



**UNSAM**

UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE  
SAN MARTÍN

**DOCTORADO EN CIENCIA POLÍTICA**

**ESCUELA DE POLÍTICA Y GOBIERNO**

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN**

**TESIS DE DOCTORADO**

***¿El Estado sin políticos?  
La formación y capacitación política en la Argentina  
democrática***

**Doctoranda:** María Melina Guardamagna

**Director:** Arturo A. Fernández

**Co-director:** Walter José Cueto

**Noviembre 2012**

***A Diego, a mi familia y a mí amada Lunita***

## ÍNDICE

<b>Introducción</b>	<b>6</b>
<b>Capítulo I: Las políticas de formación y capacitación de cuadros políticos</b>	<b>29</b>
1.1. La formación política en el Estado	29
1.1.1. El Estado como relación social	40
1.1.2. El Estado como conjunto de instituciones	47
1.1.3. El Estado se expresa a través de políticas	52
1.2. Una matriz teórica para el estudio de la política orientada a la formación y capacitación de cuadros políticos	55
1.2.1. Componentes de la matriz teórica	63
<b>Capítulo II: Antecedentes sobre formación y capacitación política a nivel internacional y nacional</b>	<b>72</b>
2.1. Modelos internacionales citados en la reforma de 1994	72
2.1.1. La Escuela Nacional de Administración de Francia (ENA)	74
2.1.2. Las Fundaciones Políticas Alemanas	75
2.1.3. La Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard	76
2.2. Una experiencia nacional de formación política estatal: el rol de la universidad en la formación de cuadros políticos en la Constitución de 1949 en Argentina	78
2.2.1. El contexto político, económico y social de la Constitución de 1949	79
2.2.2. Las ideas detrás de la reforma constitucional	83
2.2.3. El derecho a la educación y la cultura: fundamentos políticos e ideológicos del artículo 37 de la Constitución de 1949	88
2.2.4. La Universidad y la formación política de la clase dirigente	91
2.2.4.1. Los cursos de formación política en la Universidad Nacional de Cuyo	96
<b>Capítulo III: El gobierno de Carlos Menem ¿Una política de Estado para la formación y capacitación de cuadros políticos?</b>	<b>102</b>
3.1. El contexto en el cual las políticas de formación y capacitación política integran la agenda del Estado	103
3.2. La reforma constitucional y la incorporación del artículo 38. Fundamentos e interpretaciones	108
3.3. La creación del Instituto de Capacitación y Formación de Dirigentes Políticos y de la Escuela Nacional de Gobierno	111
3.4. El rol de los partidos políticos en la política	116
3.5. Los recursos que el Estado moviliza para la formación y capacitación de cuadros políticos	120
3.6. ¿La formación y capacitación política contribuyen al fortalecimiento de la democracia?	125
<b>Capítulo IV: El gobierno de Fernando De la Rúa. Discontinuidades y rupturas: la formación y capacitación político estatal en un segundo plano</b>	<b>128</b>
4.1. El contexto de crisis: aspectos políticos, económicos y sociales	128
4.2. La formación y capacitación político estatal bajo la lógica académica	132
4.3. ¿Cómo repercute la crisis de representación y de los partidos políticos en la formación y capacitación de cuadros políticos para el Estado?	136
4.4. El Estado sin recursos: la emergencia económica y social afecta la continuidad de	140

la política	
4.5. La Escuela Nacional de Gobierno y el Instituto Nacional de Capacitación Política, una sola instancia de formación	143
<b>Capítulo V: El gobierno de Eduardo Duhalde ¿Contención social o formación política? La emergencia de nuevos actores en el escenario político y social.</b>	<b>149</b>
5.1. El escenario post-crisis 2001, la conformación de la mesa del Diálogo Argentino y la restauración del orden social	150
5.2. Frente a la desinstitucionalización y deslegitimación de la política, la sociedad civil domina el escenario político y social	155
5.3. ¿Quiénes son los nuevos destinatarios de las políticas de formación y capacitación de cuadros?	159
5.4. Sin presupuesto estatal, la formación y capacitación política responde a la demanda de los gobiernos locales y de la sociedad civil	165
<b>Capítulo VI: El gobierno de Néstor Kirchner: masividad e inclusión, los nuevos destinatarios de la política estatal.</b>	<b>170</b>
6.1. La formación y capacitación político estatal en el contexto de la reforma política	170
6.2. Los destinatarios de la formación y capacitación política: un amplio abanico de posibilidades	176
6.3. Los partidos y las universidades lejos de la formación y capacitación político estatal	186
6.4. La capacitación política se federaliza: la participación de ámbitos locales en la gestión de la política	192
6.5. La capacitación política ¿Una herramienta de cambio social?	198
<b>Capítulo VII: El gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. La política estatal de formación y capacitación política en el proyecto nacional y popular</b>	<b>201</b>
7.1. La formación y capacitación política en el “cambio de época”	201
7.2. Formación y capacitación de cuadros políticos para el proyecto nacional y popular: ideas que fundamentan la política estatal.	206
7.3. El Instituto Nacional de Capacitación Política a cargo de la capacitación político estatal (2007-2010)	209
7.4. ¿Realidades paralelas? La Escuela Nacional de Gobierno y el Instituto Nacional de Capacitación Política en el 2011	215
7.5. Instancias de formación político estatales e instancias de formación política partidarias	222
<b>Capítulo VIII: La política de Estado que no fue. Continuidades, discontinuidades e inestabilidad en el modelo de formación y capacitación de cuadros políticos en la Argentina</b>	<b>228</b>
8.1. Discontinuidades que explican la inestabilidad del modelo	229
8.2. Continuidades que explican la inestabilidad del modelo	241
8.3. Otros componentes de la política	244
8.4. La gubernamentalización de la política	246
<b>Conclusiones</b>	<b>249</b>
<b>Anexo Metodológico</b>	<b>254</b>
<b>Anexo de Cuadros</b>	<b>265</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>276</b>

## ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

<b>CUADROS</b>	
Matriz teórica para el estudio de la política estatal orientada a la formación y capacitación de cuadros políticos	62
Cuadro N° 1: Características del cabecilla, el político y el estadista	64
Cuadro N° 2: Cursos del INCAP por provincias y asistentes	164
Cuadro N° 3: Contenidos por tramo de formación.	180
Cuadro N° 4: Trayectos Formativos. Programa Nacional de Capacitación Política	184
Cuadro N° 5: Cursos de Capacitación Interna. INCaP.	189
Cuadro N° 6: Actividades Programa Federal de Capacitación Política	194
Cuadro N° 7: Publicaciones del INCaP 2008/201	213
Cuadro N° 8: Cantidad de asistentes por actividad. Período 2008/2011	214
Matriz teórico- analítica	255
Cuadro N° 9: Presupuestos Nacionales ENG. Período año 1997 – 2011	265
Cuadro N° 10: Presupuestos Nacionales INCaP. Período año 1998 – 2011	268
Cuadro N° 11: Contenidos Revista “Capacitación Política”.	273
<b>GRÁFICOS</b>	
Gráfico N°1: Asistentes a la actividad Auditorio por ocupación	165
Gráfico N° 2: Evaluación del Programa Nacional de Formación de Dirigentes y Fortalecimiento Institucional – Nivel inicial –	212
Gráfico N° 3: Evaluación del Programa Nacional de Formación de Dirigentes y Fortalecimiento Institucional – Nivel avanzado –	212

## INTRODUCCIÓN

Encontrar un tema de investigación y definir un objeto de estudio que nos apasione y que al mismo tiempo sea original, permitiéndonos realizar un aporte al desarrollo de la disciplina no es tarea fácil ni algo que pueda resolverse de un día para el otro. En mi caso este fue un largo proceso que comenzó hace ya más de ochos años con una beca de investigación otorgada por la Secretaría de Ciencia, Técnica y Posgrado de la Universidad Nacional de Cuyo destinada a la promoción de la investigación entre estudiantes de grado avanzados.

En aquella investigación y luego de haber descubierto interesantes documentos que daban cuenta de los orígenes de la ciencia política en Cuyo decidí indagar aún más en una historia que estaba atada a la coyuntura política, económica y social de una época, el primer gobierno de Perón y la instauración del Estado de bienestar en la Argentina y en el mundo. De esta forma, la manera en que el Estado se plantea la formación de dirigentes políticos necesarios para su conducción comenzó, paulatinamente, a convertirse en un problema de investigación.

No fue sencillo abordar desde la academia una problemática que sin duda hace foco en la práctica política, dos mundos que, lamentablemente, se encuentran muchas veces más alejados de lo que realmente deberían. Sin embargo, tuvieron que pasar varios años, avances y retrocesos en la delimitación del problema de investigación y el encuentro con los actores involucrados en el devenir de estas políticas, para finalmente comprender que el problema de la formación y capacitación de cuadros políticos para la gestión del Estado constituye una preocupación que atraviesa tanto a la teoría política como a la práctica política y que, por lo tanto, se trata de una cuestión que es necesario abordar desde ambas ópticas; sólo desde allí es posible esbozar propuestas que nos permitan dar solución a un problema aún pendiente para los argentinos: la formación y capacitación de nuestra clase dirigente.

