la participación política y la dinámica igualitaria. El impulso secularizador requiere de una trabajosa institucionalización del cambio y el conflicto en un contexto de autonomización de las élites y despersonalización de la interacción social. Aquí la racionalización social derivada de los dos ejes centrales de la secularización —revolución industrial y democratización fundamental— se presentan como un proceso tenso y conflictivo que desencadena procesos de movilización resultantes de la individuación de las relaciones sociales producida por la racionalidad instrumental imperante en el proceso de producción, por un lado, y de la abstracción de los vínculos políticos propia de una situación de ruptura de los lazos comunitarios, por el otro. Esa combinación entre abs-

---

<sup>3</sup> Para un mayor desarrollo de las diferencias entre los conceptos de movilidad, movilización social y movilización política, cfr. Pérez, 2007.

<sup>4</sup> Resulta interesante explorar las notables similitudes entre la caracterización que realiza Germani del proceso de movilización política y lo que, en un libro ya clásico de los estudios contemporáneos sobre acción colectiva, Sidney Tarrow (1997) llama “ciclo de movilización”.

tracción del poder e individuación de los vínculos sociales en las sociedades de masas, con sus efectos complejos sobre la personalidad, constituye la clave del interés persistente de Germani por complementar en sus investigaciones los enfoques estructurales, sociopolíticos y psicosociales dando forma a un verdadero proyecto de “socioanálisis” (Blanco, 2006).

Dicho de otra forma, la diferenciación generada por el propio proceso de secularización produce un déficit de legitimidad en la medida en que socava las representaciones del mundo compartidas que operan como base de cualquier consenso intersubjetivo posible sobre problemas públicos fundamentales. De ahí otro de los problemas centrales en la sociología política de Germani: la institucionalización del conflicto social concebida como la mediación entre los procesos de diferenciación e individuación que provocan las dinámicas estructurales del capitalismo industrial avanzado, por un lado, y la necesidad de generar patrones democráticos de integración social, por el otro.<sup>5</sup>

Consideremos ahora lo que para Germani constituye la red conceptual de la movilización. Como efecto de una alteración producida en alguna de las dimensiones de integración que se experimenta como “evento traumático” –en el caso del peronismo, las aceleradas migraciones internas con la consecuente exposición a la experiencia de la vida urbana y fabril para sectores con patrones tradicionales de conducta, sumada a la subrepresentación de sus demandas–, se produce un fenómeno que Germani designa como *desplazamiento*. Tal concepto refiere al desprendimiento de ciertos grupos, estratos o élites de la estructura social previa, como resultado de la alteración mencionada, pero no basta para hablar de movilización en la medida en que cabe la posibilidad de una reacción de los mismos en términos de lo que el sociólogo denomina *participación imperfecta o negativa*: formas anómicas de repliegue y/o apatía.

Para el paso a la movilización el desplazamiento debe dar lugar a la *disponibilidad*. Esto es, una “movilización psicológica” expresada en la disposición a impulsar una transformación en los estándares de participación. Aquí se abren tres alternativas: a) la *desmovilización*, resultado de la oposición exitosa de otros grupos que operan como oponentes al sector movilizado; b) puede ocurrir un caso de *asimilación*, la modificación de los grupos movilizados con el propósito de ser legitimados en la estructura social existente; o, por último, c) cabe la posibilidad de una *dislocación o cambio estructural*, el caso del “exceso” y “la invasión de estatus” que implica el trastocamiento de todas las posiciones

---

<sup>5</sup> Con un talante notablemente pesimista Germani trata este problema en su último trabajo: “Democracia y autoritarismo en la sociedad moderna” (Germani, 1978).

sociales en función de un nuevo principio de legitimidad. Como venimos mostrando, este último es el caso del peronismo como ejemplo destacado de populismo nacional.

Germani apunta dos condiciones que deben atenderse para el análisis de la puesta en disponibilidad, es decir, que influyen en la “movilización psicológica” de los sectores desprendidos: *la cultura política nacional y la existencia de tradiciones previas de movilización en los sectores desplazados*. Es interesante destacar que, en este último uso, el concepto de tradición tiene un valor completamente distinto al que se le asigna cuando se lo usa en el contexto de la oposición sociedad tradicional-sociedad moderna. En este sentido, la tradición no representa aquello por definición opuesto a lo moderno, sino la transmisión intergeneracional de pautas de confrontación y formas de organización, lo que el gran historiador de la acción colectiva Charles Tilly llama “repertorios de acción colectiva”. Tilly (1978) denomina “repertorios de movilización” a las pautas de acción aprendidas en la lucha que dotan de marcos interpretativos y alternativas estratégicas a los actores movilizados. Los repertorios son limitados en la medida en que garantizan la continuidad de la lucha, pero abiertos a la innovación en relación permanente con las transformaciones de las oportunidades políticas en las que se desarrolla la acción contenciosa.

La cuestión de la *cultura política* resulta clave en la explicación que Germani ofrece para dar cuenta de la puesta en disponibilidad de los sectores populares desplazados en el surgimiento del peronismo. El fracaso de la élite terrateniente en la conformación de un Estado moderno se produjo, principalmente, por su incapacidad para entender la cultura política de los sectores populares durante el proceso de organización nacional, resumida en la oposición binaria y fatal entre civilización y barbarie. Esta concepción meramente “liberal” no les permitió advertir el componente democrático expresado en términos de luchas por la igualdad que caracterizó la participación de los estratos populares criollos en el proceso de descolonización y que, incluso, neutralizó los “coqueteos” de la élite con la monarquía. La figura del gaucho no se deja comprender, para Germani, en clave meramente tradicionalista sino que, al contrario, se trata de un “tipo humano” –una identidad diríamos hoy– que destaca por no estar sometida a una autoridad prescriptiva, como las identidades tradicionales, sino que por las peculiaridades de su manera nómada de vivir en la amplitud de la pampa se define, más bien, por una suerte de “individualismo anárquico” dispuesto a reconocer la autoridad de aquellos que exaltan sus valores como la lealtad, el coraje y la destreza personal (Germani, 1971: 308).

Ese individualismo anárquico fraguó un “sentimiento democrático” de búsqueda de la igualdad en el corazón de los sectores populares criollos cuya expresión política resultó ser la “democracia inorgánica” centrada en la relación entre estos sectores y los caudillos locales y regionales. Esa forma política híbrida articuló las demandas igualitarias con un caudillismo localista de baja institucionalización, constituyendo la base cultural sobre la que se apoyó la interpelación de Perón en el momento de movilizar a las masas desprendidas por las dislocaciones ocurridas durante el segundo lustro de la década del treinta. Es así que la identidad popular plebeya del peronismo “fusiona” –hoy diríamos “articula”– una forma de liderazgo personalizado de baja institucionalización con las demandas igualitarias propias del trabajo asalariado en un contexto de disciplinamiento y desprotección como el que padecían las masas obreras a principios de los cuarenta.

Dos factores fundamentales son los que intervienen en la configuración de la movilización orientándola hacia alguna de sus posibles formas de reintegración: *las élites y la ideología*. La función de las élites es clave dado que influyen de manera decisiva sobre las relaciones de los grupos movilizados con las instituciones formales del régimen político de gobierno; así como su consistencia e integración promueve o restringe oportunidades políticas para la movilización.<sup>6</sup> Germani distingue tres tipos de intervención de las élites que lideran los procesos de movilización: 1) *movilización con intervención de una élite externa*: la diferenciación de la élite respecto del grupo movilizado es anterior a la puesta en disponibilidad, incluso puede tratarse de una élite que no pertenezca a los sectores desprendidos. Este es el caso del peronismo en el que la élite militar que lidera la movilización es anterior a la puesta en disponibilidad, en estos casos la autonomía de la élite respecto de los sectores movilizados es mayor; 2) *movilización con generación de una élite interna*: la élite se diferencia después o simultáneamente con el proceso de movilización; 3) *movilización sin liderazgo*: aunque no aparece un liderazgo diferenciado, en este caso se registra la intervención de líderes informales que operan como grupo a nivel primario.

Respecto del problema de la función de las ideologías, Germani establece tres factores: la naturaleza de otros grupos o sectores de la población disponibles y movilizables –adherentes y/o antagonistas–, el contenido de las ideologías vigentes y, por último, la cultura política de la sociedad y el sector movilizado. Los factores ideológicos introducidos por Germani pueden considerarse, a la

---

<sup>6</sup> En el texto mencionado, Tarrow (1997) sostiene que la acción colectiva debe analizarse como un sistema de relaciones estables entre movimientos, élites y antagonistas.

luz de los más recientes desarrollos en los estudios de la acción colectiva, como marcos interpretativos de la acción colectiva más que como cosmovisiones abarcativas y coherentes. Los marcos interpretativos operan como construcciones simbólicas estratégicas en la lucha por el reconocimiento de los grupos, la definición de los adversarios y la realización de sus demandas.<sup>7</sup>

En el caso del peronismo, Germani define los contornos de lo que hoy llamaríamos una identidad popular:

Todas estas experiencias contribuyeron a formar en las clases populares una conciencia bastante clara de su poder y significado; su actitud no era, como muchos pretenden, de agradecimiento al dictador por la “dádivas” (aunque, por supuesto, esta clase de sentimiento no faltó en muchos), sino de orgullo por haber logrado (impuesto sería la palabra psicológicamente más exacta) sus derechos frente a la clase patronal, y de “haber conquistado el poder”, según los *slogans* de la propaganda oficial. No solamente las clases populares adquirieron conciencia de su fuerza en esta oportunidad, sino que alcanzaron esa unidad que partidos auténticamente proletarios en su tradición y programas jamás habían alcanzado. El electorado se polarizó según la línea de la división de clase, cosa que no había ocurrido nunca anteriormente en el país (Germani, 1971: 349).

El peronismo inscribe un antagonismo simple en el cuerpo social que no se refleja solo en la polarización clasista del electorado sino, y sobre todo, en la actitud de “imponer” derechos y “conquistar” el poder, viviendo sus bases estos logros como protagonistas de la movilización más que como masa sumisa a los designios del líder. También adquiere en esa operación una homogeneidad, una equivalencia entre sus demandas, parafraseando teorías contemporáneas, que los partidos de izquierda aliados con los sectores medios no supieron conferirle. En definitiva, una *identidad popular plebeya* se despliega en la interpretación que ofrece Germani de los aspectos ideológicos y culturales del peronismo.

Y este aspecto será clave en su esfuerzo por distinguir al populismo del fascismo: en este último, la representación jerárquica de la comunidad política, resultante de la definición de un antagonista externo —la raza, el imperialismo—, genera apatía y desafección política por parte de los jóvenes y los trabajadores; en el populismo nacional, en cambio, el antagonismo interno que recorre a la sociedad produce un efecto de politización en ambos sectores fundamentales en la movilización. Esa politización, además, no solo se da en el sentido vertical

---

<sup>7</sup> Para un desarrollo del concepto de marcos interpretativos cfr. Cefai, 2008.

de la relación entre sectores organizados y élites políticas, sino también en el sentido horizontal de afectar esferas de la experiencia que se presentaban como ajenas a la política: el deporte, la familia, el género, etcétera.

## II

Las perspectivas revisionistas, sobre todo aquellas de matriz teórica marxista,<sup>8</sup> centraron sus críticas en la hipótesis de la nueva clase obrera de baja conciencia y organicidad resultante de las migraciones internas que, según Germani, había constituido la “base humana” disponible para la experiencia populista. Con sólidas evidencias históricas y sociológicas, destacaron la consistencia estructural, ideológica y organizativa de la clase obrera al momento de integrarse a la experiencia peronista, haciendo hincapié en la consecuente capacidad estratégica de esos sectores para integrarse al movimiento más allá del liderazgo omnisciente de Perón. Estas críticas fueron decisivas en la conformación del horizonte de sentido en el que se discutió la experiencia populista hasta los años setenta: por un lado, concentraron la discusión en la fisonomía clasista e ideológica del peronismo relegando los aspectos ligados a la identidad política y el régimen político que habían sido relevantes en la interpretación “ortodoxa”; por el otro, orientaron el debate a las relaciones complejas entre populismo y socialismo, sobre todo, a la posibilidad de que el primero sea un camino posible –o un obstáculo insuperable– para el segundo.

En este sentido, es evidente que si el apoyo y la participación de la clase obrera en el proceso peronista fue parte de una estrategia de clase llevada a cabo por un actor constituido previamente, entonces por más pregnancia que pudiera haber tenido el peronismo sobre su identidad, resultaba un avatar en el camino de esa clase hacia su liberación. Lo contrario también es plausible, si, como piensa Germani, esa clase se constituye en sujeto político nacional con y a través del fenómeno peronista, entonces, cuesta inferir cómo llegaría a desarrollar una estrategia política autónoma. Visto desde hoy, el populismo como fenómeno político ha sobrevivido largamente al problema de su constitución de clase y acaso en la comprensión de esa persistencia esté la clave de buena parte de su significado histórico.

Murmis y Portantiero, en su clásico *Estudios sobre los orígenes del peronismo* (2006), publicado por primera vez en 1971, parten de un diagnóstico distinto respecto de los aspectos estructurales para concluir en la primacía de los factores

---

<sup>8</sup> Murmis y Portantiero (2006), Durruty (1969), Laclau (1978), De Ipola y Portantiero (1989).

estratégicos sobre los institucionales y, sobre todo, político-culturales que destaca Germani; el peronismo no se trataría tanto de la conformación de una identidad o un sujeto político novedoso con su influencia decisiva sobre el régimen político de gobierno, sino de una alianza estratégica garantizada por el Estado entre los dirigentes sindicales y los sectores industriales vinculados al mercado interno.<sup>9</sup> Como sostiene Amaral (2003), luego de la crítica de Murmis y Portantiero el debate sobre los orígenes del peronismo se centró en los aspectos estructurales y estratégicos de la clase obrera –incluso para el propio Germani– saliendo del foco la cuestión que hoy han retomado las teorías contemporáneas sobre el populismo: su dimensión de régimen político de gobierno en tensión con la tradición republicana y la tradición liberal.<sup>10</sup>

Esta refutación de la tesis del nuevo proletariado en clave marxista de alianza estratégica entre fracciones de clase, sin embargo, y como ha advertido con sagacidad Juan Carlos Torre (1999), omite considerar el nervio del argumento de Germani: más allá de la mayor o menor novedad y organización previa de las masas comprometidas en el proceso, el peronismo significó la matriz de incorporación de la clase obrera como sujeto político en el orden político nacional. Es por eso que a partir de allí todas las experiencias de izquierda debieron –y deben– posicionarse respecto del peronismo para definir los rasgos básicos de su identidad y su oferta política. Y es precisamente en ese punto donde nos interesa retomar la discusión sobre el populismo: en la relación entre la emergencia de sujetos políticos en los procesos de movilización y su institucionalización en el plano del régimen político de gobierno. En definitiva, en el terreno propio que tanto Germani como los revisionistas habían delimitado para la sociología política.

Ahora bien, las coordenadas de ese debate se difuminaron en el contexto de la denominada “transición a la democracia”. El entusiasmo democrático posterior a la dictadura cifró las expectativas de reconstrucción democrática en la regeneración de las identidades políticas populares fraguadas en la tormentosa experiencia política del peronismo. El autoritarismo, que había alcanzado dimensiones atroces con el terrorismo de Estado, se pensaba, no resultaba una contingencia en el derrotero político nacional sino que reconocía raíces muy profundas en la propia constitución facciosa, intolerante y violenta de los actores políticos que habían protagonizado anteriores experiencias democráticas (Aboy Carlés, 2010).

<sup>9</sup> Para un ejercicio comparativo exhaustivo sobre las interpretaciones del peronismo, cfr. De Ipola (1989).

<sup>10</sup> Autores que no mencionan siquiera a Germani desarrollan este argumento, por ejemplo, Panizza (2008) y Arditi (2008).

Las ciencias sociales académicas se sumaron de manera resuelta a este entusiasmo democrático que implicaba una reforma cultural y moral de la sociedad a través de dos operaciones principales. Por un lado, a través de la consolidación disciplinar e institucional de la ciencia política<sup>11</sup> que desarrolló un aparato analítico destinado al estudio comparado de los procesos de transición y consolidación democrática, así como se abocó a definir los requisitos mínimos para el correcto funcionamiento de un régimen pluralista competitivo o poliarquía. Por el otro, se instaló en el centro del debate teórico una concepción de la democracia que excedía su dimensión de régimen político para definirla como una “forma de sociedad” surcada por la contingencia del orden y el consecuente trabajo constante de institucionalización del conflicto. La obra de Hannah Arendt, sobre todo su monumental estudio sobre el totalitarismo (Arendt, 2006), así como los trabajos de Claude Lefort (1985, 1990) fueron seminales en este aspecto.

Para Lefort, la “revolución democrática” operó una transformación profunda del orden simbólico que estructura lo político moderno, definiendo una nueva forma de institución de lo social. Desde su perspectiva, la diferencia radical que introduce la democracia moderna es que el sitio del poder pasa a ser un lugar vacío cuya figuración resulta imposible, desapareciendo así la referencia a un garante trascendente y, con él, la representación de una unidad sustancial de la sociedad. Un poder “puramente simbólico” instituye lo social de manera liminar y contingente. Su figuración resulta imposible—su encarnación misma— y, consecuentemente, la unidad sustancial de la sociedad.

La democracia así concebida se oponía punto por punto con el modelo totalitario de una sociedad cerrada en una representación antropomórfica de la autoridad y el poder. Por extensión histórica, ese modelo del terror como vínculo político quedaba asociado a la reciente experiencia del terrorismo de Estado y su precuela de violencia política organizada. La indeterminación última de los referentes clásicos de integración social—el pueblo, la clase, la nación, el Estado— y el rechazo a la definición de una positividad de lo social resultaban condiciones constitutivas, no solo en el debate académico contra los “totalitarismos”, sino para la consolidación de la democracia.

A esta concepción formalista de la democracia, en el sentido en que se trata aquí de dar cuenta de democracia como una conformación simbólica de la comunidad política más allá de los actores y sus relaciones específicas en un

---

<sup>11</sup> La carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires se creó el 17 de abril de 1985 por resolución del Consejo Superior de la Universidad.

contexto histórico determinado, la naciente ciencia política le sumó una epistemología empírico-analítica de la política como competencia estratégica entre actores racionalmente motivados cuyos incentivos son provistos por los sistemas considerados: electoral, de partidos, de intereses. Se fraguó así una suerte de institucionalismo performativo según el cual los diseños institucionales podían alterar las preferencias y comportamientos de los actores haciéndolos converger hacia situaciones de cooperación, aun cuando la evidencia histórica mostrara la tenaz resistencia de muchos de ellos siquiera a negociar políticas comunes.

De tal suerte, la convergencia entre el formalismo democrático de la teoría política y el institucionalismo performativo de la ciencia política contribuyeron a fortalecer los componentes pluralistas y republicanos que el proceso de consolidación democrática parecía exigir. Ahora bien, esa suerte de doble autonomía de lo político –filosófica y científica– implicó también la desconexión de la reflexión sobre lo político respecto de las transformaciones de la estructura social y de los actores resultantes de esas mutaciones con sus respectivas configuraciones ideológicas, organizativas e institucionales, es decir, de la agenda propia de la sociología política. Semejante mutación epistémica en el pensamiento sobre la política se consolidará aun en la crisis del imaginario refundacional del alfonsinismo que la vio nacer; en lo que queda de este trabajo nos interesa proponer una posible agenda de la sociología política en relación polémica con este paradigma “posfundacionalista” dominante en la teoría política contemporánea.

### III

Luego de los experimentos neoliberales de finales del siglo xx, el nuevo siglo amaneció con un proceso regional de instalación y consolidación de gobiernos de base popular con agendas políticas de centro-izquierda. En el ámbito académico la publicación en 2005 del libro *La razón populista* de Ernesto Laclau significó un impulso fundamental para la reinstalación de la problemática del populismo como clave de interpretación de los cambios políticos en el país y la región. Para el filósofo argentino el populismo debe pensarse como una lógica política a través de la cual se constituyen las identidades populares capaces de disputar la hegemonía. La diferencia fundamental entre esta versión de la teoría del populismo y su anterior trabajo sistemático sobre la cuestión,<sup>12</sup> radica en la inexistencia de referencias a factores estructurales, estratégicos e institucionales para analizar el fenómeno que solo se deja comprender como una “ontología

---

<sup>12</sup> Cfr. “Hacia una teoría del populismo”, en Laclau (1978).

política” de orden semiótico. Las “lógicas” equivalenciales y diferenciales, los significantes vacíos y flotantes, la “catexis” que inviste la figura del líder, son los elementos principales que tapizan la explicación de Laclau.

La teoría de Laclau se inscribe de lleno en la saga del “posfundacionalismo” de inspiración lefortiana (Marchart, 2009) dominante en la teoría política. La tesis posfundacionalista reconoce su procedencia en lo que Marchart denomina “heideggerianismo de izquierda” y se formula del siguiente modo:

Con respecto a la teoría política vigente, nuestra investigación procura corroborar la tesis de que la diferencia conceptual entre la política y lo político, *como diferencia*, asume el rol de un indicador o síntoma del fundamento ausente de la sociedad. En cuanto diferencia, esta no presenta sino una escisión paradigmática en la idea tradicional de la política, donde es preciso introducir un nuevo término (lo político) a fin de señalar la dimensión “ontológica” de la sociedad, la dimensión de la institución de la sociedad, en tanto que “política” se mantuvo como el término para designar las prácticas “ónticas” de la política convencional (los intentos plurales, particulares y, en última instancia, fallidos de fundar la sociedad) (Marchart, 2009: 19).

La cita resume con claridad los parámetros de una influyente corriente de la teoría política contemporánea obsesionada por el problema de la institución de lo social en la medida en que tal cosa resulta ontológicamente imposible. Una pléthora de inscripciones “ónticas” batallan por una representación legítima de algo que es, en definitiva, irrepresentable en su fundamento o, más bien, en la ausencia del mismo. De ahí que el libro de Marchart se aboque a la curiosa tarea de trazar la genealogía de “la tropología posfundacional de la infundabilidad” con el afán de elucidar “las condiciones cuasitrascendentales de (im)posibilidad de un fundamento de la política”. La paradoja resulta el tropo predominante en esta concepción formalista de la tensión/articulación entre la política y lo político: “fundación contingente”, “contingencia necesaria”, condiciones “históricamente trascendentales” son algunos botones de muestra de una operación de abstracción y formalización del pensamiento sobre lo político (y sus relaciones con lo social y lo económico) que se justifica en la crítica a los “fundacionalismos”: el sociologismo, el conductismo, el determinismo economicista, etcétera. A “lo político” corresponde en esta división ríspida lo instituyente, el locus de los acontecimientos y los antagonismos constitutivos, mientras que “la política” remite a la tristeza sepia de las rutinas institucionales, las formas ritualizadas de acción colectiva y el espectro de la administración.

A grandes rasgos, la operación posfundacionalista consiste en mostrar que, siguiendo la célebre invectiva de Laclau, “la sociedad no existe”. En todo caso, lo que no existe es una esencia o fundamento último de lo social respaldado en una filosofía de la historia, más materialista o más idealista, así como tampoco sostenido en una ciencia objetiva y verificable. Hasta aquí acompañaríamos de buena gana el argumento posfundacionalista pero las cosas se complican cuando de la indispensable crítica a la filosofía de la historia y al positivismo se infiere que lo social como totalidad representable, es decir como objetividad, es siempre el resultado contingente de una lucha política por la hegemonía significativa de un campo discursivo determinado. Y el panorama se enturbia porque no es lo mismo decir que es fundamental una crítica teórica y política a las representaciones filosóficas y científicas heredadas sobre lo social, que afirmar que lo social no constituye un régimen de producción de significados independientemente del modo en que se lo designe. Este desplazamiento, para nuestro gusto inválido y causante de una serie de malentendidos que han opacado la posibilidad de recrear la sociología política en el último cuarto de siglo, tiene su origen en la filosofía del lenguaje en la que se funda. Y utilizamos el término de manera completamente deliberada.

El desplazamiento semiótico de la teoría política “posfundacionalista” se produce, precisamente, por abrazar una teoría del significado heredera de la tradición saussureana para la cual el foco de atención debe colocarse en la dimensión paradigmática de la lengua cuya estructura no solo es independiente de la experiencia social de los hablantes sino que la configura. Y en este punto, vale aclarar, las diferencias entre el estructuralismo y el *pos* son de grado, no de fondo. Desde semejante perspectiva, la palabra política constituye de cabo a rabo el espacio social en el que se la reconoce, desconociendo la existencia de tradiciones, memorias y repertorios de acción que se fraguan en los lenguajes naturales a través de los cuales los hablantes definen su medio y coordinan sus relaciones entre sí y con el mundo.

Proponemos como alternativa para una sociología política que recupere su campo de estudio sin ceder a objetivismos banales una perspectiva para la cual el significado es un problema hermenéutico más que semiótico en la medida en que requiere de un trabajo semántico y pragmático de aplicación a las transformaciones de los lenguajes políticos, las instituciones y las formas de vida en común (Koselleck, 2012). Es en este uso en el que nos interesa rescatar el concepto de “fusión” elaborado por Germani para analizar las transformaciones en las identidades y la cultura política que se produjeron en el surgimiento y consolidación del peronismo, sobre todo en la forma de una articulación de

elementos de la cultura popular criolla —el “individualismo anarquizante”— y las demandas igualitarias surgidas en el medio urbano y fabril. Aquí los elementos culturales y estructurales se vinculan de una manera relacional, como resultado de transformaciones históricas en los sistemas de prácticas que, incluso, se fraguan en significados que operan como herramientas de (inter)acción para los actores. No se trata de restaurar el fundamento, sino de limitar los efectos nocivos de un nominalismo extremo sobre la comprensión de los procesos histórico-sociales.<sup>13</sup>

Si asumimos esa perspectiva hermenéutica, el propio posfundacionalismo, su historicismo radical, pueden ser cuestionados:

En otras palabras, el problema es, para mí, *cómo historizar el historicismo mismo*. El pasaje desde el marxismo “esencialista” a la política contingente posmoderna (en Laclau), o el pasaje desde el esencialismo sexual a la formación de género contingente (en Butler) o —un ejemplo más— el pasaje del metafísico al ironista en Richard Rorty, no es un simple progreso epistemológico, sino parte del cambio global en la naturaleza misma de la sociedad capitalista. No es que antes las personas fueran “esencialmente estúpidas” y creyeran en la sexualidad naturalizada, mientras que ahora saben que los géneros están performativamente actuados; hace falta una suerte de metanarrativa que explique este pasaje mismo desde el esencialismo a la conciencia de la contingencia: la noción heideggeriana de las épocas del Ser, o la noción foucaultiana del cambio de *episteme* predominante, o la noción sociológica estándar de la modernización, o una explicación más marxista en la cual este pasaje sigue la dinámica del capitalismo (Zizek, 2003: 114-115).

Siguiendo a Zizek, cabe hacerse algunas preguntas: ¿a partir de qué momento la reflexión teórica sobre la política se abstrajo de las transformaciones en las estructuras sociales, de los repertorios de acción colectiva, de las instituciones que regulan la intervención de los actores (políticos) en el proceso de toma de decisiones? ¿Cuándo fue que el vocabulario de la teoría política académica se pobló de equivalencias, diferencias, antagonismos, iterabilidades, subjetivaciones, catexis, rizomas, etcétera, en detrimento de los problemas clásicos como la democracia, la representación política, la legitimidad, la participación, el Estado, etcétera? ¿Qué condiciones históricas y sociales abrieron un profundo

---

<sup>13</sup> En esta línea, el referente clásico que llevó el nominalismo político a su paroxismo fue sin dudas Thomas Hobbes. Al respecto cfr. Virno (2011)

hiato entre estas series que ha significado el eclipse, esperamos que parcial, de la sociología política?

Nuestra hipótesis es que tanto la ciencia política empírico-analítica como la teoría política posfundacionalista, maridadas en el contexto de la transición como se señaló más arriba, contribuyeron a establecer la separación entre lo político, lo económico y lo social que operaron como condición de posibilidad de la gubernamentalidad neoliberal (Foucault, 2007). La separación conceptual entre lo social y lo político generó las condiciones epistémicas para la emergencia de la economía como dominio de autorregulación social y producción de vínculos autointeresados, indispensables para la consolidación del discurso y las políticas neoliberales en los noventa.

La autonomía filosófica, “ontológica”, de “lo político” contribuyó a esta “práctica divisoria” respecto de lo social y lo económico en el campo del saber (Foucault, 1987), despejando el camino para la constitución de la sociedad civil no ya como un conjunto de ciudadanos dotados de derechos y voluntad política, como en el liberalismo clásico iusnaturalista, sino como un medio inmanente de reproducción del interés y la competencia autorregulados, frente al cual el Estado debe mantener una relación de modulación mínima, exterior, puntual y calculada: el dominio específico de la economía política.

De manera convergente, el imaginario del pluralismo de las identidades y la “contingencia necesaria” favoreció la producción de la diferencia para un capitalismo que requiere de procesos de extrema individuación competitiva, donde la totalidad de la vida debe ser pensada como una inversión productiva bajo el modelo del “empresario de si mismo”. En este sentido, la iterabilidad de la diferencia –su proliferación infinita– no connota solo la imposibilidad de una identidad esencial y/o una estructura positiva y cerrada, sino también el modo predominante de valorización y reproducción de un capitalismo de producto organizado según los principios omniscientes del marketing (Deleuze, 1991).

Es precisamente en la recuperación reflexiva de esas relaciones entre lo político, lo económico y lo social, donde, proponemos, debe refundarse la sociología política. La reconstrucción que realizamos del aparato conceptual de la sociología política de Germani nos parece un antecedente destacado de esa búsqueda compleja. Y no se trata en ningún sentido de una regresión a un fundacionalismo objetivista en la medida en que tal operación puede realizarse perfectamente –como el propio Germani lo intuyó en sus últimos trabajos– asumiendo los parámetros de una concepción posempirista de la ciencia (Schuster, 2002). Para tal fin, proponemos la noción de *gramáticas políticas* como objeto

específico de una sociología política que recupere su rica tradición en el horizonte epistemológico contemporáneo.

La noción de gramática proviene de los desarrollos de la sociología pragmática que, mediante la elaboración de los conceptos de regla y juego de lenguaje acuñados por Wittgenstein, y desarrollados por la filosofía analítica de la acción y la hermenéutica, han avanzado en una superación crítica de las concepciones dualistas y deterministas de la relación entre estructura y acción (Pérez, 2002; Naishat, 2004; Nardacchione, 2005; Trom, 2008). Desde esta perspectiva, una gramática es un conjunto de reglas que definen las condiciones estructurales de la interacción social, conformando al mismo tiempo el medio y el resultado de la acción colectiva. Un dispositivo de reglas de producción y reconocimiento de sentido que orientan las acciones y permiten comprender y explicar la continuidad y el cambio en los sistemas de prácticas históricos (Giddens, 1995). Las denominamos reglas porque a un mismo tiempo habilitan y constriñen las posibilidades y oportunidades de (inter)acción produciendo el significado de una manera relacional y dialógica; desde esta perspectiva el significado no procede de las combinatorias contingentes operadas en la estructura —más o menos fallida— de la lengua, ni en la representación realista de estados de cosas externos a la comunidad de hablantes, sino que se plasma y recrea en la medida en que contribuye a las definiciones de mundo y la coordinación de las acciones en los juegos de lenguaje naturales. Complementariamente, el significado no se restringe a la dimensión verbal de la lengua sino que el discurso se constituye como un régimen general de significación que articula saberes, instituciones, prácticas y subjetividades en un “teatro de operaciones” (Foucault, 1987).

En términos más específicos, lo que entendemos por *gramáticas políticas* es el sistema de reglas que confiere significado a las relaciones entre los actores movilizados (sus repertorios de acción, formas de organización y marcos interpretativos) y las estructuras institucionales del régimen político de gobierno: partidos, sindicatos, asociaciones intermedias y Estado. Una gramática conforma, complementariamente, una determinada construcción preformativa de los problemas públicos (Nardacchione, 2005) que reconfigura las fronteras entre las esferas de lo público, lo común, lo privado, lo estatal.

Autonomismo, clasismo, liberalismo, republicanism, populismo constituyen nombres de lo que sugerimos llamar gramáticas políticas como objeto de la sociología política en estos tiempos posfundacionalistas. Siguiendo a Germani, hemos podido reconstruir los rasgos fundamentales de la gramática populista: a) una concepción personalista de la representación política centrada en la figura del líder; b) la estatalidad como horizonte y herramienta del cambio social y c)

una identidad popular plebeya como enmarcamiento fundamental de la acción y la movilización. Como también advertimos relejendo a Germani, se trata de indagar los solapamientos y las contradicciones de las gramáticas en los diferentes contextos estructurales, sobre todo atendiendo a las transformaciones del trabajo y sus efectos sobre la integración social. Pero, sobre todo, de mantener un pensamiento complejo en dos sentidos: *multidimensional*, es decir, que considere relacionamente las dimensiones y los factores que se propusieron para el análisis aplicado (estructurales, estratégicos, institucionales y culturales), por un lado, y *transdisciplinario*, capaz de incorporar elementos de la antropología cultural, la psicología y el análisis del discurso, por el otro. Ese es el legado del fundador.

## Bibliografía

- Aboy Carlés, Gerardo (2001). *Las dos fronteras de la democracia argentina: la reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem*. Rosario: Homo Sapiens.
- (2010). “Raúl Alfonsín y la fundación de la segunda república”. En Gargarella, Roberto; Murillo, María Victoria y Pecheny, Mario, *Discutir Alfonsín*, pp. 67-84. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Amaral, Samuel (2003). “La experiencia de la libertad: Gino Germani y el significado del peronismo”. *Anuario del CEH*, n° 2-3, pp. 263-283.
- Arditi, Benjamín (2009). “El populismo como periferia interna de la democracia”. En Panizza, Francisco (comp.), *El populismo como espejo de la democracia*, pp. 121-158. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Arendt, Hannah (2006). *Los orígenes del totalitarismo*. Madrid: Alianza.
- Blanco, Alejandro (2006). *Razón y modernidad. Gino Germani y la sociología en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Cefaï, Daniel (2008). “Los marcos de la acción colectiva. Definiciones y problemas”. En Natalucci, Ana (comp.), *La comunicación como riesgo: sujetos, movimientos y memorias*, pp. 49-79. La Plata: Al Margen.
- De Ipola, Emilio (1989). “Ruptura y Continuidad. Claves parciales para un balance de las interpretaciones del peronismo”. *Desarrollo Económico*, n° 115, vol. 29, 331-359.
- De Ipola, Emilio y Portantiero, Juan Carlos (1989). “Lo nacional popular y los populismos realmente existentes”. En De Ipola, Emilio, *Investigaciones políticas*, pp. 21-36. Buenos Aires: Nueva Visión.

- Deleuze, Gilles (1991). “Posdata sobre las sociedades de control”. En Ferrer, Christian (comp.), *El lenguaje literario*, pp. 101-109. Montevideo: Nordan.
- Di Tella, Torcuato (1964). *El sistema político argentino y la clase obrera*. Buenos Aires: Eudeba.
- (2003). *Perón y los sindicatos. El inicio de una relación conflictiva*. Buenos Aires: Ariel.
- Durruty, Celia (1969). *Clase obrera y peronismo*. Buenos Aires: Pasado y Presente.
- Foucault, Michel (1987). *El orden del discurso*. Buenos Aires: Tusquets.
- (2007). *Nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Germani, Gino (1955). *Estructura social de la Argentina*. Buenos Aires: Raigal.
- (1962). *Política y sociedad en una época de transición*. Buenos Aires: Paidós.
- (1971). “La integración de las masas a la vida política y el totalitarismo”. En *Política y sociedad en una época de transición*. Buenos Aires: Paidós.
- (1973). “El surgimiento del peronismo: el rol de los obreros y de los migrantes internos”. *Desarrollo Económico*, n° 51, vol. 13, pp. 435-488.
- (1978). “Democracia y autoritarismo en la sociedad moderna”. En Delich, Francisco, *Las bases sociales de la democracia*, pp. 21-58. Buenos Aires: Clacso.
- (2003). *Autoritarismo, fascismo y populismo nacional*. Buenos Aires: Temas.
- Habermas, Jürgen (2000). *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta.
- Halperín Donghi, Tulio (1975). “Algunas observaciones sobre Germani, el surgimiento del peronismo y los migrantes internos”. *Desarrollo Económico*, n° 56, vol. 14, pp. 765-781.
- Honneth, Axel (1997). *La lucha por el reconocimiento. Por una gramática moral de los conflictos sociales*. Barcelona: Crítica.
- Kornhauser, William (1969). *Aspectos políticos de la sociedad de masas*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Koselleck, Reinhart (2012). *Historia de conceptos. Estudios sobre semántica y pragmática del lenguaje político y social*. Madrid: Trotta.
- Kuhn, Thomas (1999). *La estructura de las revoluciones científicas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, Ernesto (1978). *Política e ideología en la teoría marxista. Capitalismo, fascismo, populismo*. Madrid: Siglo XXI.

- (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- (1993). *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- (1996). *Emancipación y diferencia*. Buenos Aires: Ariel.
- Lefort, Claude (1985). “El problema de la democracia”. *Opciones*, n° 6, pp. 73-86.
- (1990). *La invención democrática*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Giddens, Anthony (1995). *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Marchart, Oliver (2009). *El pensamiento político posfundacional*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Murmis, Miguel y Portantiero, Juan Carlos (2006 [1971]). *Estudios sobre los orígenes del peronismo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Naishtat, Francisco (2004). *Problemas filosóficos de la acción individual y colectiva. Una perspectiva pragmática*. Buenos Aires: Prometeo.
- Nardacchione, Gabriel (2005). “La acción colectiva de protesta: del antagonismo al espacio público”. En Naishtat, Francisco; Schuster, Federico; Nardacchione, Gabriel y Pereyra, Sebastián (comps.), *Tomar la palabra: Estudios sobre protesta social y acción colectiva en Argentina contemporánea*, pp. 85-109. Buenos Aires: Prometeo.
- Neiburg, Federico (1998). *Los intelectuales y la invención del peronismo*. Buenos Aires: Alianza.
- Novaro, Marcos (1994). *Pilotos de tormentas. Crisis de representación y personalización de la política en la Argentina (1989-1993)*. Buenos Aires: Letra Buena.
- Nun, José (1989). *La rebelión del coro: Estudios sobre la racionalidad política y el sentido común*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- (1991). “La democracia y la modernización, treinta años después”. *Desarrollo Económico*, n° 123, pp. 375-393.
- O’Donnell, Guillermo (2004). *Contrapuntos*. Buenos Aires: Paidós.
- Panizza, Francisco (2008). “Fisuras entre populismo y democracia en América Latina”. *Stockholm Review of Latin American Studies*, n° 3, pp. 81-83.
- Pérez, Germán (2002). “Hablar, actuar, juzgar: Contribuciones de la pragmática a la teoría social contemporánea”. En Schuster, Federico (comp.), *Filosofía y métodos de las ciencias sociales*, pp. 265-310. Buenos Aires: Manantial.

- (2007). “Participación, cambio social y régimen político. Apuntes sobre dos ciclos de movilización”, En Rinesi, Eduardo; Nardacchione, Gabriel y Vommaro, Gabriel (comps.), *Los lentes de Víctor Hugo. Transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente*, pp. 271-312. Buenos Aires: Prometeo.
- (2010). “Introducción: neoliberalismo y política”. En Pérez, Germán; Aelo, Oscar y Salerno, Gustavo (comps), *Todo aquel fulgor. La política argentina después del neoliberalismo*, pp. 6-25. Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Pérez, Germán y Natalucci, Ana (2010). “Reflexiones en torno a la matriz movimentista de acción colectiva en Argentina. La experiencia del espacio militante kirchnerista”. *Revista América Latina Hoy*, n° 54, pp. 97-112.
- Pitkin, Hanna (1984). *Wittgenstein: El lenguaje, la política y la justicia*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Rancière, Jacques (1996). *El desacuerdo: Política y filosofía*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Rorty, Richard (1996). *Consecuencias del pragmatismo*. Madrid: Tecnos.
- Schuster, Federico (2002). “Del naturalismo El escenario posempirista”. En Schuster, Federico (comp.), *Filosofía y métodos de las ciencias sociales*, pp. 33-58. Buenos Aires: Manantial.
- Sigal, Silvia (1991). *Intelectuales y poder en la década del sesenta*. Buenos Aires: Punto Sur.
- Tarrow, Sidney (1997). *Poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y política*. Madrid: Alianza.
- Tilly, Charles (1978). *From Mobilization to Revolution*. Nueva York: McGraw-Hill Publishing Company.
- (1998). “Conflicto político y cambio social”. En Ibarra, Pedro y Tejerina, Benjamín (comps.), *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*. Madrid: Trotta.
- Torre, Juan Carlos (1999). “Interpretando (una vez más) los orígenes del peronismo”. En Mackinnon, María Moira y Petrone, Mario Alberto (comps.), *Populismo y neopopulismo en América Latina: El problema de la Cienicienta*, pp. 173-195. Buenos Aires: Eudeba.
- Touraine, Alain (1987). *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*. Chile: PREALC.

- Trom, Danny (2008). “Gramática de la movilización y vocabularios de motivos”. En Natalucci, Ana (comp.), *Sujetos, movimientos y memorias. Sobre los relatos del pasado y los modos de confrontación contemporáneos*, pp. 21-48. La Plata: Al Margen.
- Virno, Paolo (2011). “El llamado ‘mal’ y la crítica del Estado”. En *Ambivalencia de la multitud*, pp. 119-132. Buenos Aires: Tinta Limón.
- Zizek, Slavoj (2003), “Lucha de clases o posmodernismo. ¡Sí por favor!”. En Butler, Judith; Laclau, Ernesto y Zizek, Slavoj, *Contingencia, hegemonía, universalidad. Diálogos contemporáneos en la izquierda*, pp. 95-140. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

# Guillermo O'Donnell y la política subnacional: un diálogo entre la ciencia política y la sociología política

*Jacqueline Behrend*

## Introducción

En 1993, Guillermo O'Donnell publicó un artículo que, como muchos de sus textos, se convertiría en un clásico de la ciencia política.<sup>1</sup> En él hablaba de la irregularidad en el alcance territorial del Estado dentro de un mismo país democrático y planteaba el siguiente problema: “¿Qué ocurre cuando la efectividad de la ley se extiende muy irregularmente (si no desaparece por completo) por el territorio y las relaciones sociales (étnicas, sexuales y de clase) que, según se supone, debe regular? ¿Qué tipo de Estado (y de sociedad) es este? ¿Qué influencia ejerce sobre el tipo de democracia que surja?” (O'Donnell, 1997: 266).

O'Donnell no solo se preguntaba por el régimen político, sino también por las relaciones sociales y, sobre todo, por el Estado como garante de la democracia y la legalidad. Es decir, no era un planteo institucional sobre la transición a la democracia, sino una pregunta más anclada en la sociología política, que entendía a la democracia como un régimen, pero, además, como una serie de relaciones sociales garantizadas por un tipo particular de Estado. El artículo enfatizaba la discrepancia que puede haber entre las instituciones formales de una democracia (elecciones, gobernadores, legisladores nacionales y provinciales, partidos políticos) y las prácticas informales que esas mismas

---

<sup>1</sup> El artículo, originalmente en inglés, fue traducido y publicado en español en 1997.

instituciones albergan y que a veces pueden estar lejos de lo que se esperaría en una democracia. El concepto de prácticas informales hace referencia a modos de interacción política que no están establecidos o codificados formalmente (en la Constitución o en las leyes), pero que están lo suficientemente rutinizados como para formar parte del repertorio de acciones esperadas. El clientelismo sería un ejemplo de una práctica informal. Los vínculos entre familia y política que desarrollaré más adelante en este trabajo son otro ejemplo de una práctica informal. Algunas formas de ejercer presión sobre el gobierno por fuera de las instituciones también pueden ser consideradas prácticas informales.

En un texto posterior, O'Donnell agregó que “la democracia no es solo un régimen político (poliárquico), sino un modo particular de relación entre el Estado y los ciudadanos, y entre los ciudadanos mismos, bajo un imperio de la ley que, además de sostener la ciudadanía política, sostiene la ciudadanía civil y una red completa de *accountability*” (O'Donnell, 1999: 321, traducción mía). Aquí nuevamente vuelve sobre un enfoque que combina elementos de la sociología política (la relación entre Estado y sociedad, y entre los ciudadanos mismos) con un análisis propio de la ciencia política (los conceptos de régimen político, ciudadanía, imperio de la ley, *accountability*).

Como lo hizo a lo largo de su trayectoria académica con muchos otros temas, O'Donnell marcó la agenda para los estudios sobre variaciones en la democracia subnacional al plantear este problema. Y si bien no se dedicó a investigar el tema empíricamente, volvió a él en varios artículos y en su último libro, hasta que finalmente se desarrolló una agenda de investigación sobre la democracia subnacional, no solo en América Latina, sino en países federales y unitarios de varias regiones del mundo.<sup>2</sup>

En este trabajo me propongo realizar un recorrido por algunos textos clave de Guillermo O'Donnell donde discute la variación territorial de la democracia y las implicancias que esto tiene para el sistema político a nivel nacional. Luego, mi objetivo es poner en diálogo el enfoque de O'Donnell con las distintas formas en que la ciencia política ha retomado su propuesta para investigar las variaciones de la democracia dentro de un mismo territorio nacional, centrándome sobre todo en el enfoque institucionalista, el estructuralista y el de las relaciones estratégicas intergubernamentales.

En todos los artículos y capítulos de libros donde O'Donnell hizo referencia a la democracia subnacional, siempre vinculó cuatro elementos en el análisis: el régimen formal, las prácticas sociales (informales), las relaciones interguberna-

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, Rusia, India, Filipinas, Nigeria e, incluso, Estados Unidos.

mentales y el Estado y su legalidad. En este sentido, el enfoque de O'Donnell hacia el estudio de la democracia subnacional se relaciona estrechamente con la preocupación de este libro y con la tarea que me encomendaron para este capítulo, que es el cruce entre la sociología política y la ciencia política.

## Zonas marrones y el alcance territorial del Estado

La preocupación de O'Donnell con las variaciones subnacionales no era nueva cuando escribió su famoso artículo sobre "zonas marrones" (O'Donnell, 1997). Ya en *Modernización y autoritarismo* (O'Donnell, 1972) había analizado cómo el uso de datos agregados nacionales y la falta de atención a la existencia de un centro y una periferia en los países en desarrollo ofuscaba nuestra comprensión del desarrollo económico. Y eso tenía consecuencias para el estudio de la relación entre desarrollo económico y democratización, que era el objetivo de ese libro. Pero con el planteo de las zonas marrones O'Donnell ya no estaba preocupado solo por la existencia de un centro y una periferia en términos de desarrollo económico, sino por los efectos políticos que la falta de homogeneidad territorial podía tener en los procesos de democratización. En el primer artículo donde habló del tema proponía lo siguiente:

Imaginemos un mapa de cada país donde las zonas color azul señalan un alto grado de presencia del Estado, tanto en el aspecto funcional como territorial (es decir, un conjunto de burocracias razonablemente eficaces y la existencia de una legalidad efectiva); las verdes indican un alto grado de penetración territorial y una presencia mucho menor en términos funcionales, y las marrones significan un nivel muy bajo o nulo de ambas dimensiones (O'Donnell, 1997: 268).

La tabla 1 a continuación ilustra el planteo de O'Donnell gráficamente. Distingue entre el aspecto funcional del Estado, que se refiere a un conjunto de burocracias razonablemente eficaces, y el aspecto territorial, que se refiere a la existencia de una legalidad efectiva. Un país puede ser todo azul, como, por ejemplo, Noruega, todo verde o todo marrón. Pero también puede ocurrir que veamos manchas de los tres colores, con predominancia de alguno de los tres, en un mismo país. O que la distribución de los colores dentro de un mismo país vaya variando en el tiempo (no necesariamente hacia el azul). Lo que interesa aquí son los casos donde estos tres tipos de penetración estatal se mezclan, creando mapas multicolores que señalan la heterogeneidad, y donde puede predominar un color más que otro. En un país donde predominan las

zonas azules, el Estado tiene una presencia territorial y funcional en todo el territorio nacional; se trata de un país bastante homogéneo que no muestra variaciones importantes en la democracia subnacional. Un país donde predominan las zonas verdes estaría en una situación intermedia, en la que el Estado hace cumplir su legalidad en casi todo el territorio, pero no tiene una burocracia muy extendida dentro del territorio nacional. Un país donde predominan las zonas marrones sería un país más heterogéneo, ya que el Estado nacional no solo no penetra en todo el país con sus burocracias, sino que tampoco puede asegurar el imperio de la ley en todo el territorio nacional. La cuarta opción, de una alta penetración funcional pero baja legalidad, parece difícil de imaginar y O'Donnell la deja de lado.

**Tabla 1: Tipología de presencia del Estado dentro de un territorio nacional**

Presencia del Estado			
Penetración funcional (burocracias)			
		Alta	Baja
Penetración territorial (legalidad)	Alta	Zonas azules	Zonas verdes
	Baja	--	Zonas marrones

Fuente: Elaboración propia a partir de O'Donnell (1997).

¿Pero cuál es el verdadero problema detrás de todo esto? El problema es que en las zonas marrones, donde ni las burocracias del Estado ni su legalidad penetran por completo, los poderes locales establecen circuitos de poder –o prácticas políticas– que son incompatibles, cuando no antagónicas, con la legalidad que supuestamente regula el territorio nacional (O'Donnell, 1997). Aquí, entonces, nos encontramos con sistemas políticos donde unas pocas familias controlan el Estado y sus recursos, hacen negocios con él (obtienen concesiones de obra pública, planes de promoción industrial, fondos de desarrollo de algún cultivo, etcétera), controlan el acceso a la justicia y manejan los principales medios de comunicación (Behrend, 2008 y 2011). Y todo esto ocurre en un contexto nacional democrático, donde hay elecciones, gobernadores, legisladores nacionales y provinciales, que en muchos casos están sobrerrepresentados en el Congreso nacional (O'Donnell, 1997). Los gobernadores de las zonas marrones

son actores poderosos, no solo porque manejan recursos a nivel subnacional, sino porque también son actores importantes a nivel nacional. Además de tener representantes en el Congreso, los gobernadores ocupan cargos en partidos nacionales y tienen un peso importante dentro de esos partidos.<sup>3</sup>

Paradójicamente, plantea O'Donnell, el régimen político nacional que surge en países con zonas marrones es muy representativo tanto de los aspectos positivos como de los negativos de la variación subnacional. Es decir, las zonas marrones tienen representación en las instituciones democráticas nacionales y esto hace que las “prácticas iliberales subnacionales” (Behrend y Whitehead, 2016) se inserten en el centro mismo del poder político federal. El concepto de “prácticas iliberales subnacionales” hace referencia a prácticas políticas menos democráticas o que socavan la democracia, que son duraderas y se reproducen en el tiempo. Un ejemplo sería un sistema judicial que discrimina a ciertos sectores de la población y favorece a otros, medios de comunicación capturados por intereses privados, actores económicos que ejercen una influencia indebida sobre el Estado, etcétera. Estos rasgos pueden restringir las opciones de los ciudadanos, limitar el debate y excluir o distorsionar la representación democrática al punto que terminan negando los principios de democracia federal proclamados a nivel nacional. Pueden condicionar el estatus democrático de una provincia a pesar de no manifestar todo el abanico de características propias de un régimen autoritario (Behrend y Whitehead, 2016: 5).

Entonces, como en un país democrático federal las zonas marrones están representadas en las instituciones democráticas, ya no solo debemos preocuparnos por los efectos que las prácticas iliberales pueden tener en las zonas marrones mismas, sino por lo que esta falta de homogeneidad implica para el régimen político nacional. Y esto lo lleva a O'Donnell a preguntarse algo que no ha sido resuelto por la literatura sobre democracia subnacional y que, de hecho, la mayor parte de los trabajos han evitado responder: ¿cómo se conceptualiza un régimen poliárquico que puede contener regímenes regionales que no son del todo poliárquicos (O'Donnell, 1999)? En este punto, la literatura ha sido mucho más ambivalente. ¿El régimen político nacional es la suma y el promedio de los sistemas políticos subnacionales que contiene o es algo distinto (Behrend, 2012)?

O'Donnell no responde esta pregunta, excepto en relación con un caso empírico en particular: el de Estados Unidos. En un capítulo de una compilación dedicada a la democratización de Estados Unidos en perspectiva comparada,

---

<sup>3</sup> Para una propuesta de medición del poder de los gobernadores, cfr. González (2014).

O'Donnell data la democratización del país en la década de 1960, cuando se democratizaron los Estados del Sur, que, hasta ese entonces, mantenían sistemas políticos que excluían a un enorme sector de la población (los afroamericanos) de los derechos civiles y políticos básicos de una democracia (O'Donnell y Whitehead, 2009).

La clasificación tan contundente que hace O'Donnell sobre la democratización de Estados Unidos se deriva de algo que plantea en todos los textos en los que hace referencia a la variación territorial de la democracia: en las zonas marrones por lo general se respetan los derechos políticos, pero no siempre se respetan los derechos liberales. Entonces, para considerar que un país es democrático, deben cumplirse los requisitos mínimos de una poliarquía expuestos por Schumpeter y Dahl (O'Donnell y Whitehead, 2009). Estos requisitos se refieren al régimen político y a la existencia efectiva de derechos políticos. Si no se respetan los derechos políticos, no estamos frente a zonas marrones, sino frente a una no democracia. Si, por el contrario, se cumplen los requisitos básicos de una poliarquía, pero no se respetan del todo los derechos liberales, estamos frente a un país democrático con zonas marrones.

Como mencioné antes, en los primeros textos donde O'Donnell se refiere a la variación subnacional toma en cuenta tres elementos: a) el régimen político (formal), b) las prácticas sociales (informales) y c) las relaciones intergubernamentales. Los últimos dos elementos condicionan y alteran la aplicación efectiva del Estado de derecho y su legalidad. En uno de los últimos textos donde dedica más atención al tema (O'Donnell y Whitehead, 2009) plantea una agenda de investigación más concreta para evaluar el impacto de la heterogeneidad subnacional sobre el régimen político nacional, pensando en el caso de Estados Unidos. Esta se compone de tres pasos:

- 1) En primer lugar, datar la emergencia de la democracia no de acuerdo con estándares exigentes, sino de acuerdo con una definición estrecha neoschumpeteriana o dahliana.
- 2) La segunda tarea es rastrear las interacciones entre el régimen político democrático a nivel nacional y los rasgos autoritarios a nivel subnacional.
- 3) En tercer lugar, se debe identificar el impacto de los legados de estos factores en las características democráticas actuales y analizar los resultados desde una perspectiva comparativa, enfocándonos tanto en los países que sufrieron estos problemas con menor intensidad o en un pasado más lejano, como en países que padecieron y siguen padeciendo

estos problemas con mayor intensidad y por un período de tiempo más extenso que Estados Unidos (O'Donnell y Whitehead, 2009).

En el planteo de 2009, O'Donnell y Whitehead combinan b) y c) y agregan un nuevo paso, que propone entender los efectos de esa variación actual o anterior comparativamente.

## **La agenda de investigación sobre política subnacional**

¿Cómo respondió la ciencia política al desafío planteado por O'Donnell? Las primeras respuestas vinieron de académicos que estudiaban el proceso de democratización gradual de México. En dos trabajos publicados en una misma compilación, tanto Cornelius (1999) como Snyder (1999) alertaron acerca de la resistencia a la democratización mexicana que provenía de algunos Estados subnacionales de la periferia. Estos primeros trabajos resaltaron algunos de los temas mencionados por O'Donnell, como la frecuente “fusión del gobierno (el gobernador y su equipo político) con las instituciones estatales (las instituciones burocráticas y legales del sector público)” (Snyder, 1999: 302, traducción mía). Estos aspectos más sociológicos de la heterogeneidad subnacional, que se enfocan en las relaciones sociales y en las prácticas informales de los sistemas políticos subnacionales, se combinaron con análisis institucionales más propios de la ciencia política contemporánea que intentaron responder a otro de los desafíos planteados por O'Donnell: la relación entre los sistemas políticos subnacionales y el régimen político nacional.

Así, en 2005 Edward L. Gibson publicó un artículo que se convirtió en un clásico de los estudios sobre política subnacional, donde no solo caracterizaba las relaciones políticas y sociales que explican la variación territorial en el ejercicio de la democracia, sino que mostraba cómo las relaciones intergubernamentales sostenían y resguardaban “enclaves autoritarios” subnacionales.<sup>4</sup> Los estudios sobre las variaciones en la democracia subnacional combinaron, entonces, enfoques propios de la sociología política que se orientan más hacia las prácticas informales y las relaciones sociales que subyacen a los sistemas políticos subnacionales menos democráticos, con enfoques de la ciencia política centrados en las instituciones formales que habilitan y sostienen esta disparidad. Dentro de estos enfoques se pueden resaltar el institucionalista, el estructuralista y el de las relaciones estratégicas intergubernamentales. Estos tres tipos de explicaciones

---

<sup>4</sup> El artículo original se publicó en inglés en 2005 y fue traducido al español en 2007.

no se encuentran en aislamiento, sino que en general se combinan, con mayor o menor énfasis en uno u otro aspecto.

### **El enfoque institucionalista**

En los estudios sobre democracia subnacional, el enfoque institucionalista se centra sobre todo en las instituciones –representativas y electorales– que permiten a los gobernadores inclinar el juego político a su favor. Este enfoque aparece sobre todo en el trabajo de Gibson (2005, 2012). A diferencia de O'Donnell, Gibson plantea que lo que explica la existencia de “enclaves autoritarios” no es la falta de penetración del Estado, sino la estructura multinivel del diseño federal. En palabras de Gibson (2012), el autoritarismo subnacional florece en países altamente institucionalizados. Desde esta perspectiva, la relación entre federalismo y democracia es ambivalente. Estados Unidos, dice Gibson, tenía un poder infraestructural importante en todo el territorio nacional, pero, aun así, no desafió los sistemas políticos autoritarios dentro de sus fronteras. El problema institucional radica en la existencia de dos niveles de gobierno que tienen autoridad sobre un mismo territorio. Esto crea la posibilidad de una “yuxtaposición de regímenes” y dota a las provincias o estados de suficiente autonomía como para ejercer un “control de límites” y evitar la injerencia del gobierno federal en la política subnacional (Gibson, 2012).

El segundo ámbito institucional en el que se centra Gibson en su análisis de la variación territorial de la democracia es el de los partidos políticos. En la mayor parte de los casos, los partidos políticos que compiten en las elecciones subnacionales no son partidos únicamente locales, sino que suelen ser la rama provincial de algún partido nacional. Estas redes partidarias, que incluyen flujos de dinero, información y recursos de infraestructura, vinculan la política nacional y subnacional en un ámbito institucional.

Y, finalmente, el autoritarismo subnacional, dice Gibson, se ejerce a través de la manipulación o subversión de las instituciones democráticas y representativas y no a través de su eliminación, como en las dictaduras o autoritarismos nacionales. Esto a menudo se manifiesta a través del diseño sesgado de las instituciones y reglas electorales.

### **El enfoque de las relaciones estratégicas intergubernamentales**

Otro enfoque de la ciencia política que se combina con el de la sociología política y que también fue esbozado por O'Donnell en su artículo sobre zonas

marrones, es el de las relaciones estratégicas entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. Gibson y Calvo (2000) muestran cómo las provincias periféricas –y menos democráticas– pueden ser aliadas importantes de los gobiernos nacionales para la formación de coaliciones legislativas y estas alianzas suelen negociarse a cambio de una no interferencia en los asuntos subnacionales.

Según Gibson (2012), en todos los países federales el gobierno nacional tiene la posibilidad de intervenir de distintas maneras en los asuntos provinciales y si no lo hace debemos buscar las causas *estratégicas* de esta no intervención. Siguiendo este planteo, Giraudy distingue entre mecanismos de reproducción de lo que ella denomina “régimenes subnacionales no democráticos” desde arriba –es decir, desde el gobierno federal– y desde abajo –a través del apoyo que logran los gobernadores dentro de sus provincias–. Los mecanismos a través de los cuales se da la reproducción desde abajo son la unidad partidaria y la distribución de bienes públicos para obtener el apoyo masivo de la población (Giraudy, 2015).

Catherine Boone (2012) toma el planteo de O'Donnell sobre las “zonas marrones” y lo aplica a países africanos. Pero, a diferencia de O'Donnell y, en consonancia con el enfoque de las interacciones estratégicas, argumenta que la disparidad en el alcance territorial del Estado en muchos países africanos es un artefacto de la construcción del Estado y no una falla. En palabras de Boone, la extensión del poder infraestructural del Estado puede entenderse como el producto de la negociación y el conflicto entre actores centrales y locales. Y esto ocurre estratégicamente en función de los intentos de las autoridades centrales por gobernar efectivamente y mantenerse en el poder (Boone, 2012).

### **El enfoque estructuralista**

O'Donnell (1997) dice que las zonas marrones se pueden observar sobre todo en países donde existe un centro y una periferia. Las zonas marrones suelen corresponder a las regiones periféricas de un país. Este enfoque remite a una perspectiva clásica de la sociología política que, desde Barrington Moore (2002) en adelante, intentó identificar los “orígenes sociales de la democracia” o, en el caso de Rueschemeyer, Stephens y Stephens (1992), la relación entre desarrollo capitalista y democracia.

En un artículo reciente, Sidel (2014) muestra cómo la literatura sobre autoritarismo subnacional y variaciones territoriales en la democracia converge en una serie de explicaciones estructurales que subrayan las bases económicas de esta variación. Por un lado, las explicaciones existentes toman en cuenta la

estructura económica (rentística, dependiente del empleo público, etcétera) de una provincia, pero también consideran el poder que tienen los gobernadores para organizar las economías subnacionales.

El control económico subnacional puede ser de distintos tipos. En su estudio sobre regímenes híbridos subnacionales en Rusia y Kirguistán, McMann (2006) argumenta que la “autonomía económica” es fundamental para el ejercicio de los derechos en una democracia, ya que permite a las personas participar en política sin temor a sanciones o represalias. Para ello, plantea que la posibilidad de ganarse la vida independientemente del Estado es fundamental para el ejercicio de la democracia. Este planteo supone que a mayor empleo público y control estatal de la economía habrá menor democracia subnacional. Aquí son importantes las prácticas políticas informales, ya que no se trata de un sistema político que distorsiona la representación o los derechos políticos, sino un sistema donde la dependencia de los ciudadanos del Estado los lleva a limitar su participación política. El control político no ocurre a través de instituciones formales, sino a través de prácticas informales. El argumento de McMann se sostiene en los ex países soviéticos, pero no parece tener tanto sustento en la Argentina, donde provincias con una gran dependencia económica del Estado provincial (a través del empleo público o los planes sociales) como Corrientes, San Luis, Santiago del Estero y Catamarca, para nombrar solo algunas, han tenido fuertes movilizaciones contra los gobiernos provinciales (Behrend, 2011). Es decir, este control político informal no se da en los casos argentinos mencionados.

Gervasoni (2010) plantea que el federalismo fiscal puede producir efectos políticos similares a los de las rentas petroleras, ya que los gobernadores disponen de ingresos automáticos que no provienen de impuestos recaudados en su distrito. Esto les permitiría tener autonomía de la población y gobernar de una manera menos democrática. Sin embargo, Gervasoni no logra explicar por qué algunas provincias rentísticas son competitivas y otras no. Bianchi (2013) lleva el argumento rentístico y estructural en otra dirección al plantear que el rentismo fiscal tiene efectos nocivos sobre la democracia subnacional solo cuando se combina con una concentración geográfica. En las provincias donde existe más de un centro económico y urbano importante hay mayor pluralismo político, sin importar si la provincia es rentística o no.

En trabajos anteriores (Behrend 2008, 2011), argumenta que los “juegos cerrados” provinciales están fuertemente ligados a la estructura económica provincial y, sobre todo, al control que ejercen los gobernadores sobre el acceso a oportunidades de negocios. Los juegos cerrados surgen en provincias con

una estructura económica limitada, una población reducida y oportunidades de negocios limitadas. Es un juego político controlado por unas pocas familias que alternan en el poder y que, a la vez, controlan recursos económicos. Las familias de la élite política utilizan el Estado para promover sus intereses económicos y controlar el acceso a oportunidades de negocios. Aquí, el enfoque estructural se combina con las prácticas políticas informales que permiten la fusión de intereses privados con el Estado provincial.

### **Prácticas políticas informales**

En su artículo sobre zonas marrones, O'Donnell (1997) plantea que, si bien una visión puramente institucionalista de la política podría resultar adecuada para analizar las democracias liberales de larga data, para analizar las nuevas democracias de Asia, África, América Latina y Europa Central y del Este “debemos retroceder y volver a algunos estudios básicos en sociología legal y política” (O'Donnell, 1997: 262). Sobre todo, a O'Donnell le interesa el cruce de la ciencia política con la sociología política para pensar la democracia no solo como un régimen, sino como un tipo de Estado particular. Y en este punto, señala que “los Estados están interrelacionados de distintas y complejas maneras con sus sociedades. Debido a esta diferente inserción, las características de cada Estado y de cada sociedad influyen poderosamente sobre las características de la democracia que habrá (o no) de consolidarse —o simplemente sobrevivir y eventualmente ser derrocada—”. Este planteo se asemeja al de Migdal (2001), que argumenta que es necesario estudiar al Estado no a partir de su semejanza empírica con el tipo ideal (teórico) weberiano, sino intentando entender cómo el Estado y la sociedad se constituyen mutuamente.

Entonces, lo que señala O'Donnell es que no alcanza con estudiar las instituciones formales en papel, sino que para analizar la democracia debemos ir más allá del régimen político formal (que se refiere a las reglas de acceso y ejercicio del poder político) y entender la particular relación que establece el Estado con sus ciudadanos y cómo las relaciones sociales afectan el desempeño del Estado y la calidad democrática. Esto se puede estudiar empíricamente de diversas maneras. Por ejemplo, se puede estudiar el régimen político en combinación con el modo de dominación preponderante en una sociedad. También se puede estudiar la influencia de poderes fácticos (económicos o sociales) sobre las instituciones formales y la representación. O estudiar el acceso al Estado que tienen distintos sectores sociales. El enfoque en las prácticas informales que limitan el ejercicio de la democracia llevó a O'Donnell (1997) a desarrollar el

concepto de “ciudadanía de baja intensidad”. Este concepto se refiere al hecho de que, aun cuando existe una poliarquía o una democracia política, los campesinos, los pobres, los indígenas, las mujeres, las minorías étnicas, etcétera, a menudo no reciben un trato justo en los tribunales, no tienen acceso a algunos servicios públicos a los que tienen derecho, sufren la violencia policial, no gozan de derechos laborales efectivos, etcétera.

Siguiendo esta línea, algunos estudios recientes combinaron en distinta medida los tres enfoques mencionados en las secciones anteriores (el institucionalista, el de las relaciones estratégicas intergubernamentales y el estructuralista) con un enfoque en las prácticas políticas informales que refuerzan y sostienen los aspectos más institucionales y estructurales de la variación democrática subnacional. En sus trabajos sobre regímenes híbridos subnacionales en México, Durazo Herrmann (2010, 2016) argumenta que la persistencia de prácticas subnacionales iliberales se debe al hecho de que en México se reformaron las instituciones formales, pero se mantuvieron intactas las estructuras sociales y las dinámicas políticas que explican el autoritarismo. Durazo Herrmann distingue entre el régimen político que se democratiza y el sistema de dominación neopatrimonial que persiste en los estados mexicanos menos democráticos. Esto lleva a un proceso de “hibridación”, en el que se superpone la legalidad democrática del Estado con un tipo de dominación que implica un ejercicio del poder arbitrario y tradicional (Durazo Herrmann, 2016). De esta manera, los estados mexicanos se amoldaron formalmente a los desafíos de la democratización nacional a partir de la década del noventa, pero mantuvieron sus viejos sistemas de dominación y legitimación. La perspectiva de Durazo Herrmann combina un enfoque sociológico con un enfoque en las relaciones estratégicas intergubernamentales.

En trabajos anteriores (Behrend, 2008, 2011, 2016), analizo cómo las prácticas políticas informales pueden ser tan fuertes como el diseño institucional y más resistentes al cambio. En un estudio comparativo de algunas provincias argentinas (Behrend, 2011) estudié cómo la “política de familias” permite un control informal de distintos ámbitos institucionales de la política provincial. En estas provincias existe un reducido grupo de familias que actúan en política y alternan en los cargos ejecutivos. A menudo, distintos miembros de estas familias están presentes en más de un partido político, ocupan cargos en la justicia local, en las cámaras empresariales y, además, son dueños de empresas que hacen negocios con el Estado a través de la obra pública. En Corrientes y San Luis, por ejemplo, las familias políticas eran dueñas de los principales medios de comunicación y, a través del Estado, distribuían oportunidades de

negocios (en San Luis, por ejemplo, a través de la promoción industrial; en Corrientes, mediante contratos de obra pública; en Catamarca, a través de contratos para prestaciones de salud, etcétera). Todo esto ocurre en el marco de un régimen democrático que funciona razonablemente bien, donde no existen trabas a la participación política y las elecciones son libres, limpias y regulares. Estas prácticas informales hacen que un grupo reducido logre capturar el Estado provincial y lo utilice para defender sus intereses particulares.

El enfoque institucionalista plantea que si se modifican las reglas formales (por ejemplo, las electorales) se puede transformar la política y democratizar una provincia. Este es el planteo de Gibson (2012), por ejemplo. Sin embargo, los ejemplos de intervención federal y reforma institucional en la Argentina muestran la poca capacidad transformadora que tienen los cambios institucionales. En Behrend (2016) analizo tres casos de intervención federal motivados por demandas de mayor democratización: Catamarca en 1991, Santiago del Estero en 1993 y 2004, y Corrientes en 1999. Estos son interesantes porque me permiten estudiar el cambio político en cuatro áreas clave donde se evidencian prácticas iliberales: la competencia electoral, la política de familias, la violencia amparada por el Estado y el control de la justicia. La competencia electoral se refiere a la posibilidad que tienen distintos partidos políticos para acceder a cargos electivos. La política de familias se refiere a la existencia de familias que controlan la política provincial y alternan en los cargos electivos, y a las posibilidades que tienen quienes no pertenecen a estas familias de acceder a cargos. La violencia amparada por el Estado se refiere a casos donde hay hechos violentos contra ciudadanos, perpetrados por fuerzas estatales y/o con la connivencia del Estado local. Finalmente, el control de la justicia se refiere a la independencia del poder judicial del poder político.

Los resultados observados para los tres casos provinciales son interesantes para analizar a la luz de la discusión sobre prácticas informales y las causas sociológicas de la democracia de menor intensidad. Donde la intervención federal y las reformas institucionales tuvieron un mayor efecto fue en la dimensión de violencia amparada por el Estado. En Catamarca y Santiago del Estero, donde había habido casos de violencia amparada por el Estado contra ciudadanos, la intervención federal y la reforma policial lograron poner fin a estas prácticas. Sin embargo, en las restantes tres áreas los resultados de las reformas institucionales fueron variados. En Catamarca el sistema electoral tenía un sesgo mayoritario y fue reemplazado por un sistema proporcional después de la intervención federal. En la primera década después de la intervención federal el sistema político fue más competitivo. Sin embargo, a partir de 2003 la competitividad

se redujo y el margen de victoria del gobernador aumentó (Behrend, 2016). Algo similar ocurrió en Santiago del Estero. Antes de la intervención federal de 2004 la provincia tenía un sistema electoral fuertemente mayoritario. Luego de que se reformaran las leyes electorales, las primeras elecciones para gobernador fueron más competitivas, pero después el margen de victoria del gobernador se volvió cada vez mayor y el sistema político se volvió menos competitivo que en las épocas del caudillo Carlos Juárez (Behrend, 2016; Ortiz de Rozas, 2011). ¿Qué explica que a pesar de cambios institucionales la competencia electoral no haya aumentado? La explicación radica en parte en las prácticas informales. En Catamarca, Santiago del Estero y Corrientes, las familias políticas que habían controlado la política antes de la intervención fueron reemplazadas por nuevas familias políticas que pasaron a tener tanto control político como las anteriores. La existencia de estas familias no se explica a través de las instituciones formales de una democracia, sino a través de prácticas informales relacionadas con la circulación de élites, la estructura económica y la acumulación de poder. Aquí, la sociología política nos puede ayudar a entender cómo las instituciones formales se ven afectadas por la estructura social de una provincia. El control de la justicia también se puede explicar a través de una combinación de un enfoque institucionalista, centrado en los incentivos que tienen los jueces provinciales para buscar el favor de los gobernadores, con un enfoque más sociológico que resalta los vínculos sociales y familiares que existen entre jueces y élites políticas y que pueden ayudarnos a entender la predisposición a favor de la élite política que a menudo muestra la justicia en las provincias.

En definitiva, este trabajo muestra que luego de una intervención federal se modifican algunas prácticas y estructuras políticas liberales (como la policía y las violaciones a derechos humanos), pero otras instituciones políticas (como la justicia) y prácticas que llevan a la concentración del poder del gobernador no siempre se modifican, ya que están arraigadas en prácticas sociales muy resistentes al cambio. Aun cuando los gobiernos federales tienen la capacidad para intervenir sustantivamente en los asuntos subnacionales, incluso removiendo las autoridades electas a través de una intervención federal, esto no garantiza el fin de las “prácticas liberales” (Behrend y Whitehead, en prensa), que a menudo están fuertemente arraigadas en las estructuras sociales y en las formas habituales de hacer política. Es por ello que los gobiernos nacionales muchas veces desisten de intervenir una provincia —a pesar de que haya pedidos formales para hacerlo—, ya que saben que, aun si remueven a las autoridades

electas y llaman a nuevas elecciones, las mismas familias políticas podrían ser electas nuevamente.<sup>5</sup>

Algo similar se observa en Brasil. Borges (2016) también muestra el poder que las familias políticas tienen en los estados brasileños, más allá de la nacionalización del sistema de partidos y de la integración nacional de la política brasileña que ocurrió en la última década. Las estructuras sociales influyen tanto como las reformas institucionales en el desarrollo de prácticas políticas y a esto apuntaba O'Donnell (1997) cuando planteaba la necesidad de volver a los estudios de sociología legal y política.

## **Heterogeneidad territorial y democratización nacional**

En uno de sus últimos trabajos, O'Donnell y Whitehead (2009) distinguen dos vías importantes hacia la democratización nacional. La primera fue la atravesada por varios países de Europa occidental, donde ya existía un alto grado de homogeneidad poblacional y territorial en el momento en que se instituyó el sufragio universal masculino. En estos países, el proceso de formación del Estado y de la nación ya se había logrado en gran medida; había una penetración territorial y social de las instituciones y de la legalidad del Estado central, así como una serie de derechos civiles (aunque solo para la población masculina en un principio) y la imposición de un idioma nacional. En estos países, el Estado nacional, con un régimen político cada vez más democrático, impuso en la mayor parte de su territorio y población una legalidad que sancionó reglas y derechos consonantes con este tipo de régimen.

La segunda vía que menciona O'Donnell en este mismo texto es la que atravesaron Estados Unidos, India y varios países del este y del sur, entre ellos, los de América Latina. En este caso, el régimen político democrático se asentó sobre una base social que contenía bolsones importantes de "autoritarismo político y social" (O'Donnell y Whitehead, 2009: 34, traducción mía).<sup>6</sup> Y esta falta de homogeneidad dejó un legado importante. Por ejemplo, hasta la década del sesenta, el sistema político de Estados Unidos permitió la exclusión

---

<sup>5</sup> Tal fue el caso después de la intervención federal a Corrientes en 1992 y luego de la primera intervención a Santiago del Estero en 1993. Por este motivo el gobierno de Néstor Kirchner desistió de intervenir la provincia de San Luis en 2005, a pesar de que se había radicado un pedido de intervención federal en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado (Behrend, 2008, 2011).

<sup>6</sup> El enfoque de Durazo Herrmann (2010, en prensa) mencionado en la sección anterior se acerca mucho a esta perspectiva de O'Donnell.

de ciudadanos afroamericanos de algunos derechos políticos básicos (como el voto), pero también de derechos civiles importantes, como el derecho a una educación y una vida no segregada, la posibilidad de obtener un empleo público, etcétera. Desmond King (1995) muestra que los efectos de la segregación no se limitaban a los Estados del sur que practicaban la segregación, sino que llegaban al corazón mismo del Estado federal y sus burocracias, donde esta segregación se reproducía. Además, si la población afroamericana no podía ejercer el derecho al voto en algunos Estados, entonces esa población no podía estar representada en el Congreso. La pregunta es, entonces, si los países con una alta heterogeneidad territorial podrán sobreponerse a este legado y avanzar en la democratización o si el peso del legado terminará por “devorar o subvertir las democracias existentes” (O’Donnell y Whitehead, 2009: 34, traducción mía). Esta es una pregunta abierta que debe ser respondida empíricamente.

La hipótesis que propone O’Donnell aquí, entonces, es que la falta de homogeneidad territorial y poblacional en el momento en que se instituyó el sufragio universal masculino desencadenó una secuencia de *path dependence* que se fue reforzando en las distintas coyunturas críticas que surgieron después, y que tuvo un efecto en cómo se desarrolló la democracia en estos países. La propuesta sería identificar y analizar esas coyunturas críticas para ver cómo la falta de homogeneidad territorial y poblacional afectó la democracia en esos momentos.

## **Comentarios finales: la agenda abierta sobre política y democracia subnacional**

En su último libro, *Democracia, agencia y Estado* (2010), O’Donnell habla de las múltiples caras del Estado y vuelve a referirse, por un lado, a la legalidad del Estado en todo el territorio nacional y, por el otro, a las variaciones en los regímenes políticos subnacionales. El énfasis en el Estado abrió la puerta hacia una agenda más incipiente que busca entender el funcionamiento y las capacidades del Estado subnacional. Esta agenda podría contribuir de una manera importante a nuestro conocimiento sobre la política a este nivel.

Algunos estudios recientes sobre los Estados subnacionales se han enfocado en el tipo de administración, las capacidades estatales y la relación entre los Estados subnacionales y actores económicos, entre otros. Giraudy (2015) clasifica a los Estados subnacionales según si ejercen el poder a través de una administración patrimonialista o no patrimonialista. Chudnovsky (2013) analiza las capacidades estatales de dos provincias argentinas para implementar

políticas públicas de salud. Balán (2012) analiza la capacidad extractiva de las distintas provincias argentinas como uno de los elementos para abordar las capacidades estatales subnacionales. En un trabajo incipiente, Behrend y Bianchi (2015) clasifican a las provincias argentinas según su estructura económica y establecen una tipología de la relación entre las élites económicas locales y el Estado provincial.

Como hizo con muchos otros temas que desarrolló a lo largo de su carrera académica, Guillermo O'Donnell fue pionero en plantear el problema de la disparidad territorial de las prácticas democráticas y del alcance del Estado en las democracias recientes. A pesar de no haberlo investigado empíricamente, formuló las preguntas principales que marcaron la agenda. El objetivo de este capítulo fue hacer un recorrido a través de los trabajos de Guillermo O'Donnell en los que plantea conceptual y teóricamente la necesidad de prestar atención a la variación territorial de la democracia. La discusión del trabajo de O'Donnell permite ver la relación estrecha que hay entre la ciencia política y la sociología política. En sus escritos, O'Donnell combinó ambos enfoques y esta combinación, tan característica de su obra, muestra la riqueza analítica que pueden tener los trabajos que se nutren de distintas perspectivas teóricas y que no se cierran en un único enfoque.

La agenda de estudios sobre la democracia subnacional es relativamente reciente y aún queda mucho terreno por explorar. El desafío que dejó planteado O'Donnell en su último libro apunta en dirección a estudiar el Estado y a pensar la democracia no solo como un régimen, sino como un régimen que se combina con un tipo de Estado particular. Para ello, también es importante pensar el Estado en su dimensión territorial.

## Bibliografía

- Balán, Pablo E. (2012). "Determinantes de la capacidad estatal en las provincias argentinas". Ponencia presentada en la XLVII Reunión anual de la Asociación Argentina de Economía Política.
- Behrend, Jacqueline (2008). *Democratic Argentina and the 'Closed Game' of Provincial Politics: Protest and Persistence*. Tesis de doctorado, Department of Politics and International Relations, University of Oxford.
- (2011). "The Unevenness of Democracy at the Sub-national Level: Provincial 'Closed Games' in Argentina". *Latin American Research Review* 46, pp. 150-176.

- (2012). “Democratización subnacional: algunas preguntas teóricas”. *Post-data*, vol. 17, n° 1, pp. 11-34.
- (2016). “Federal Intervention and Subnational Democratization in Argentina: A Comparative Perspective”. En Behrend, Jacqueline y Whitehead, Laurence (comps.), *Illiberal Practices: Territorial Variance within Large Federal Democracies*, pp. 89-119. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Behrend, Jacqueline y Whitehead, Laurence (2016). “Territorially Uneven Democratization Processes in Large Federations”. En Behrend, Jacqueline y Whitehead, Laurence (comps.), *Illiberal Practices: Territorial Variance within Large Federal Democracies*, pp. 1-20. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Behrend, Jacqueline y Bianchi, Matías (2015). “Understanding State-Society Relations in the Argentine Provinces”. Trabajo presentado en el XXXIII Congreso Internacional de la Latin American Studies Association, San Juan, Puerto Rico, 27-30 de mayo.
- Bianchi, Matías (2013). *The Political Economy of Sub-National Democracy: Fiscal Rentierism and Geography in Argentina*. Tesis de doctorado, Institut d’Études Politiques, Sciences Po.
- Boone, Catherine (2012). “Territorial Politics and the Reach of the State: Unevenness by Design”. *Revista de Ciencia Política*, vol. 32, n° 3, pp. 623-641.
- Borges, André (2016). “Subnational Hybrid Regimes and Democratization in Brazil: Why Party Nationalization Matters”. En Behrend, Jacqueline y Whitehead, Laurence (comps.), *Illiberal Practices: Territorial Variance within Large Federal Democracies*, pp. 162-196. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Chudnovsky, Mariana (2013). *Régimen político, Estado y políticas públicas: el rol de los gabinetes en el desarrollo de capacidades estatales*. Tesis de doctorado, Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella.
- Cornelius, Wayne A. (1999). “Subnational Politics and Democratization: Tensions between Center and Periphery in the Mexican Political System”. En Cornelius, Wayne A.; Eisenstadt, Todd A. y Hindley, Jane (comps.), *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, pp.13-14. La Jolla: Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego.
- Durazo Herrmann, Julián (2010). “Neo-Patrimonialism and Subnational Authoritarianism in Mexico. The Case of Oaxaca”. *Journal of Politics in Latin America*, vol. 2, n° 2, pp. 85-112.

- (2016). “Social Heterogeneity, Political Mediation, and Subnational Illiberalism: Oaxaca and Puebla, Mexico”. En Behrend, Jacqueline y Whitehead, Laurence (comps.), *Illiberal Practices: Territorial Variance within Large Federal Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Gervasoni, Carlos (2010). “A Rentier Theory of Subnational Regimes. Fiscal Federalism, Democracy and Authoritarianism in the Argentine Provinces”. *World Politics*, vol. 62, n° 2, pp. 302-340.
- Gibson, Edward L. (2005). “Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries”. *World Politics*, vol. 58, n° 1, pp. 101-132.
- (2012). *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gibson, Edward L. y Calvo, Ernesto (2000). “Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina”. *Studies in Comparative International Development*, vol. 35, n° 3, pp. 32-55.
- Giraudy, Agustina (2015). *Democrats and Autocrats: Pathways of Subnational Undemocratic Regime Continuity within Democratic Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- González, Lucas I. (2014). “El poder de los gobernadores: conceptualización y análisis comparado de Argentina y Brasil”. *Revista SAAP*, vol. 8, n° 2, pp. 339-373.
- King, Desmond (1995). *Separate and Unequal: African Americans and the US Federal Government*. Oxford: Oxford University Press.
- McMann, Kelly (2006). *Economic Autonomy and Democracy. Hybrid Regimes in Russia and Kyrgyzstan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Migdal, Joel S. (2001). *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Moore, Barrington (2002). *Los orígenes sociales de la dicadura y de la democracia*. Barcelona: Península.
- O'Donnell, Guillermo (1972). *Modernización y autoritarismo*. Buenos Aires: Paidós.
- (1997). “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas”. En O'Donnell, Guillermo, *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, pp. 259-285. Buenos Aires: Paidós.

- (1999). “Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America: A Partial Conclusion”. En Méndez, Juan E.; O’Donnell, Guillermo y Pinheiro, Paulo Sérgio (comps.), *The (Un)Rule of Law & the Underprivileged in Latin America*, pp. 303-337. Notre Dame: Notre Dame University Press.
- (2010). *Democracia, agencia y Estado: teoría con intención comparativa*. Buenos Aires: Prometeo.
- O’Donnell, Guillermo y Whitehead, Lawrence (2009). “Two Comparative Democratization Perspectives. ‘Brown Areas’ and ‘Immanence’”. En King, Desmond; Lieberman, Robert C.; Ritter, Gretchen y Whitehead, Laurence (comps.), *Democratization in America: A Comparative-Historical Analysis*, pp. 28-55. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Ortiz de Rozas, Victoria (2011). “El *gran elector* provincial en Santiago del Estero (2005-2010): Una perspectiva desde adentro de un ‘oficialismo invencible’”. *Revista SAAP*, vol. 5, N° 2, pp. 359-400.
- Rueschemeyer, Dietrich; Huber Stephens, Evelyne y Stephens, John D. (1992). *Capitalist Development & Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Sidel, John (2014). “Economic Foundations of Subnational Authoritarianism: Insights and Evidence from Qualitative and Quantitative Research”. *Democratization*, vol. 21, n° 1, pp. 161-184.
- Snyder, Richard (1999). “After the State Withdraws: Neoliberalism and Subnational Authoritarian Regimes in Mexico”. En Cornelius, Wayne A.; Eisenstadt, Todd A. y Hindley, Jane (comps.), *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, pp. 295-341. La Jolla: Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego.

# Ganancias y pérdidas analíticas de la autonomía disciplinar: la relación entre ciencia política y sociología política en Brasil\*

*Renato Perissinotto y Fernando Leite*

## Introducción

La constitución de la ciencia política en Brasil como disciplina autónoma estuvo vinculada a dos procesos íntimamente conectados. Por un lado, desde el punto de vista de la historia intelectual de la disciplina, es posible constatar en los últimos años una creciente importancia temática y metodológica de los enfoques estrictamente institucionales del fenómeno político, en lugar de perspectivas más “sociales”; por otro lado, con respecto a las luchas políticas internas de ese campo, podemos verificar una búsqueda permanente y exitosa de una posición autónoma dentro de la política institucional del campo científico brasileño, antes dominado, en el caso de las ciencias sociales, por los sociólogos y sus asociaciones. Este proceso en dirección a la autonomía intelectual e institucional permitió la constitución de la ciencia política como un subcampo autónomo dentro del campo científico brasileño.

---

\* Este texto es una versión bastante modificada del artículo publicado originalmente en *Política e Sociedade*. Cfr. Perissinotto, 2004. En su versión modificada, fue presentado en las Jornadas en torno a la Sociología Política, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, provincia de Buenos Aires, en noviembre de 2014, organizadas por Gabriel Vommaro y Mariana Gené. La traducción al español es de María Alejandra Nicolás (UNILA, Universidad Federal de Integración Latinoamericana).

Se puede entender la institucionalización como condición y fuerza impulsora del proceso de autonomía de un campo académico. Un campo es autónomo cuando opera según principios, fuerzas y leyes internas. Delimitado por instituciones y organizaciones particulares que producen bienes específicos, tiene sus propios criterios de evaluación y jerarquización. Varios factores pueden contribuir al crecimiento de la autonomía de un campo académico.<sup>1</sup> Desde el punto de vista institucional, pueden mencionarse el surgimiento de programas de posgrado específicos, la aparición y la consolidación de revistas especializadas en temas y objetos propios de la disciplina, el establecimiento y la eficacia de asociaciones profesionales. En la dimensión teórico-metodológica se desarrollan teorías, métodos y abordajes ajustados a esos objetos, lo que, en la tradición politicista que terminó por definir a la ciencia política brasileña, significó tratar la política institucional como un espacio autónomo y autorregulado. Objetos específicamente “políticos” (partidos, elecciones y parlamentos, por ejemplo) resultarían abordados cada vez más por teorías y métodos específicamente elaborados para estudiarlos, como los enfoques institucionalistas.<sup>2</sup>

Desde el punto de vista de su historia intelectual, el proceso de institucionalización de la ciencia política brasileña fue lento y tardío, especialmente cuando se lo compara con su disciplina hermana, la sociología.<sup>3</sup> Al principio, las investigaciones que tenían a la política como tema transcurrían especialmente en los departamentos de sociología, pero poco a poco esa situación fue cambiando, especialmente después del golpe de Estado de 1964. Como es sabido, la dictadura militar promovió una gran expansión del sistema de posgrado en Brasil; y aunque las ciencias sociales no estuvieron en el centro de sus preocupaciones, pudieron aprovechar en cierta medida este proceso. Además, la presencia de la Fundación Ford en el país durante los años sesenta fue muy importante y financió, con impresionante pluralismo, varias instituciones de investigación en Brasil. Entre ellas, las que serían la cantera de los nuevos politólogos: el IUPERJ

---

<sup>1</sup> Sobre los principios generales de la autonomía de los campos, cfr. Bourdieu (2011: 195-197, 200-204; 1989: 68-72; 1992: 94-114). Sobre los “principios de división”, base de la autonomía de los campos, cfr. Bourdieu (1989: 133-136). Para una discusión sobre la autonomía del campo científico, cfr. Bourdieu (2003; 2004).

<sup>2</sup> El término “institucionalistas” se refiere al conjunto de enfoques que tratan la política institucional y la explican por medio de factores o variables internos. Usamos el término “neo-institucionalismo de la elección racional” para referirnos a un enfoque institucionalista específico, hoy muy importante en la ciencia política brasileña, basado en la teoría de la elección racional.

<sup>3</sup> Un resumen del proceso que describiremos a continuación puede encontrarse en Reis (1993), Forjaz (1997, Lessa (2011) y Leite (2015).

(Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro) y el Departamento de Ciência Política de la Universidad Federal de Minas Gerais.

Inicialmente, en los trabajos de los investigadores afiliados a estas instituciones —entre los que se encuentran los más importantes pioneros de la ciencia política brasileña, como Wanderley Guilherme do Santos, Fábio Wanderley Reis, José Murilo de Carvalho, Renato Boschi, Simon Schwartzman, Bolívar Lamounier, Olavo Brasil, Antonio Cintra, Eli Diniz— predominó el tema del Estado y sus relaciones con la sociedad brasileña. Esto no debe sorprendernos, pues el lugar de aquel fue siempre fundamental en este país, desde los tiempos imperiales. El protagonismo del Estado se profundizó todavía más durante la dictadura militar. Los militares llevaron hasta las últimas consecuencias la tradición estatista autoritaria brasileña en su versión desarrollista. Esta es la realidad que los pioneros intentaron comprender.

A pesar de las diferencias entre ellos, sus trabajos tienen rasgos comunes fundamentales. Aunque se distancien del marxismo hasta entonces dominante, especialmente en la escuela paulista de sociología, y del reduccionismo sociológico en general (finalmente, se trata de politólogos en búsqueda de autonomía científica y profesional), el objeto central de sus investigaciones no es el Estado en cuanto institución separada de la sociedad, sino en relación con ella. Allí se encuentran los estudios de Wanderley Guilherme dos Santos sobre el control del Estado sobre la ciudadanía en Brasil (1979), las investigaciones de Fábio Wanderley Reis sobre la relación entre comportamiento electoral y estructura de clases en Brasil (por ejemplo, 1978), la tesis de doctorado de José Murilo de Carvalho, defendida en 1974, sobre la formación del Estado brasileño y las formas de reclutamiento de las élites estatales del Brasil imperial, los trabajos de Eli Diniz y Renato Boschi (1978, 1979) sobre la relación entre los sectores industriales y el Estado en la historia económica y política brasileña. Se puede percibir, por lo tanto, que todavía se trata de una ciencia política muy cercana a la sociología política y también a la historia. Con todo, ya se anunciaban los primeros pasos hacia un análisis de la política a partir de sus reglas internas, aunque en relación con varios condicionantes sociales.

Luego se avanzó todavía más hacia la autonomía del objeto de la disciplina y, por consiguiente, de la disciplina misma. Surgieron importantes trabajos, como el de Olavo Brasil de Lima Junior (1983) sobre los determinantes políticos del sistema partidario brasileño o el de Wanderley Guilherme dos Santos (1986) sobre los determinantes políticos del golpe de 1964, entre otros. A partir de entonces, las variables estrictamente políticas fueron ocupando cada vez más el centro del análisis. De esta manera, como observan algunos críticos (por

ejemplo, Reis, 1998, y Forjaz, 1997), la reacción justificada al reduccionismo sociológico, sea de inspiración marxista o no, conduce a la ciencia política brasileña hacia el politicismo y el abandono, por entonces casi absoluto, de las relaciones de la política con la sociedad.

Ese proceso se consolidó todavía más en los inicios de los años noventa, cuando la ciencia política brasileña, bajo la fuerte influencia de la ciencia política estadounidense, echó mano de la teoría de la elección racional<sup>4</sup> para pensar las características de las instituciones políticas posteriores a la redemocratización, especialmente de lo que esta ciencia política denominó “presidencialismo de coalición”, a partir de un famoso artículo publicado por Sérgio Abranches a fines de los años ochenta (Abranches, 1988). Con ese hito, la defensa de la política como realidad autónoma alcanzaría su grado máximo. Los nombres más importantes en ese momento fueron los de Argelina Figueiredo, Fernando Limongi, Fabiano Santos, Octavio Amorim Neto y otros, cuyos textos discutiremos más adelante.

En cuanto a su historia político-institucional, el proceso de institucionalización de la ciencia política brasileña se aceleró bastante en los últimos quince años. Durante este período, se triplicaron los programas de posgrado y surgieron más cursos que en todo el período que va de 1967 a 2000 (Marengo, 2014: 13-14).

Esa expansión institucional ciertamente estimuló la diversificación de la producción académica, permitiendo la convivencia de diferentes perspectivas y métodos, como el neoinstitucionalismo de la escuela racional, la cultura política, los enfoques históricos, económicos, jurídicos y etnográficos, entre otros (Leite, 2015). Sin embargo, en medio de esos enfoques, algunos se revelaron cada vez más importantes. En ese período, ciertos estudios muestran que los

---

<sup>4</sup> El postulado teórico central del neoinstitucionalismo de la elección racional afirma que los actores políticos responden racionalmente al contexto institucional, usando de forma estratégica las reglas de juego con el fin de maximizar sus intereses. Difiere, por lo tanto, del institucionalismo histórico o sociológico. Para este último, el supuesto de la racionalidad, aunque aceptable, es muy estrecho, ya que las instituciones no constituyen solamente un contexto en el cual los actores racionales ordenan sus preferencias. Más aún, son fundamentales en la definición del contenido de esas preferencias. Por tal motivo, los actores políticos son vistos menos como maximizadores de intereses y más como individuos que buscan adecuar sus comportamientos a las normas institucionales, o bien, menos como *homo economicus* y más como *homo sociologicus* (cfr. Tsebelis, 1998: 45; Thelen y Steinmo, 1994: 7-8; Immergut, 1998: 11-13; March y Olsen, 1989, cap. 2). En Brasil son casi inexistentes los análisis de los fenómenos políticos orientados por el institucionalismo histórico y tienden a concentrarse en el área de políticas públicas y en los estudios de movimientos sociales.

análisis neoinstitucionalistas alcanzaron alrededor de 20% de la producción calificada<sup>5</sup> en el área de ciencia política en Brasil (Leite, 2015).<sup>6</sup>

Sin embargo, ese dominio del enfoque institucionalista de los fenómenos políticos no es solamente un dato cuantitativo. Involucra también una *apreciación* distinta de los diversos tipos de trabajo académico, que permite atribuir más o menos *valor* a las distintas regiones del campo científico formado por los politólogos. Actualmente, los trabajos que tratan de política institucional y que emplean enfoques considerados más científicos (es decir, que utilizan al mismo tiempo investigación empírica, presentación y test de hipótesis, nociones de causalidad y, principalmente, métodos cuantitativos) son más valorizados en el campo y tienen más posibilidades de ser publicados en las revistas más prestigiosas, de obtener más financiamiento y de ejercer más influencia. Además de eso, se institucionaliza otro modelo de actividad intelectual, basado en la figura del *scholar* estadounidense, es decir, el académico especialista y profesionalizado. Entre otras características, ese modelo es compatible con la estandarización del estilo y del lenguaje y con la preeminencia de los artículos publicados en revistas, y se opone a una concepción más humanista caracterizada por una fuerte vocación ensayística, una marcada preocupación por el estilo y un aprecio por la singularidad. En otras palabras, los enfoques humanísticos, incluyendo los métodos históricos, fueron relegados a un segundo plano, al tiempo que se evitaban los estudios basados en enfoques societales. Así, a pesar de que abarcan más de la mitad de la producción calificada, los trabajos de sociología política, por ejemplo, tienden a ser menos valorizados en el estado actual que caracteriza al campo académico de la ciencia política en Brasil.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> En Brasil, la Coordenação para o Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES) es la agencia federal responsable de fijar las reglas de evaluación de los programas de posgrado. Parte importante de la evaluación se refiere a la cantidad y a la cualidad de las publicaciones. La cualidad de las publicaciones es medida a partir de un sistema de evaluación de revistas, denominado Sistema Qualis, en el cual cada área de conocimiento distribuye las revistas nacionales y extranjeras en los siguientes estratos: A1, A2, B1-B5 y C. Hace ya cierto tiempo la producción cualificada en el área de Ciencia Política es definida como aquella publicada exclusivamente en las revistas A1, A2 y B1. En la referencia citada (Leite, 2015), fueron consideradas todas las revistas nacionales de estos estratos: un total de 23 revistas.

<sup>6</sup> Tomándose como referencia el trienio de 2010-2012. Un análisis referente al período de 2004-2008 y limitado a las revistas *Dados*, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, *Brazilian Political Science Review*, *Opinião Pública*, *Lua Nova* y *Revista de Sociologia e Política* mostró una proporción próxima al 40% (Leite, 2010). En otras palabras, el neoinstitucionalismo recibe más espacio cuando el análisis se restringe a las revistas más importantes del área de ciencia política en Brasil.

<sup>7</sup> En ese sentido, el caso brasileño se asemeja al italiano. Pasquino (1982) sugiere que la heteronomía intelectual de la ciencia política en relación con la sociología es una de las principales

Ellos se concentran en las revistas B1, mientras que los trabajos asociados al área de ciencia política se concentran en las revistas A1 y A2 (Leite, 2015). Por lo demás, el fortalecimiento del politicismo y el alejamiento de otras ciencias sociales, como la historia y la sociología, también fueron documentados en la ciencia política estadounidense (Greer, 1969; Jensen, 1969; Peters, 1999 y 2000; Munck, 2006).

¿Cómo ocurrió esto? A través de mecanismos de estratificación como el Qualis, los estudios institucionalistas y “científicos” pasaron a ser más valorizados, los cursos basados en esas tradiciones pasaron a ser privilegiados en los programas de posgrado más prestigiosos y sus impulsores pasaron a ocupar puestos de poder académico, como el de representante de área de la CAPES,<sup>8</sup> miembro de los comités de área del Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) o dirigente de la Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Ese proceso dependió de la producción intelectual, como ya se ha señalado, así como de las estrategias de inserción académica e institucional de los politólogos vinculados, inicialmente, con la Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) y con el Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) y, más tarde, de aquellos pertenecientes a la Universidade de São Paulo (USP), la Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) y la Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Se trata de instituciones en las cuales la producción basada en los enfoques institucionalistas, como el neoinstitucionalismo de la escuela racional, ocupa una posición destacada. El proceso comprendió también la creación de revistas (tales como *Dados* o *Revista Brasileira de Ciências Sociais*), la búsqueda de financiamiento académico, la creación de asociaciones profesionales específicas (como la ABCP), el establecimiento de vínculos con instituciones de prestigio en el exterior (en particular

---

causas de la debilidad metodológica e institucional de aquella disciplina, lo que, a su vez, habría provocado diversas consecuencias institucionales. La carrera de Giovanni Sartori se menciona como ejemplo de la relación entre el estudio de las instituciones políticas y la autonomía de la ciencia política en Italia (Pasquino, 1982; Arruda, 1995: 167). De hecho, los procesos nacionales de autonomía de la ciencia política inicialmente se aproximan y posteriormente se alejan de disciplinas como la historia, la filosofía, el derecho, la psicología, la sociología y la economía, hasta alcanzar, por fin, con la hegemonía del neoinstitucionalismo de la elección racional, un grado mayor de aislamiento y autonomía intelectual.

<sup>8</sup> El proceso de evaluación de la CAPES se organiza por “áreas de conocimiento”. Uno de los más fuertes indicios de autonomía/institucionalización de un área de conocimiento es, en el caso brasileño, su transformación en área de evaluación en aquella institución. Actualmente, la ciencia política constituye un área específica de evaluación junto con las relaciones internacionales. Los representantes de área son electos por los programas de posgrado.

con universidades estadounidenses) y, por fin, la búsqueda de posiciones de influencia en las instancias de gestión académica, como el CNPq y la CAPES.

El objetivo del presente trabajo es realizar una evaluación de las “ganancias” y “pérdidas” analíticas que produjo este proceso de autonomía de la ciencia política brasileña. Al hablar de ganancias y pérdidas pretendemos destacar dos puntos. En relación con las ganancias, los estudios institucionalistas, al criticar enfáticamente, y *con razón*, el sesgo “reduccionista” de los análisis que se preocupaban ante todo por los condicionantes sociales de los eventos políticos, consiguieron mostrar que las instituciones políticas no son solo arenas en las que los grupos y las clases sociales disputan con el objetivo de inscribir sus intereses en los *outputs* del sistema político. Al contrario, dicen los adeptos de esa corriente, las instituciones “cuentan”, “importan”, o sea, afectan los resultados políticos de manera significativa. De este modo, no puede negarse que la perspectiva institucionalista fue la responsable de presentar, en el caso brasileño, una realidad en gran medida subestimada por los estudios de la política. Hoy ciertamente sabemos más sobre el funcionamiento de las instituciones y sobre sus impactos en los fenómenos políticos de lo que sabíamos hace diez o veinte años. Las pérdidas, por otro lado, residen en la posición exagerada a la que puede conducir tal posición teórica. En este sentido, parece que los “condicionantes sociales” de la política (los grupos, las clases, la estratificación social, la estructura económica, la cultura política) han sido solemnemente ignorados en algunos análisis institucionalistas realizados en Brasil.

Este trabajo busca identificar algunas de esas exageraciones y sugerir que tendríamos algo que ganar con un retorno prudente a la perspectiva de la sociología política. En los siguientes apartados abordaremos tres temas –el Estado, las élites políticas y la democracia– con el fin de realizar un breve análisis de las ganancias y pérdidas analíticas que el enfoque institucionalista generó en la ciencia política brasileña. Por fin, a modo de conclusión, discutiremos lo que consideramos un “retorno prudente” al enfoque de la sociología política y cuáles serían las características generales de esa disciplina.

### **Estado, élites políticas y democracia**

La elección de estos tres temas para la comparación que proponemos se justifica por dos razones. Primero, se trata de temas que constituyen áreas de investigación consagradas en las ciencias sociales internacionales y de Brasil. En segundo lugar, son objetos de estudio tanto para los investigadores que adoptan la perspectiva analítica de la sociología política como para aquellos que actúan

en el campo de la ciencia política influenciada por el neoinstitucionalismo de la elección racional y, por este motivo, pueden tornar más evidentes las diferencias de enfoque entre esos dos campos teóricos y, por consiguiente, las ganancias y pérdidas a las que nos referimos anteriormente.

## El Estado

Hasta hace poco tiempo dos grandes vertientes teóricas predominaron en el análisis del Estado brasileño, ambas vinculadas a la sociología política: el marxismo y la sociología weberiana.<sup>9</sup> La interpretación marxista, como se sabe, insistió en entender el Estado nacional, en sus diversos períodos, a la luz de las influencias directas de la clase económicamente dominante (los grandes propietarios de la tierra, la burguesía industrial, el capital financiero, según la etapa de desarrollo del capitalismo brasileño), o bien a la luz de las limitaciones estructurales impuestas por la naturaleza del capitalismo nacional.<sup>10</sup> La interpretación weberiana, en cambio, defendió el protagonismo, en el caso brasileño, del Estado frente a la “sociedad”. Sin embargo, la tesis de la autonomía y de la fuerza del Estado siempre fue pensada a partir de su relación con una sociedad débil y desarticulada.<sup>11</sup> Tanto en una perspectiva como en la otra, con obvias diferencias de interpretación, la “estructura social” y la acción de grupos socioeconómicos constituían variables importantes para el análisis. De hecho, en esas dos perspectivas teóricas el estudio del Estado es siempre, *al mismo tiempo*, un estudio de la sociedad.<sup>12</sup> Las características de la institución estatal no se definen de cero o a partir exclusivamente de la racionalidad de sus actores internos, como si el Estado actuase en un vacío social, sino también por medio de sus relaciones específicas con la “sociedad”.

Actualmente, los análisis que privilegian los vínculos estructurales existentes entre el “Estado” y la “sociedad” parecen estar completamente afuera de la agenda teórica de la ciencia social que se realiza en Brasil. Esto no quiere decir

<sup>9</sup> Para un buen ensayo sobre las diferencias entre esas dos interpretaciones del Estado brasileño, cfr. Saes, 2001: 93-105.

<sup>10</sup> Ambas interpretaciones o una combinación de ellas pueden encontrarse en obras de autores como Caio Prado Júnior, Otávio Ianni, Nelson Werneck Sodré, Florestan Fernandes, Décio Saes o Jacob Gorender, entre otros.

<sup>11</sup> Podemos encontrar esa interpretación en autores como Raymundo Faoro y Simon Schwartzman.

<sup>12</sup> Esa observación es verdadera sobre todo para el marxismo. Para esta teoría, la distinción entre “sociedad” y “política” es ya una capitulación empirista frente a las apariencias e ilusiones creadas por la lógica del modo de producción capitalista (cfr. Wood, 2003).

que el Estado haya desaparecido como objeto de estudio, sino que está presente, principalmente, por la vía indirecta de las investigaciones sobre políticas públicas, en las cuales los analistas están preocupados fundamentalmente por los procesos de toma de decisión localizados y no por la naturaleza del Estado brasileño en general.

El área de políticas públicas en Brasil se ha caracterizado por una producción abundante y variada, tanto desde el punto de vista teórico-metodológico como desde el punto de vista temático,<sup>13</sup> y ha producido algunos avances analíticos importantes que se concentran, en especial, en el conocimiento de áreas que desde las perspectivas anteriores no podían ser adecuadamente analizadas. Al abandonar el sesgo generalista de los enfoques marxistas y weberianos, los estudios más recientes adoptaron la visión acertada de que el Estado no es un bloque monolítico que pueda evaluarse de forma homogénea (Melo, 1999: 61). Desde ese punto de vista, se pasó a enfatizar la necesidad de captar al “Estado en acción”, lo que solo podría realizarse estudiando procesos decisorios determinados.

En el caso específico del neoinstitucionalismo de la elección racional, una adecuada comprensión de la capacidad y del modo de decidir del Estado (o, para ser más precisos, de una parte de él) supone necesariamente el entendimiento de las especificidades institucionales del campo de decisión a ser analizado y de la racionalidad de los actores directamente implicados. Como sugiere Arretche (2000 y 2002), esas especificaciones se refieren a la naturaleza y la capacidad (fiscal, económica y administrativa) de las instituciones en cuestión, al tipo de política que ha de decidirse (y también a las políticas previamente existentes en el sector) y a la existencia (o no) de incentivos (institucionales, financieros y políticos) que afectan la conducta de los actores racionales directamente involucrados en el proceso de toma de decisiones. En resumen, un análisis orientado por esas dos variables —el contexto institucional y la racionalidad de los actores— es capaz de captar con gran precisión la *dinámica interna* del proceso decisorio en determinadas ramas de las políticas públicas.

Sin embargo, este tipo de abordaje produce también algunas pérdidas.

La primera de ellas constituye la otra cara de la moneda del avance antes mencionado. Si es verdad que el neoinstitucionalismo de la elección racional nos permite observar de cerca el proceso de toma de decisiones, también es cierto que basándonos estrictamente en ese tipo de instrumental analítico co-

---

<sup>13</sup> Una visión bastante panorámica de esta área de la ciencia política puede encontrarse en los siguientes textos: Melo, 1999; Arretche, 2003; Reis, 2003; Souza, 2003 y Faria, 2003.

rremos el riesgo de ver *solo* eso. Es preciso reconocer que tan importante como analizar *quién* decide y *cómo* se decide es saber *cuál es el efecto* de las decisiones en la consolidación o en la reorganización de ciertas relaciones sociales. Si eso no se toma en cuenta, puede ocurrir que el analista cambie lo principal por lo accesorio, o sea, tenga un profundo conocimiento sobre qué y cómo se decide, pero no conozca nada sobre los efectos que esas decisiones producen; efectos que pueden ser nulos o completamente distintos de los inicialmente deseados por quienes toman las decisiones. Una “sociología de los efectos”, por lo tanto, debe acompañar el análisis de las decisiones y, por definición, debe ir más allá de las instituciones y de la racionalidad de los decisores (Therborn, 1989: 151-216).

Algunos investigadores dedicados al estudio de políticas públicas han insistido en los límites de este tipo de análisis. Por ejemplo, Celina Souza (2003: 17) observa que las explicaciones que se preocupan particularmente por la “simplicidad analítica” y la “elegancia de los modelos explicativos” (un atributo reconocido de las perspectivas orientadas por la teoría de la elección racional) tienen mucha dificultad para incorporar en sus análisis el estudio de la implementación de las decisiones (y de sus efectos), dado que los estudios de esa naturaleza exigen procedimientos analíticos más cualitativos y menos lineales.<sup>14</sup> Lo mismo puede decirse respecto de la otra punta del proceso de toma de decisiones, es decir, el proceso de definición de la agenda, en el que una serie de variables socioeconómicas, ideológicas y culturales (además, claramente, de la racionalidad de los actores y del contexto institucional) operan de forma extremadamente compleja.

En segundo lugar, si es correcto afirmar que el Estado no es un bloque monolítico, también es cierto que no es algo totalmente fragmentado. Es plausible suponer la existencia de algún (o más de un) “patrón operativo” que nos permitiría hablar de un “Estado brasileño” y no solo de campos decisorios específicos. La sociología política brasileña dio varios ejemplos en este sentido. Por ejemplo, los análisis de inspiración weberiana, como vimos, explicaron la fuerza del Estado a partir del carácter desarticulado de la sociedad brasileña; los análisis marxistas indicaron la existencia de patrones diversos de funcionamiento del Estado según la clase social con la que se relaciona;<sup>15</sup> diversos autores señalaron el hecho de que el Estado brasileño opera de manera diferenciada

---

<sup>14</sup> Carlos Faria también señala la escasez de estudios “post decisión” y el predominio casi absoluto de estudios que analizan los procesos de toma de decisiones (cfr. Faria, 2003: pp. 21-23).

<sup>15</sup> Una clara manifestación localizada de esa interpretación puede encontrarse en las consideraciones de Guillermo O’Donnell sobre el carácter “bifronte” y “segmentado” del corporativismo en América Latina y, en especial, en Brasil. Este autor enfatiza particularmente los vínculos estruc-

frente al “mercado” y frente a la “ciudadanía”, siendo “débil” en relación con el primero y ostensiblemente “regulador” frente a la segunda.<sup>16</sup>

En nuestra opinión, el retorno a la orientación analítica general presente en esos estudios tendría algunas ventajas. En primer lugar, impediría un abordaje que reduce los procesos estatales de toma de decisión a una mera narrativa de la conducta de los decisores, en la medida en que adoptaría la *presuposición* de que el Estado está estructuralmente vinculado a la “sociedad”. En segundo lugar, y por la razón anteriormente expuesta, evitaría abordajes formalistas pues, por un lado, agregaría al análisis los intereses socioeconómicos y las disposiciones culturales que alimentan el proceso de toma de decisiones y, por el otro, preguntaría por los efectos producidos en la sociedad por la implementación de esas decisiones. Por último, permitiría escapar a la fragmentación teórico-metodológica actualmente existente en la medida en que se orientaría a la búsqueda empírica de patrones decisorios que vinculan concretamente “Estado” y “sociedad”.<sup>17</sup>

## **Las élites**

No creemos que haya un atributo inherente al neoinstitucionalismo de la elección racional que excluya el tema de las élites políticas de su agenda teórica. De

---

turales entre Estado y sociedad como condición fundamental para entender las especificidades del corporativismo latinoamericano (cfr. O'Donnell, 1977, en especial pp. 47-53).

<sup>16</sup> Solo a título de ejemplo, ver las consideraciones de Elisa Pereira Reis (1998), en especial la tercera y cuarta parte del libro.

<sup>17</sup> Un problema ampliamente reconocido por los principales investigadores del área de políticas públicas es la ausencia de unidad teórico-metodológica y la proliferación de narrativas poco rigurosas sobre diversos procesos de toma de decisión. Esta evaluación fue presentada originalmente por Melo (1999: 91) y respaldada por Arretch (2003) y Souza (2003). Una forma de evitar ese riesgo, en caso de que no se quiera volver a un enfoque generalista del Estado, es pensar un determinado proceso de toma de decisión siempre a la luz de cuestiones teóricas más amplias, como hace Melo al discutir el problema de las agencias a la luz de la teoría democrática (cfr. Melo, 2001). Preocupaciones teóricas más amplias sobre el Estado brasileño se expresan también en la observación de Celina Souza de que el predominio de enfoques muy descriptivos sobre procesos decisorios localizados ha impedido el diálogo con obras que pretenden interpretar al Estado brasileño y su relación con la sociedad, como el libro de Edson Nunes, *A gramática política do Brasil* (cfr. Souza, 2003: 18). Por último, cabe recordar el importante trabajo de Eduardo C. Marques que, utilizando la metodología de análisis de redes aplicada al estudio de un campo decisorio específico (las políticas urbanas en Río de Janeiro), discutió el clásico problema de la relación entre “Estado” y “sociedad” en Brasil a partir del concepto de permeabilidad (Marques, 2000; Marques y Bichir, 2001).

hecho, los análisis influidos por la teoría de la elección racional se preocupan, frecuentemente, por el comportamiento de quienes toman las decisiones. Una de las cuestiones fundamentales para Anthony Downs (1999), por ejemplo, es saber cómo aquellos que toman las decisiones, siendo racionales, actuarían en un contexto institucional de política competitiva; Tsebelis, en uno de los capítulos de su libro *Juegos ocultos* (1998), pretende explicar a partir de la teoría de la elección racional el patrón de comportamiento de las élites políticas frente a un determinado contexto institucional y de conflictos; también desde la teoría de la elección racional, Fabiano Santos (2000) se preguntó en qué condiciones político-institucionales los miembros de la élite política se sienten atraídos por la carrera parlamentaria, y concluyó que tendrían más interés en buscar un cargo legislativo cuanto menos competitiva fuese la elección y cuanto mayor fuese el poder del Parlamento; Figueiredo y Limongi (2001) identificaron como factor relevante para entender la disciplina partidaria en Brasil la racionalidad de los diputados federales frente al contexto institucional en que actúan; Anastasia (2001), entre otras cosas, busca mostrar cómo la élite parlamentaria minera escogió racionalmente promover cambios institucionales en la Asamblea Legislativa de aquel estado con el fin de recuperar la credibilidad de la institución.

Estos brevísimos ejemplos indican que el neoinstitucionalismo de la elección racional se puede plantear como problema de investigación el *comportamiento* de las élites políticas en un cierto contexto institucional, y es necesario reconocer que este factor (la reacción racional de la élite política a los constreñimientos institucionales) es un elemento importante para el análisis de las decisiones políticas. Sin embargo, lo que para el institucionalismo de la elección racional parece difícil de hacer es analizar las élites políticas a partir de algunas cuestiones tradicionalmente propuestas por los estudios sociológicos sobre el tema. Para resumir, los estudios influenciados por la perspectiva de la sociología política nunca se preguntan solamente cómo se comportan las élites, a pesar de que esa es una cuestión reconocida como fundamental, sino también, y tal vez principalmente, cuál es el origen social de esa élite (el tema tradicional del reclutamiento) y qué relación tiene ese origen con la estructura de la sociedad.<sup>18</sup> En esa perspectiva, también es central para el análisis del comportamiento de la élite política y de las decisiones producidas por ella saber cómo se estructura la distribución de determinados recursos (económicos, educacionales, de parentesco, políticos, institucionales, cognitivos, ideológicos) en la sociedad, ya que

---

<sup>18</sup> Sobre la relación entre características socioeconómicas de la élite y su vínculo con la estructura social, cfr. Putnam (1976: 43).

estos pueden ser movilizados para influenciar las decisiones políticas. Además, importa reconocer las “avenidas” que conducen a las posiciones de élite y los recursos que un individuo debe poseer para transitarlas preferencialmente. Se observa que esas “avenidas”, al formar las vías de reclutamiento y de socialización de los actores políticos, moldean los valores y los objetivos que eventualmente defenderán en las instituciones, influenciando así el sentido más general de sus decisiones (Searing, 1987).

De este modo, el interés de los estudios sobre las élites políticas no reside solamente en el análisis de este grupo, sino también en las implicaciones sociológicas más amplias que sus características sugieren. Resulta evidente que un interés adicional de esos estudios es intentar establecer algún vínculo explicativo entre, de un lado, la posición social de las élites y su proceso de reclutamiento y, del otro, su comportamiento político,<sup>19</sup> pero ese es apenas uno entre varios otros temas que un análisis sociológico de las élites políticas podría abordar.

Por último, el neoinstitucionalismo de la elección racional insiste en la conducta racional de los “políticos”, enfatizando que, como tales, los miembros del Parlamento, por ejemplo, tienen intereses y conductas propias que no pueden reducirse a los intereses de los otros grupos sociales.<sup>20</sup> Sin embargo, eso no debe impedir al analista en busca de una visión más sustantiva de los procesos decisorios plantear las siguientes cuestiones: ¿qué intereses son favorecidos por las decisiones de los políticos?, ¿por qué esos y no otros?, ¿cuál es la relación entre la posesión de recursos socioeconómicos y el proceso de toma de decisiones?, ¿dónde se adquieren y cuáles son los valores que orientan la conducta de los actores políticos?, ¿de qué modo los procesos de socialización política definen de antemano el “espectro decisorio” de la élite política? Si los políticos tienen “influencia directa” en el proceso de toma de decisiones, ¿no interesaría acaso identificar también a quienes poseen “influencia indirecta”? Todas estas son cuestiones difíciles de responder desde un enfoque que parece suponer que el proceso de toma de decisiones ocurre exclusivamente dentro de los límites del Parlamento o de cualquier otra institución formalmente responsable de las decisiones políticas.

---

<sup>19</sup> Cuestión retomada por los estudios más recientes de Leôncio Martins Rodrigues (Rodrigues, 2002).

<sup>20</sup> Esto, por otra parte, es plenamente aceptable para los análisis orientados por un sesgo predominantemente “societalista”. En relación con este punto, vale la pena recordar las consideraciones de Robert Dahl sobre la prominencia y la racionalidad específica de los líderes políticos (*homo politicus*) en contextos democráticos (Dahl, 1989: 92-93, 225, por ejemplo).

## La democracia

La democracia y su estabilidad han sido el tema predominante en la ciencia política brasileña. La corriente teórica más visible en la interpretación de las instituciones democráticas fue precisamente el neoinstitucionalismo de la elección racional. Es necesario reconocer que esos estudios<sup>21</sup> realizaron contribuciones significativas para la comprensión de cómo funciona la democracia brasileña. Mínimamente, podemos apuntar dos novedades importantes, en vista de lo que usualmente se dice sobre el funcionamiento de este sistema político.

En primer lugar, destacamos el descubrimiento hecho por Figueiredo y Limongi (2001) de que los partidos políticos brasileños están lejos de encajar en la descripción catastrófica generalmente adoptada por la literatura y propagada por los medios de comunicación. Lejos de estar inmersos en el caos, existen, de hecho, partidos fuertes y un comportamiento parlamentario altamente previsible. Más aún: la escasa migración partidaria existente ocurre dentro de un espectro ideológico que condice con la orientación del político. Esta situación, contrariamente a lo que imagina el sentido común, permite un alto grado de previsibilidad en el comportamiento de los diputados del Parlamento brasileño (Figueiredo y Limongi, 2001: cap. 1).

En segundo lugar, la producción legislativa brasileña no es marcadamente clientelista, como normalmente se piensa. Se ha mostrado que las decisiones producidas por el Parlamento poseen un carácter eminentemente nacional y no parroquial, y que atañen mayoritariamente a asuntos de naturaleza social, económica y política. Se observa incluso que esa tendencia se encuentra en todos los partidos, de modo que se trata de un comportamiento extendido dentro del Parlamento brasileño (Amorim Neto y Santos, 2002: 105).

La explicación de esos dos fenómenos recae sobre variables estrictamente institucionales. Según Figueiredo y Limongi (2001), la disciplina partidaria que existe en el Parlamento nacional se debe al contexto institucional definido por la naturaleza de la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. En ese sentido, podemos identificar dos niveles de reglamentación de la relación Ejecutivo-Legislativo que producen efectos importantes sobre la conducta de los parlamentarios brasileños: la Constitución Federal y el Reglamento Interno del Congreso. Por un lado, la Constitución prescribe que el Ejecutivo

---

<sup>21</sup> Con el fin de ilustrar, utilizaremos aquí solo los textos de Figueiredo y Limongi (2001) y de Amorim Neto y Fabiano Santos (2002). La literatura institucionalista sobre la democracia es, obviamente, mucho más amplia. En relación con este punto, remitimos a la revisión de esta literatura realizada por Palermo (2000). Ver también varios trabajos incluidos en Santos (2001).

tiene exclusividad en la reglamentación de determinadas materias (capacidad exclusiva de iniciar cierto tipo de leyes, principalmente aquellas de naturaleza presupuestaria, tributaria y de organización administrativa), el poder de forzar unilateralmente la apreciación de sus propuestas de ley (recurso de urgencia) y, tal vez el más importante, el poder de emitir decretos con fuerza de ley (las Medidas Provisorias). Por otro lado, el Reglamento Interno confiere a la dinámica del Congreso un carácter altamente centralizado, en la medida en que atribuye a los líderes amplios márgenes de maniobra en la conducción del trabajo legislativo. La conjugación de esas características confiere al presidente y a los líderes un gran poder de sanción contra cualquier diputado que resuelva adoptar una estrategia estrictamente individualista y contraria a las orientaciones acordadas entre aquellos. Por este motivo, los diputados no actúan aisladamente sino que se someten, en la mayoría de los casos, a las orientaciones de los líderes partidarios, que son los agentes intermediarios en la relación entre los diputados y el Poder Ejecutivo. Así, el presidente, valiéndose de los poderes que tiene, construye una coalición, distribuye cargos ministeriales para los partidos que participan de ella y es capaz de mantenerla porque dispone del poder para aplicar sanciones sobre los eventuales “indisciplinados” (Figueiredo y Limongi, 2001: caps. 1 y 4).<sup>22</sup>

Según Amorim Neto y Santos (2002), ese mismo diseño institucional obliga a los diputados a producir una legislación a nivel nacional, orientada fundamentalmente a temas sociales, económicos y políticos. De hecho, esta es la agenda del Ejecutivo impuesta al Legislativo. Tanto es así que la producción de decretos legislativos y resoluciones tiene carácter esencialmente parroquial. Eso ocurre porque tales piezas legislativas no pueden sufrir un veto presidencial, ya que tratan de materias de competencia exclusiva del Legislativo. Es en este campo de la producción legislativa que los diputados encuentran la posibilidad de producir decisiones que atiendan a los intereses de sus bases electorales (en especial, la concesión de canales de radio y televisión). Esos actores racionales actúan, de hecho, en diversas arenas institucionales y adoptan, en cada uno de esos contextos, el comportamiento que maximiza sus ventajas: en las decisiones que pueden sufrir interferencia del Ejecutivo, los diputados son bien conscientes de las consecuencias políticas negativas de una eventual desobediencia; en las decisiones exclusivas del Legislativo, dan curso libre al parroquialismo manteniendo los vínculos con sus bases electorales (Amorim Neto y Santos, 2002).

<sup>22</sup> Algunos autores procuraron matizar esa interpretación afirmando que el predominio del presidente en el proceso decisorio no está tan exento de conflicto como supone la postura de Figueiredo y Limongi, 2001 (cfr., por ejemplo, Palermo, 2000).

Es necesario enfatizar que esos descubrimientos solo podrían realizarse por medio de una perspectiva institucionalista. Los estudios clásicos de la sociología política sobre la democracia, por el contrario, siempre enfatizaron las condiciones sociales que posibilitaban el funcionamiento de ese sistema político y, por tal razón, difícilmente podrían colocar una lente tan potente sobre el funcionamiento de las instituciones.<sup>23</sup> Sin embargo, el estudio de esos temas con el sesgo del neoinstitucionalismo de la elección racional tiene algunos límites que deben señalarse y que, en nuestra opinión, solo pueden superarse con la adopción de un espíritu analítico afín al de la sociología política.

Los límites de las interpretaciones rápidamente resumidas anteriormente se revelan en sus propios descubrimientos, es decir, en la comprensión que esos autores poseen de la “disciplina partidaria” y de la naturaleza de las “decisiones políticas” producidas por el Legislativo brasileño.

Para Figueiredo y Limongi (2001) la existencia de disciplina partidaria en los partidos políticos brasileños se evidencia por el carácter marcadamente recurrente de la obediencia de los diputados a las orientaciones de los líderes partidarios. De esta forma, lo que permite a los autores defender la tesis de la existencia de la disciplina partidaria en Brasil es, sobre todo, el hecho de que el comportamiento de esos diputados es altamente previsible (Figueiredo y Limongi, 2001: 12 y 27). Además, muestran que tal disciplina está en función del poder de sanción de los líderes y del Presidente de la República.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Siguiendo a Dahl, “Ya sea que estemos preocupados por una tiranía de la mayoría o de la minoría, la teoría de la poliarquía sugiere que las primeras y cruciales variables a las que los politólogos deben dirigir su atención son sociales y no constitucionales” (Dahl, 1989: 83). Lipset afirma: “De hecho, yo diría que tales variables en los sistemas de gobierno son mucho menos importantes que las variables de las diferencias básicas en la estructura social, que examinamos en las secciones previas” (Lipset, 1967: 92). Ciertamente, ese énfasis en las condiciones sociales de la democracia puede también llevar a exageraciones, como observó Limongi en el prefacio a *Poliarquía* de Robert Dahl (1997).

<sup>24</sup> Véase el siguiente pasaje: “Supongamos que un parlamentario es miembro de un partido que apoya al gobierno. Como miembro de esa coalición, obtiene la nominación de un correligionario para dirigir una delegación regional en su circunscripción electoral. El político en cuestión recibió, pues, su cuota de patrocinio. El Ejecutivo y el líder de su partido esperan que vote a favor del gobierno. Una vez que el parlamentario recibió su parte, llegada la hora de votar puede amenazar al gobierno: ‘o bien recibo algo más’ –digamos, una nueva nominación– ‘o no voto a favor del gobierno’. En vez de ceder, como sugiere el folclore político nacional, el Ejecutivo también puede amenazar al parlamentario: ‘si no votas a favor de la propuesta del gobierno, el correligionario será removido’. A fin de cuentas, no está de más recordar lo obvio: el bolígrafo que nombra es el mismo que expulsa” (Figueiredo y Limongi, 2001: 33).

Esta parece ser una idea bastante peculiar de la disciplina partidaria, pues si la previsibilidad es, ciertamente, un atributo necesario para la definición de ese fenómeno, no puede ser, según nuestra opinión, suficiente. Usualmente, el término “disciplina partidaria” es aplicado a un tipo de conducta en la que el individuo se mantiene voluntariamente fiel a un cierto partido, no porque una eventual desobediencia pudiera causar consecuencias negativas para proyectos políticos individuales. No nos parece adecuado decir que tanto el PFL<sup>25</sup> como el PT sean partidos disciplinados solo porque podemos detectar un alto grado de obediencia de sus diputados a las orientaciones de los respectivos líderes partidarios. Es necesario ir más allá y preguntarse sobre la *naturaleza* (o la cualidad) de esa obediencia. Por último, la cuestión aquí es la siguiente: una disciplina partidaria orientada por el cálculo racional, esto es, que ve en la obediencia más ventajas que en la desobediencia, ¿no es cualitativamente diferente a una disciplina partidaria orientada por el sentido del deber, por la adhesión a las normas y valores partidarios? ¿No reside aquí toda la diferencia que identifica la clásica distinción conceptual entre “poder” y “dominación”? ¿Desde el punto de vista de la “legitimidad” del sistema político, esa diferencia no es absolutamente fundamental, sobre todo para un análisis especialmente preocupado por el problema de la “gobernabilidad”?

Si bien la previsibilidad de la conducta de los diputados es un atributo común, por ejemplo, al PFL y el PT, las causas de ese hecho parecen ser, en principio, bien diferentes.<sup>26</sup> Si eso es verdad, solamente un análisis del origen de esas dos organizaciones, de su enraizamiento social, de los intereses que defienden, sus tradiciones políticas, sus posiciones ideológicas, su cultura organizacional y el origen social de sus miembros podría, en nuestra opinión, revelar esa diferencia. En fin, el análisis de la disciplina partidaria orientado por el neoinstitucionalismo de la elección racional sufre de cierto formalismo en tanto deposita toda su atención sobre la “previsibilidad” del comportamiento

---

<sup>25</sup> Actualmente “Demócratas”.

<sup>26</sup> Las evidencias que Amorim Neto y Santos (2002) presentan sobre los diferentes comportamientos adoptados por los parlamentarios en las deliberaciones sobre proyectos de ley (que pueden sufrir intervenciones del Ejecutivo) y sobre decretos legislativos (que tratan de materias exclusivas del Legislativo) contribuyen a aclarar el problema. Según Santos (2000), como vimos, libres de la amenaza de intervención presidencial, los diputados dan cauce a su parroquialismo. Es plausible pensar lo mismo en el caso de la disciplina partidaria, o sea que en partidos en los que predomina una “disciplina calculada”, la ausencia de esas amenazas redundaría en un nivel menor de previsibilidad, al tiempo que en aquellos partidos en que predomina una “disciplina por deber”, la previsibilidad de las conductas se mantendría en el mismo nivel.

político de los diputados, sin considerar las diferencias cualitativas de las motivaciones que están en el origen de esa conducta aparentemente homogénea.

El mismo formalismo presente en el análisis de la disciplina partidaria de Figueiredo y Limongi (2001) se repite en el estudio de Amorim Neto y Santos (2002) sobre la naturaleza de las decisiones producidas por el Poder Legislativo nacional. ¿En qué consiste el procedimiento metodológico de estos autores? Se trata de un estudio exhaustivo de la producción legislativa entre 1985 y 1999 que, por medio de un análisis de contenido, pretende mostrar que al contrario de lo que afirman las interpretaciones tradicionales, las leyes aprobadas por el Congreso tienen un carácter eminentemente nacional. Según ellos, una ley puede ser clasificada de acuerdo con su alcance (individual, local, regional, sectorial y nacional) y su contenido (asuntos administrativos, económicos, de homenaje, presupuestarios, políticos, sociales, cultural-científico-tecnológicos y ecológicos). Se identifica el asunto, principalmente, por medio de una lectura de los resúmenes de los puntos relevantes y de las palabras clave encontradas en los proyectos de ley analizados (Amorim y Santos, 2002: 94-97).

Frente a esa metodología, algunas cuestiones surgen de inmediato, pues, una vez más, parece que el proceso de toma de decisiones se encierra en los límites del Poder Legislativo o en los de la interacción entre este poder y el Ejecutivo: ¿qué fuerzas exteriores al Parlamento afectan la conducta de los miembros de esa institución? ¿Aquello que se produce en el Legislativo nacional es efectivamente implementado? Si la respuesta fuera positiva, ¿cómo ocurre esa implementación, o sea, sus efectos son consistentes con las intenciones del legislador? O en caso de que la respuesta fuera negativa, ¿qué fuerzas exteriores a las instituciones que deciden operan en la conformación final de las decisiones? El proceso decisorio, como ya observaron algunos autores, sobrepasa el momento específico y el *locus* formal de la toma de decisión en sí misma. Dicho proceso contempla, desde los primeros instantes en que se decide, qué temas serán objeto de las decisiones públicas hasta el momento de la implementación de las políticas, en el que la decisión puede ser significativamente transfigurada. Todo el proceso está atravesado por relaciones de poder que están lejos de confinarse a los límites de las instituciones formalmente encargadas de tomar las decisiones (Lindblom, 1981; Bachrach y Baratz, 1969). Creemos que esas cuestiones solo pueden ser efectivamente abordadas por un análisis que pretenda ir más allá de las dimensiones institucionales y que no reduzca el análisis de los fenómenos políticos a procedimientos cuantitativos o meramente taxonómicos.

En relación con este último punto, no estamos defendiendo aquí un retorno al ensayismo existente en los comienzos de la ciencia social brasileña. Otra

contribución hecha por los autores institucionalistas es el rigor cuantitativo de sus trabajos, que debe ser visto como una conquista científica. Sin embargo, cualquier estudio puramente cuantitativo, precisamente por las restricciones que la necesidad de medición impone (principalmente, una uniformización de los datos que haga posible la medición de los fenómenos) deja afuera del análisis aspectos sustantivos fundamentales.

Por supuesto, siempre se puede objetar que los impactos que el contexto social genera sobre el proceso de toma de decisiones y los efectos de las decisiones sobre la “sociedad” no son el objeto de análisis de los institucionalistas y que, por lo tanto, no puede exigirse a una teoría aquello que no busca realizar. Pero una objeción de esa naturaleza inviabilizaría toda crítica, ya que presupone que esta última debería limitarse a detectar incoherencias lógicas internas a una teoría específica y no proponerse identificar las insuficiencias de la explicación que esta misma teoría provee para un fenómeno determinado. La cuestión que se plantea aquí es la siguiente: ¿es posible explicar la producción legislativa brasileña *solamente* por el contexto institucional en que esa producción ocurre? En nuestra opinión, no. Si el estudio de la producción legislativa y el comportamiento parlamentario tal como lo hacen los autores antes mencionados revela algo sobre la lógica interna de las instituciones analizadas, poco nos dice sobre el contenido de las decisiones y nada nos revela sobre los efectos producidos por esas decisiones, ni tampoco sobre el impacto de la actuación de fuerzas externas al Parlamento en el proceso decisorio.

Un estudio que pretendiese evaluar el impacto de los intereses sociales sobre la producción legislativa y los efectos de las decisiones políticas no podría, ciertamente, limitarse a un abordaje centrado en los decisores. En ese sentido, un análisis de las decisiones inspirado por la sociología política debe poseer, a nuestro juicio, dos dimensiones combinadas: por un lado, enfocar la actuación coordinada de grupos y clases sociales que buscan influenciar el comportamiento de los que toman decisiones, incorporando así en el análisis de los procesos decisorios tanto a los actores que ejercen “influencia directa” como a los que ejercen “influencia indirecta”; y por el otro, tomar en cuenta los constreñimientos de la estructura socioeconómica y cultural que operan sobre los decisores y modulan tanto el contenido como los efectos de las decisiones (Lindblom, 1981). Nadie supone que la política sobre los intereses que cobran los bancos en Brasil, para poner un ejemplo obvio, tiene las características que tiene porque los banqueros actúan directamente en el proceso decisorio. Eso puede ocurrir, pero no es necesario que suceda para que los intereses de ese grupo sean tomados en consideración por quienes

deciden o para que una decisión que produzca una política anti-intereses sea frustrada en el momento de su implementación.

## **A manera de conclusión: un análisis minimalista de sociología política**

Comentamos al inicio de este capítulo que un retorno prudente al espíritu analítico de la sociología política podría ayudar a superar los límites del análisis institucionalista. Cabe preguntar ahora qué entendemos por “espíritu analítico” de la sociología política.

A fines de la década del sesenta, Giovanni Sartori estableció la distinción entre “sociología *de la* política” y “sociología política” (Sartori, 1969). Para este autor, la sociología de la política sería apenas una subrama de la sociología, tal como la sociología de la religión, del deporte, del trabajo, etcétera. Por esta razón, la sociología *de la* política estaría destinada a adoptar una estrategia analítica reduccionista, siempre atribuyendo a las instituciones políticas la condición de variables dependientes que han de ser explicadas por los factores sociales. Ese rechazo de la sociología *de la* política, sin embargo, no debería conducir al analista a la posición opuesta, es decir, a adoptar una estrategia analítica que simplemente desestimara el impacto de las condiciones sociales sobre los fenómenos políticos. Para evitar, al mismo tiempo, el reduccionismo sociológico y el reduccionismo politicista, Sartori sostuvo que deberíamos adoptar la perspectiva de la *sociología política*.

De acuerdo con Sartori, la sociología política constituye un “híbrido interdisciplinar” (Sartori, 1969: 112). Esto quiere decir que el investigador influenciado por esa disciplina debe orientarse contra los reduccionismos y conjugar en sus análisis las variables típicas de la sociología (las estructuras sociales) con las variables típicas de la ciencia política (las estructuras políticas) (1969: 109). La sociología política es, por lo tanto, una aceptación del hecho obvio de que los sistemas social, económico y político son interdependientes (Sartori, 1969: 108-109 y 112.).

La definición sartoriana es claramente minimalista. Su gran ventaja consiste en indicar solo una *orientación analítica general* sin la pretensión de defender un método específico de análisis de los fenómenos políticos. En ese sentido, su mayor ventaja reside, por un lado, en el hecho de permitir al investigador reconocer la importancia de las condiciones sociales (económicas, culturales, simbólicas) subyacentes a los fenómenos políticos sin caer en el reduccionismo sociológico y, por el otro, en la posibilidad de incorporar al análisis las causas

propiamente políticas de esos fenómenos sin caer en el “politicismo” y el “formalismo” presentes en algunos trabajos recientes. Para hacer uso directamente del argumento de Sartori, la ventaja de este híbrido interdisciplinar es que permite pensar cómo los conflictos sociales son traducidos (y no puramente reflejados) en y por las instituciones políticas (Sartori, 1969: 139-42).

Definida de manera minimalista, la sociología política no constituye una disciplina autónoma, tampoco una subárea institucionalizada en el interior de la ciencia política o de la sociología. Como comentamos anteriormente, tampoco es una teoría ni un método, sino un “espíritu analítico” cuya característica fundamental es establecer conexiones entre los fenómenos políticos y las estructuras sociales. Nos parece que cualquier tentativa de restringir ese “híbrido interdisciplinar” a un conjunto de teorías y métodos específicos sería vano y, más aún, indeseable, ya que tendería a excluir del horizonte científico la posibilidad de diálogos con enfoques que, a pesar de ser diferentes desde el punto de vista teórico y metodológico, se guían por el mismo espíritu de escapar tanto del reduccionismo sociológico como del formalismo politicista. La sociología política así definida integra parte de la producción científica tanto de la sociología como de la ciencia política y, sin interferir en la autonomía de ambos campos disciplinares, puede contribuir decisivamente al progreso del conocimiento de los fenómenos políticos.

## **Bibliografía**

- Abranches, Sérgio (1988). “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”. *Dados*, n° 1, vol. 31, pp. 5-34.
- Anastasia, Fátima (2001). “Transformando o Legislativo: a experiência da Assembleia legislativa de Minas Gerais”. En Santos, Fabiano (comp.), *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*, pp. 23-84. Río de Janeiro: Editora da FGV.
- Arretche, Marta (2000). *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. San Pablo: FAPESP/REVAN.
- (2002). “Federalismo, legado de políticas prévias e arenas decisórias: a reforma dos programas sociais”. En Perissinotto, Renato y Fuks, Mario (comps.), *Democracia: teoria e prática*, pp. 73-104. Río de Janeiro: Relume Dumará.
- (2003). “Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n° 51, pp 7-10.

- Arruda, Maria A. N. (1995). "A Sociologia no Brasil: Florestan Fernandes e a 'escola paulista'". En Miceli, Sérgio (comp.), *História das Ciências Sociais no Brasil*, vol. 2, pp. 107-231. San Pablo: Sumaré. Bachrach, Peter y Baratz, Morton. S. (1969). "Two Faces of Power". En Bell, Roderick; Edwards, David y Harrison, Wagner (comps.), *Political Power: A Reader in Theory and Research*, pp. 94-99. Nueva York: The Free Press.
- Bourdieu, Pierre (1989). *O poder simbólico*. Río de Janeiro: Bertrand Brasil.
- (1992). *An Invitation to Reflexive Sociology*. Chicago: University of Chicago Press.
- (2003). *Os usos sociais da ciência. Por uma sociologia clínica do campo científico*. San Pablo: Editora da UNESP.
- (2004). *Science of Science and Reflexivity*. Cambridge: Polity Press.
- Dahl, Robert (1989). *Um prefácio à teoria democrática*. Río de Janeiro: Jorge Zahar.
- (1989). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.
- (1997). *Poliarquia*. San Pablo: EDUSP.
- Diniz, Eli y Boschi, Renato (1978). *Empresariado Nacional e Estado no Brasil*. Río de Janeiro: Forense-Universitária.
- (1979). "Autonomia e Dependência na Representação de Interesses Industriais". *Dados*, nº 22, vol. 26, pp. 25-48.
- Downs, Anthony (1999). *Uma teoria econômica da democracia*. San Pablo: EDUSP.
- Faria, Carlos de (2003). "Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 51, vol. 18, pp. 21-9.
- Figueiredo, Argelina y Limongi, Fernando (2001). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Río de Janeiro: FGV/FAPESP.
- Forjaz, Maria (1997). "A emergência da Ciência Política no Brasil: aspectos institucionais". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 35, vol. 12, pp. 101-120.
- Greer, Scott (1969). "Sociology and Political Science". En Seymour Lipset (comp.), *Politics and the Social Sciences*, pp. 49-64. Nueva York: Oxford University Press.

- Immergut, Ellen (1998). "The Theoretical Core of the New Institutionalism". *Politics & Society*, n° 1, vol. 26, pp. 5-34.
- Jensen, Richard (1969). "History and the Political Scientist". En Seymour Lipset (comp.), *Politics and the Social Sciences*, pp. 1-28. Nueva York: Oxford University Press.
- Leite, Fernando (2010). "Divisões temáticas e teórico-metodológicas na Ciência Política brasileira: explicando sua produção acadêmica (2004-2008)". Disertación (maestría en Sociología). Curitiba, Universidade Federal do Paraná.
- (2015). "O campo de produção da Ciência Política brasileira contemporânea: uma análise histórico-estrutural de seus princípios de divisão a partir de periódicos, áreas e abordagens". Tesis (doctorado en Sociología). Curitiba, Universidade Federal do Paraná.
- Lessa, Renato (2011). "Da interpretação à ciência: por uma história filosófica do conhecimento político no Brasil". *Lua Nova*, 82, pp. 17-60.
- Lima Jr., Olavo Brasil (1983). *Partidos políticos no Brasil: a experiência federal e regional, 1945/64*. Río de Janeiro: Graal.
- Lindblom, Charles (1981). *O processo de decisão política*. Brasília: Editora da UNB.
- Lipset, Seymour (1967). *O homem político*. Río de Janeiro: Jorge Zahar.
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. Nueva York: The Free Press.
- Marques, Eduardo (2000). *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. San Pablo: FAPESP/REVAN.
- Marques, Eduardo y Bichir, Renata (2001). "Estado e espaço urbano: revisitando criticamente as explicações sobre as políticas urbanas". *Revista de Sociologia e Política*, n°16, pp. 9-21.
- Marengo, André (2014). "The Three Achilles' Heels of Brazilian Political Science". *Brazilian Political Science Review*, n° 3, vol, pp. 3-38.
- Melo, Marcus André (1999). "Estado, governo e políticas públicas". En Miceli, Sérgio (comp.), *Política: o que ler na Ciência Social brasileira (1970-1975)*, pp. 59-99. San Pablo: Sumaré.
- (2001). "A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n° 46, vol. 16, pp. 1-14.
- Munck, Geraldo (2006). "The Past and Present of Comparative Politics". Working paper n° 330, Helen Kellogg Institute for International Studies, pp. 1-44.

- O'Donnell, Guillermo (1977). "Corporatism and the Question of the State". En Malloy, James (comp.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Palermo, Vicente (2000). "Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo". *Dados*, n° 3, vol. 43, pp. 521-558.
- Pasquino, Gianfranco (1982). "A Ciência Política italiana: profissionalização lenta e desigual". En Lamounier, Bolívar (comp.), *A Ciência Política nos anos 80*, pp. 361-384. Brasília: UNB.
- Peters, Guy (1999). *Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'*. Londres y Nueva York: Continuum.
- (2000). "Institutional Theory: Problems and Prospects". Ponencia presentada en *69th Reihe Politikwissenschaft*, Viena, Institute for Advanced Studies.
- Putnam, Robert (1976). *The Comparative Study of Political Elites*. Nueva Jersey: Prentice Hall.
- Reis, Elisa (1993). "A construção intelectual e a política das Ciências Sociais brasileiras: a experiência do Iuperj". En Miceli, Sérgio (comp.), *A Fundação Ford no Brasil*, pp. 115-129. San Pablo: Sumaré.
- (1998). *Processos e escolhas: estudos de Sociologia Política*. Río de Janeiro: ContraCapa.
- (2003). "Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n° 51, vol.18, pp. 11-14.
- Reis, Fábio Wanderley (comp.). *Os partidos e o regime: a lógica do processo eleitoral brasileiro*. San Pablo: Símbolo.
- Rodrigues, Leôncio (2002). *Partidos, ideologia e composição social: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados*. San Pablo: EDUSP.
- Saes, Décio (2001). "A evolução do Estado no Brasil (uma interpretação marxista)". En Saes, Décio (comp.), *República do capital: capitalismo e processo político no Brasil*, pp. 93-105. San Pablo: Boitempo.
- Santos, Fabiano (2000). "Deputados federais e instituições legislativas no Brasil: 1946-99". En Boschi, Renato; Diniz, Eli y Santos, Fabiano (comps.), *Elites políticas e econômicas no Brasil*, pp. 91-117. San Pablo: Fundação Konrad Adenauer.
- (comp.) (2001). *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*. Río de Janeiro: Editora FGV.

- Santos, Wanderley Guilherme dos (1979). *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Río de Janeiro: Campus.
- (1986). *Sessenta e quatro: anatomia da crise*. San Pablo: Vértice.
- Sartori, Giovanni (1969). “Da sociologia da política à Sociologia Política”. En Lipset, Seymour (comp.), *Política e ciências sociais*, pp. 106-48. Río de Janeiro: Jorge Zahar.
- Searing, Donald (1987). “Political Involvement and Socialization in Great Britain”. En Clarke, Harold y Czudnowski, Moshe (comps.), *Political Elites in Anglo-American Democracies: Chances in Stables Regimes*, pp. 109-146. Illinois: Northern Illinois University Press.
- Souza, Celina (2003). “‘Estado do campo’ da pesquisa em políticas públicas no Brasil”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n° 51, vol.18, pp. 15-20.
- Thelen, Kathleen y Steinmo, Sven (1994). “Historical Institutionalism and Comparative Politics”. En Steinmo, Sven; Thelen, Kathleen y Longstreth, Frank (comps.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, pp. 1-32. Cambridge: Cambridge University Press.
- Therborn, Göran (1989). *¿Cómo domina la clase dominante?* México: Siglo XXI.
- Tsebelis, George (1998). *Jogos ocultos*. San Pablo: EDUSP.
- Wood, Ellen (2003). “A separação entre o ‘econômico’ e o ‘político’ no capitalismo”. En Woods, Ellen (comp.), *Democracia contra Capitalismo*, pp. 27-49. San Pablo: Boitempo.



# Epílogo

*Juan Pablo Luna*

## Prejuicios

En las páginas que siguen ofrezco una serie de impresiones generadas por la lectura de los capítulos que componen este volumen. Antes de hacerlo, corresponde advertir sobre los sesgos que seguramente introduce en el análisis mi deformación profesional. En este sentido, cabe aclarar que fui formado como politólogo, en un programa norteamericano, durante el auge del neoinstitucionalismo (primera mitad de los años 2000). Dicho esto, siempre he mantenido una visión relativamente crítica de aquel *mainstream* y de sus mutaciones recientes. Dichas mutaciones nos han vuelto crecientemente obsesionados con la identificación causal, siguiendo el ejemplo de las ciencias duras y de la economía.<sup>1</sup> Esta obsesión por la técnica de la inferencia causal ha impactado en muchos casos en el tipo de preguntas que la ciencia política actual puede analizar “científicamente”, así como también ha limitado el rango de respuestas posibles que podemos ofrecer. En este contexto, mi postura (en franca minoría) es que debemos apostar por volver a preguntas y temáticas clásicas de la sociología política latinoamericana. También creo que dichas preguntas deben ser abordadas en base a un instrumental analítico y metodológico amplio, sin reificar un enfoque particular y sin tampoco renegar de ninguna opción teórico-metodológica particular. Esto supone intentar diálogos interdisciplinarios que exploren la interface entre abordajes históricos, etnográficos, sociológicos, politológicos y de economía política. No obstante, también debo aclarar que

---

<sup>1</sup> Puede consultarse Luna (2015) sobre mi percepción y juicio acerca de los virajes recientes de la ciencia política en Estados Unidos y América Latina en los últimos años.

aunque aprecio las “revelaciones” que usualmente aportan los estudios críticos, mi enfoque epistemológico es positivista. En otras palabras, si bien creo que debemos tomar conciencia del bagaje subjetivo con el que todos cargamos y con el que cargan nuestras categorías y técnicas de análisis, también asumo que hay realidades externas al sujeto investigador que podemos analizar de modo relativamente objetivo.

Desde esta perspectiva enumero ahora una serie de observaciones que me sugiere la lectura de los capítulos que componen esta obra. En primer lugar, complemento el diagnóstico ofrecido en la introducción e insinuado y referido en varios de los capítulos subsiguientes, respecto de las razones del divorcio entre ciencia política y sociología. En segundo lugar, exploro una serie de posibilidades de colaboración entre ambas disciplinas, inspiradas por la lectura de los distintos capítulos, así como algunos obstáculos que también resultan evidentes de la lectura. Afortunadamente, dichos obstáculos se relacionan más con los prejuicios de los que somos portadores que con diferencias insalvables. En tercer y último lugar, planteo un interrogante para el que no tengo más que respuestas tentativas, con respecto al distinto rol social que parece asumir la investigación contemporánea en sociología y ciencia política. Esta divergencia se encuentra inexorablemente vinculada al divorcio entre ciencia política y sociología descrito en secciones anteriores, pero merece, en mi opinión, un punto aparte. Cabe finalmente agradecer a Gabriel Vommaro y Mariana Gené por invitarme a esta lectura y comentario. Ojalá seamos más los que nos animemos en el futuro a cruzar líneas disciplinarias y a explorar así, con más incertidumbres, pero por lo mismo, con mayor riqueza, nuestros “demonios”.

## **Entre la tierra y el cielo: el abismo**

De acuerdo a la reconstrucción histórica que presentan Vommaro y Gené en la introducción, luego de la transición argentina, y particularmente a partir de la crisis de fines de los ochenta, los objetos de estudio de la sociología y la ciencia política divergen marcadamente. Mientras la sociología se enfoca en describir los procesos de fragmentación social “desde abajo” (también al decir de Wilkis), la ciencia política hace foco en el “cielo institucional”. Comparto solo parcialmente este diagnóstico respecto del resultado del proceso de escisión entre ambas disciplinas. Creo, como argumentaré en la sección siguiente, que la diferencia es más de enfoque teórico y metodológico, y menos de pregunta de investigación. Me gustaría por tanto argumentar que las diferencias entre ambas disciplinas no derivan esencialmente de una opción temática, asociada a

la fractura social. La escisión entre sociología política y ciencia política, aunque posiblemente acentuada en la Argentina, no es privativa del país ni de la región; se trata de un fenómeno más bien global.

En este sentido, la desarticulación de la matriz Estado-céntrica y la grieta social que se verifica en la Argentina y en gran parte de América Latina durante los ochenta y noventa, es en mi opinión un factor que profundiza un divorcio cuyas causas deben buscarse en la epistemología que predominantemente asume la ciencia política en su búsqueda de afirmación disciplinaria. La ciencia política, como disciplina relativamente nueva y originalmente derivada de la sociología y el derecho, busca diferenciarse en base a una metodología en la que crecientemente se enfatiza la capacidad de realizar inferencias causales, en base a diseños de investigación deductivos. En este movimiento, la disciplina relega a la inducción, a los esfuerzos de conceptualización y a los diseños de investigación exploratorios y descriptivos, para enfatizar la estilización. Se busca generar –y se premia en términos de potencial de publicación– teorías que maximizan al mismo tiempo la simpleza (parsimonia) y el potencial de generalización.

En esta trayectoria la ciencia política asume a la economía (especialmente a la microeconomía) como modelo disciplinar, importando a su vez supuestos clave tales como la centralidad de la racionalidad individual como determinante de la acción social. Otro supuesto fundamental lo constituye la noción de autonomía de lo político. Dicha noción es la piedra fundamental sobre la que se construye el paradigma neoinstitucionalista, en tanto valida modelos teóricos en que la agencia de los actores políticos puede ser teorizada como escindida del contexto social, económico e histórico en que se constituye.

Como se afirma en la introducción, durante el mismo período, la sociología se acerca a la etnografía como metodología apropiada para entender la fragmentación de “lo popular” en la sociedad de la crisis. Aunque muy relevante, esta divergencia con respecto a los modos de hacer ciencia es exacerbada, en mi opinión, por la dinámica fuertemente hegemónica que se consolida en la ciencia política bajo el influjo de la escuela norteamericana. Mientras que en sociología parecen convivir distintos enfoques epistemológicos y metodológicos en un contexto de relativa pluralidad, en ciencia política la fuerza del paradigma predominante parece más fuerte. Si bien aquí operan claramente lógicas de construcción paradigmática pautadas por fuertes asimetrías de poder, también es posible argumentar que la ciencia política es víctima de sus propias inseguridades como ciencia nueva, necesitada de lograr una validación social. Dicha validación se verifica en la explosión de carreras de pregrado y posgrado en la región, así como en la irrupción de los científicos políticos en los medios

de comunicación. No obstante, dicha validación se logra también obturando la pluralidad. No son pocos los colegas que se ofenden cuando se los presenta como “analista político/a” o “politólogo/a”. Tampoco son minoría quienes subrayan, al borde de la histeria, que la disciplina debe ser denominada “ciencia política” y no “ciencias políticas”. Esta distinción, que a la distancia parece ridícula, refleja las inseguridades de una disciplina que logra la identidad en su pretensión científica, entendida esta última como la capacidad de generar predicciones en base a modelos estilizados de la realidad. Y en el caso de los investigadores latinoamericanos, su validación profesional está crecientemente determinada por su capacidad de ser publicados en revistas indexadas y con alto índice de impacto (las que se arbitran y publican, en su amplísima mayoría, en inglés, estando basadas en instituciones del primer mundo).

La consolidación temprana de la ciencia política en la Argentina, especialmente a partir de figuras ilustres que logran tener un impacto mayor en la política comparada y probablemente en la difusión e institucionalización de la disciplina a nivel local (siendo el caso de Guillermo O’Donnell el más claro), tal vez constituya una particularidad del caso que opere amplificando aún más el divorcio entre sociología y ciencia política en el país. Dicho divorcio es evidente, por ejemplo, en campos tan centrales para la realidad argentina como el estudio del clientelismo o la violencia. Sin haber realizado un análisis sistemático de los marcos teóricos que formula la ciencia política para dar cuenta de estos fenómenos en el caso argentino, me animaría a arriesgar que la influencia de sociólogos con amplio reconocimiento en su disciplina, como Maristella Svampa, Javier Auyero o Gabriel Kessler, es relativamente menor. En definitiva, en otros países de la región, la debilidad de la ciencia política propicia diálogos interdisciplinarios, al menos *por defecto*, que parecen menos frecuentes en el caso argentino.

La brecha que se constata entre la ciencia política y la sociología tiene una serie de consecuencias desafortunadas. Entre ellas, me gustaría señalar la que me parece central. La sociología (al menos la sociología política tal como se la define y practica en este volumen) se preocupa fundamentalmente de describir, entender, contextualizar y conceptualizar fenómenos emergentes, tanto a nivel de los sectores populares como a nivel de las élites. Esta descripción, densa, se caracteriza por un foco específico, usualmente acotado a un objeto de estudio particular (un sindicato, una élite partidaria, un gabinete ministerial, un mercado específico, etcétera). De dicha descripción emergen nuevas categorías analíticas, así como una crítica a las establecidas. También emergen fundamentos de la acción social que cuestionan los supuestos de determinada

*moralidad* o *racionalidad* predominante. A la ciencia política, por su parte, ha dejado de importarle la descripción e incluso la conceptualización rigurosa (recurrimos crecientemente a *proxies*). Lo que nos motiva es generar modelos generales, que en rigor no se aplican bien a ningún caso particular, pero que deberían funcionar *en promedio*. En caso de hacer trabajo de campo, pretendemos cubrir la mayor cantidad de casos posibles (seleccionados de modo de aumentar la validez externa de nuestra inferencia causal) en el menor tiempo posible. Las diferencias entre casos, más allá de lo capturado por el modelo general, es pensada como varianza estocástica. En definitiva, las dos ciencias sociales poseen tropismos opuestos. Mientras la sociología enfatiza la diferencia y lo particular, la ciencia política intenta buscar patrones generales o universales. Como resultado, obtenemos una sociología especializada en lo específico y lo local, con alta capacidad crítica y descripciones ancladas en la realidad; al tiempo que también obtenemos una ciencia política que construye artefactos generales sobre cómo “funciona”, en promedio, la sociedad. No obstante, los artefactos que construye la ciencia política contemporánea son también crecientemente “micro”. Pero lo son en un sentido diferente al de la sociología. Solo identificando las microfundaciones de la acción social, es posible para la ciencia política pretender la generalización de sus hallazgos. En suma, mientras la sociología describe y conceptualiza microrrealidades (o *moralidades* y racionalidades parciales), la ciencia política identifica los microfundamentos de la acción social, sea a nivel de las élites o a nivel de otros agentes.

En definitiva, la diferencia es de foco analítico, no de foco temático. En estricto rigor, la mayoría de los capítulos que componen este volumen no mira “lo popular”, sino fenómenos que se producen a nivel de élites. Por otra parte, como señala certeramente el texto de Behrend, desempaquetar la realidad nacional y analizar sus diversas manifestaciones a nivel territorial y local constituye una de las tendencias más asentadas hoy en la política comparada. En otras palabras, las preguntas de investigación son compartidas.

Lo que diverge son los focos analíticos, los que a su vez se encuentran alineados con las opciones epistemológicas y metodológicas que rigen en una y otra disciplina. Los procesos dialécticos de construcción de identidades sociales (véanse los capítulos de Landau y Vommaro), la presencia de múltiples racionalidades y patrones de decisión y carrera fuertemente contextuales (véanse los capítulos de Gené, Heredia y Perelmiter), la constitución de fronteras porosas entre arenas institucionales diferentes como el Estado y el mercado (véase el capítulo de Lorenc) o entre el ámbito institucional y el ámbito no institucional (véase el capítulo de Pereyra), la ambivalencia del dinero y sus funciones no

instrumentales (véase el capítulo de Wilkis) “complican” y desafían, en términos cognitivos y metodológicos, a un politólogo. ¿Cómo es posible establecer qué causa qué, en un proceso “circular” —que los sociólogos denominan dialéctico— de constitución de identidades? ¿Cómo puedo aislar la racionalidad de actores que operan en zonas grises, en las que una delimitación de ámbitos y arenas de acción —caracterizadas por ciertas reglas de funcionamiento— no es posible? ¿Cómo derivar funciones de utilidad de los agentes si estos poseen racionalidad limitada, más de un tipo de racionalidad o moralidades múltiples? ¿Cómo será posible ir más allá de un caso o problemática particular, si no tenemos respuestas a los interrogantes anteriores? Simultáneamente, los textos que componen este volumen están plagados de críticas a los supuestos que abonan las teorías de la ciencia política en base a concepciones simplistas y poco realistas sobre los microfundamentos que estructuran la acción social.

## **Sinergias posibles y obturadas**

El abismo descrito en la sección anterior resulta claramente inconveniente, tanto para la sociología política, cuanto para la ciencia política. La inconveniencia es mayor en tanto los focos temáticos de ambas disciplinas son esencialmente los mismos. La inconveniencia se manifiesta en múltiples pérdidas, pero me permito señalar dos que parecen esenciales. La primera resulta del potencial de complementariedad perdido por la falta de diálogo fluido entre ambas disciplinas. La segunda está dada por un vacío teórico que, se me ocurre, ninguna de las dos disciplinas puede llenar autónomamente.

En términos metodológicos, todos sabemos y repetimos como karma que para poder explicar un fenómeno (como quiere la ciencia política) debemos antes poder conceptualizarlo y describirlo adecuadamente (como hace la sociología política). También sabemos que un hallazgo de investigación tiene más “valor social” cuando puede viajar entre realidades particulares (como los que produce la ciencia política), logrando identificar patrones comunes y recurrentes. No obstante, dichos hallazgos deben estar anclados en la realidad social, como lo están los hallazgos presentados en este volumen en base a un enfoque de sociología política. Si la descripción muy tentativa realizada arriba es razonablemente certera, los esfuerzos investigativos de la sociología política y la ciencia política debieran resultar fuertemente complementarios. Conuerdo en este sentido con el llamado al “retorno prudente” a la sociología política por el que abogan Perissinotto y Leite en su contribución. Por un lado, la sociología política podría aportar a la ciencia política una densidad conceptual mayor,

así como la introducción de supuestos mucho más realistas respecto de las complejidades propias del mundo social y político que se pretende modelar. Cualquier politólogo interesado en los temas que abordan los capítulos que componen este volumen seguramente aprenderá mucho respecto de su objeto de estudio leyendo los estudios que aquí se presentan. Dicho aprendizaje debería derivar en una mirada mucho más crítica, rica y cauta con respecto a nuestro objeto de estudio común. Aunque confieso que en algunos textos la autoconciencia sobre lo “acotado”, “parcial”, “preliminar” de la investigación me resulta abrumadora, la sociología también podría aportarle un poco de humildad a su hermana menor. Por otro lado, la ciencia política podría enriquecer los trabajos de sociología política cuestionando la validez externa de sus hallazgos y sugiriendo herramientas que permitan lograr mayores niveles de generalización y abstracción, partiendo (pero ojalá superando) de focos locales y muy específicos.

En términos teóricos, el nuevo contexto de fragmentación y atomización social, así como los focos “micro” de una y otra disciplina, también vuelven evidente un vacío que ninguna de ambas disciplinas puede llenar por sí sola. Se trata de los problemas de “agregación”. En su revalorización del trabajo de Gino Germani, Pérez argumenta la necesidad de recrear una sociología política capaz de dar cuenta de la articulación entre realidades macro y micro, entre agencia y estructura. Coincido plenamente con este planteo, en tanto considero que allí radica la mayor oportunidad para la resurrección de una sociología política que abreve en ambas disciplinas. La debilidad, y en algunos casos el colapso de los actores que articulaban en las sociedades modernas lo macro y lo micro en torno a relatos y referentes culturales comprensivos (el Estado-nación, los partidos políticos, los sindicatos y los gremios empresariales), ha atomizado y fragmentado nuestro objeto de estudio. Entender cómo las nuevas realidades locales, específicas y parciales se articulan o no en términos horizontales y verticales constituye un desafío clave para la sociología política. Admitir que la estilización teórica no puede ignorar dicha atomización y que debe dar cuenta, al menos, de los mecanismos de agregación de realidades sociales fragmentadas y de racionalidades y moralidades múltiples constituye el desafío de la ciencia política contemporánea. Se me ocurre que un diálogo honesto y abierto entre ambas disciplinas constituye una vía ineludible para la reconstitución de una sociología política que logre superar ambos desafíos. Si lo anterior es deseable, corresponde preguntarse por qué resulta tan inusual en nuestra práctica profesional cotidiana. La última sección reflexiona sobre posibles respuestas a este interrogante.

## Repertorios de validación social y de nuevo, los prejuicios

La lectura de los capítulos que componen este volumen también sugiere un grado de compromiso mayor del analista, no solo con la realidad específica que se describe, sino con el cambio social. En este sentido, la ciencia política es (o persigue la utopía de ser) más aséptica con respecto a la realidad. Lo anterior sugiere que las estrategias de validación de ambas disciplinas son diferentes. Mientras la sociología política se legitima mediante su compromiso social y su labor crítica, los científicos políticos obtenemos legitimidad –entre pares– a partir de la objetividad (la publicación en revistas arbitradas de prestigio internacional constituye la reificación de esa pretensión de objetividad). Se me ocurre que esta diferencia entre la sociología política y la ciencia política latinoamericanas refuerza las divergencias epistemológicas y metodológicas descritas arriba, complicando aún más eventuales proyectos colaborativos. Ambos clivajes se refuerzan y sustentan visiones estereotipadas del “otro” (ni este escrito ni los capítulos que lo preceden escapan a esta visión estereotipada). Mientras el compromiso social y político de los sociólogos políticos es fuente de legitimidad dentro de la comunidad, dicho compromiso es leído como fuente de sesgos que limitan seriamente la científicidad de la investigación a los ojos de los politólogos. Mientras el ascetismo de la ciencia política y su lejanía con respecto a realidades concretas constituye un signo de objetividad y rigurosidad a los ojos de los científicos políticos, dicha pretensión de objetividad es leída por los sociólogos políticos como un síntoma de ingenuidad (y esto, en el mejor de los casos, cuando no se atribuye alguna instrumentalidad al análisis).

En mi opinión, todo esfuerzo de colaboración interdisciplinario debe primero intentar deconstruir estas percepciones cruzadas. De lo contrario, las oportunidades de colaboración son obturadas por prejuicios que ambas comunidades de origen ratifican con toda facilidad. En este contexto, cabe preguntarse finalmente qué oportunidades existen para avanzar hacia dicha deconstrucción. Por el lado de la ciencia política, la afirmación del *mainstream* norteamericano ha generado reacciones, que fundamentalmente estriban en cuestionar la utilidad social de una ciencia política que se ha vuelto cada vez más sofisticada en términos técnicos, pero más ingenua e irrelevante con respecto al tipo de pregunta de investigación que se plantea (en parte para satisfacer los estándares metodológicos del paradigma dominante). Esto abre un espacio que puede ocupar una sociología política que integre perspectivas de ambas disciplinas de forma sistemática, creativa y fundamentalmente con grados mayores de anclaje y compromiso con la realidad social y política de la

región. Por el lado de la sociología política, y con total desconocimiento del campo, intuyo que existe una creciente preocupación por los fenómenos de articulación y agregación referidos arriba. En otras palabras, la sociología política debe intentar trascender el caso particular y la crítica (esencialmente destructiva) de los supuestos inherentes en los modelos de la ciencia política. Para lograrlo, probablemente necesite interactuar más abiertamente, con menos prejuicios y “superioridad moral” con la ciencia política (al menos con las versiones menos “naïve” de la ciencia política). Para lograrlo, la sociología política debe superar sus prejuicios (no toda la ciencia política es cuantitativa, no toda la ciencia política es insensible al contexto y a la trayectoria histórica, no toda la ciencia política asume individuos maximizadores de una racionalidad instrumental estrecha). Además, parafraseando a Borges en *Funes el memorioso*, debemos asumir que todo esfuerzo de abstracción requiere, indefectiblemente, olvidar detalles que pueden no obstante ser muy relevantes para quien analiza un caso particular.

En suma, construir una nueva sociología política que logre al mismo tiempo recuperar lo mejor de la vertiente clásica y que combine además los aportes complementarios que la sociología política y la ciencia política actuales pueden aportar sobre los objetos de estudio que compartimos es una empresa difícil, que implica abandonar las certezas de unos y otros. Practicar la interdisciplina sin proclamarla, así como ser menos autoconscientes de los “vicios” de unos y otros, tal vez contribuya a avanzar hacia un enfoque común en base a la agenda de investigación que sin duda compartimos. En otras palabras, tenemos que hablar menos de “cómo investigamos” y hacer más investigación en conjunto. Avanzar en un abordaje compartido de dicha agenda de investigación constituye así una oportunidad para construir una ciencia social que logre plantear y abordar en términos teóricos y empíricos problemáticas centrales para nuestras sociedades con grados mayores de “utilidad” pública. Dicho esfuerzo también promete generar, al menos desde mi muy parcial perspectiva, mayores grados de satisfacción intelectual.

## Bibliografía

- Luna, Juan Pablo (2015). “En off-side. La ciencia política en América Latina”. En Tanaka, Martín y Dargent, Eduardo (comps.), *¿Qué implica hacer ciencia política desde el Sur y desde el Norte?*, pp. 147-162. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.



## Presentación de los autores

**Martín Armelino** es doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires, investigador-docente en la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) e investigador del Conicet. Coordina el Área de Política de la UNGS. Ha realizado investigaciones sobre movimientos sociales, acción colectiva y política sindical.

**Jacqueline Behrend** es doctora en Política por la Universidad de Oxford, profesora de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) e investigadora del Conicet. Es especialista en temas de política subnacional y democracia, así como en política comparada.

**Mariana Gené** es doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires y doctora en Sociología Política por la École des Hautes Études en Sciences Sociales; es además investigadora del Conicet y docente en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad Nacional de General Sarmiento. Trabaja sobre élites políticas, en especial sobre ministros y gabinetes ministeriales.

**Mariana Heredia** es doctora en Sociología por la École des Hautes Études en Sciences Sociales, profesora de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Nacional de San Martín e investigadora del Conicet. Se especializa en temas de sociología histórica de las desigualdades sociales y el poder, clases altas, empresarios, élites políticas y tecnócratas.

**Matías Landau** es doctor en Sociología por la École des Hautes Études en Sciences Sociales y doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires; es además investigador del Conicet y docente en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad Nacional del Litoral. Estudia las élites políticas y el campo político en la ciudad de Buenos Aires.

**Fernando Leite** es doctor en Sociología por el Programa de Posgrado de la Universidade Federal do Paraná y miembro del Observatorio de las élites po-

líticas y sociales de Brasil. Se especializa en el estudio de la estructuración del campo de la ciencia política en Brasil.

**Federico Lorenc Valcarce** es doctor en Ciencia Política por la Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, investigador del Conicet y profesor en las universidades de Buenos Aires, Mar del Plata y del Litoral. Es especialista en sociología política y trabaja actualmente sobre las élites coercitivas del Estado, los nuevos paradigmas en el campo de la seguridad y el rol de los grupos profesionales en las políticas públicas.

**Juan Pablo Luna** es doctor en Ciencia Política por la Universidad de Carolina del Norte, Chapel Hill y profesor del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile. Sus temas de interés son el análisis de los sistemas de partidos políticos y la representación política, los efectos políticos de la desigualdad, el Estado y la metodología de investigación en ciencia política, con énfasis en el enfoque de métodos mixtos.

**Luisina Perelmiter** es doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires, docente en el Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES) de la Universidad Nacional de San Martín e investigadora Asistente del Conicet. Dirige la Carrera de Sociología de la UNSAM. Trabaja sobre burocracias estatales y agencias públicas desde una perspectiva etnográfica.

**Renato Perissinotto** es doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Campinas, profesor del Programa de Posgrado en Ciencia Política de la Universidade Federal do Paraná, investigador del CNPq y director del Grupo de Estudos sobre Elites Políticas. Es especialista en élites políticas e instituciones, reclutamiento político y partidos políticos, así como en teoría de la democracia.

**Sebastián Pereyra** es doctor en Sociología por la École des Hautes Études en Sciences Sociales, profesor en la Universidad Nacional de San Martín, donde dirige el doctorado en Sociología, e investigador del Conicet. Trabaja en temas de acción colectiva y movimientos sociales, así como, desde la perspectiva de la sociología de los problemas públicos, sobre políticas de transparencia y de lucha contra la impunidad.

**Germán J. Pérez** es politólogo por la Universidad de Buenos Aires y profesor en la misma Universidad, así como en la Universidad Nacional de Mar del

Plata. Codirige el Grupo de Estudios sobre Protesta Social y Acción Colectiva (GEPSAC) y el Grupo de Estudios Socio-Históricos y Políticos (GESHP). Estudia los movimientos sociales y la acción colectiva, así como temas de teoría política y teoría social.

**Gabriel Vommaro** es doctor en Sociología por la École des Hautes Études en Sciences Sociales, investigador-docente en la Universidad Nacional de General Sarmiento e investigador del Conicet. Coordina la carrera de Estudios Políticos en la UNGS. Trabaja en temas de cultura y prácticas políticas, partidos y élites políticas, ciencias sociales y expertise y comunicación política.

**Ariel Wilkis** es doctor en Sociología por la École des Hautes Études en Sciences Sociales y doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires; es además investigador del Conicet y profesor en la Universidad Nacional de San Martín y en la Universidad Nacional del Litoral. Es secretario académico del IDAES-UNSAM. Es especialista en sociología económica en general y en sociología moral del dinero en particular.

*La colección **Política, políticas y sociedad** reúne los textos relacionados con las temáticas de política, política social, economía, sociología, relaciones del trabajo y otras. Todas estas temáticas son abordadas en las investigaciones de la Universidad, siempre vinculadas al desarrollo de nuestra oferta académica y de docencia y al trabajo con la comunidad.*

En los últimos años, diversos esfuerzos investigativos renovaron un campo de indagación que, desde Gino Germani, había sido parte fundante de la sociología argentina: la sociología política. Durante décadas, aquella perspectiva había perdido fuerza, obturada por un reparto disciplinar que alejaba relativamente a la sociología del análisis de los principales problemas y actores políticos. Su reciente revitalización, así como su diálogo y tensión con otras disciplinas, ocupa el centro de atención de este libro. Para eso, se ponen en común algunas de las investigaciones fundamentales que se llevaron a cabo en los últimos años a partir de una perspectiva sociopolítica. Se revisan las herramientas conceptuales y metodológicas utilizadas buscando poner en discusión su pertinencia y señalar aquello que permiten hacer ver en cada terreno de indagación. Junto con la publicación de estudios empíricos sobre objetos diversos, se propone un diálogo con disciplinas cercanas –la antropología, la historia, la ciencia política–, así como la recuperación de trabajos y autores clásicos en los que abreva o con los que debate la sociología política. Fruto de extensas investigaciones y de una discusión colectiva fructífera, los trabajos aquí reunidos tienen mucho para decir acerca de las grandes preguntas políticas de nuestro tiempo.

Universidad Nacional  
de General Sarmiento 



Libro  
Universitario  
Argentino