¿Por qué es necesario estudiar la formación y capacitación de cuadros políticos en el Estado? En la historia contemporánea argentina hay un momento del desarrollo político estatal donde se explicita abiertamente la necesidad de una política de formación y capacitación para sus cuadros dirigentes que hasta entonces no se había formulado. A partir de allí emerge la necesidad y se formaliza una política que más allá de integrar la agenda de cuestiones socialmente problematizadas, no logra

estabilizarse y alcanzar altos niveles de institucionalización, quedando atrapada en la discusión de quién y dónde se tienen que concretar esos procesos de formación y capacitación: ¿Es en las universidades estatales y/o privadas? ¿Es en los partidos políticos? ¿Es en organizaciones de la sociedad civil? ¿Es en los sindicatos? ¿O es simplemente desde el propio Estado?

En la década del treinta la salida de la crisis mundial pone al Estado en el centro de la escena. Junto a la instauración del Estado de Bienestar se empieza a visualizar que el Estado es el actor central de la política y a descubrir que no está pensado ni diseñado para actuar como un actor político central. El nuevo rol intervencionista del Estado requiere una clase dirigente capaz de cumplir los objetivos de la política nacional. Los herederos de la Generación del 80, aglutinados en el Partido Conservador, extraños a los intereses de la mayoría y a las crecientes demandas provenientes de los sectores más sensibles de la sociedad, no habían tenido la necesidad de formar dirigentes políticos capaces de dar respuesta a estas demandas, ya que hasta entonces la elite gobernante había estado conformada por los mismos individuos que integraban las elites económicas del país. Sin embargo, en la década de los cuarenta, los grupos que hasta entonces habían gobernado el país, pierden legitimidad para conducir el proyecto nacional.

En este contexto, el gobierno de Perón significó un quiebre en el razonamiento de cómo debía ser el Estado y cómo debían formarse y capacitarse los cuadros políticos que iban a conducir ese Estado, siendo tan imperiosa esta necesidad que se plantea en el texto constitucional de 1949. De esta forma, lo que hizo el peronismo a través del artículo 37 de la Constitución Nacional (CN) fue cristalizar una cuestión que ya había empezado a problematizarse en las dos últimas décadas: la necesidad de dar formación política a quienes se encargarán de la conducción del Estado. A partir de ese momento dicha preocupación queda instalada en el Estado, pero siempre inconclusa, nunca suficientemente resuelta, nunca adecuadamente diagnosticada y sin certezas de lo que se quería formar y capacitar. Se transforma en una cuestión que aparece de manera discontinuada como un elemento más de las propias crisis que atraviesa el desarrollo del Estado argentino.

El artículo 37 de la Constitución de 1949 enunció una política de formación y capacitación de dirigentes políticos que se fundamentaba teóricamente en los principios de la doctrina peronista y en la idea de impulsar un programa educativo orientado a la inclusión y movilidad social a través del cual se lograría la revolución

política y cultural. Se buscaba formar una élite política plural por lo que se involucra a las universidades.

En 1950 se realizan los primeros intentos de implementación de la política a través de cursos de formación política que se dictarían en las universidades estatales. Sin embargo, el clima antiperonista que reinaba en la mayoría de estas casas de altos estudios dificultó la efectiva y generalizada implementación de la política. En la Universidad de Buenos Aires los alumnos, en su mayoría opositores al gobierno, impidieron el dictado de los cursos.

Por su parte, en la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo), comenzaron a dictarse, cursos generales y obligatorios de formación política para el conocimiento de la realidad argentina, que anticiparon la creación de una carrera de estudios universitarios y de una unidad académica específica para el desarrollo de la ciencia política regional. Los cursos no sólo se orientaron a la *“formación de especialistas para la alta burocracia del Estado”*, sino también a *“dirigentes sindicales y de partidos políticos, formadores de opinión pública y funcionarios capacitados para la dirección de las empresas públicas estatales”* (Sampay, 1950: 18). A través del artículo 37 CN se pensó una instancia de capacitación política transversal a la formación de todas las profesiones, sin embargo esto nunca se cumplió, ya que el Estado terminó impulsando la creación, dentro de la universidad, de una unidad de formación específica para el estudio de la política y lo social, como fue la Escuela de Estudios Políticos y Sociales que en el año 1967 adquiriría el rango de Facultad de Ciencias Políticas y Sociales en la UNCuyo. De esta forma, la lógica de la organización universitaria que supone la disposición de los saberes en unidades académicas específicas, terminó reinterpretando la política del Gobierno de Perón. Con el tiempo, quienes no optaron por dicha unidad académica, no tuvieron formación política. Algo que años más tarde, también sucedería a partir de lo dispuesto por el artículo 38 de la Constitución Nacional de 1994 y la creación de instituciones como la Escuela Nacional de Gobierno (ENG) y el Instituto de Capacitación y Formación de Dirigentes Políticos, que, durante la presidencia de Duhalde pasaría a llamarse Instituto Nacional de Capacitación de Dirigentes Políticos y Sociales, para, luego, a partir del 2004 denominarse Instituto Nacional de Capacitación Política (INCaP), que desde entonces centralizan la formación y capacitación de la clase dirigente en la órbita del Estado.

A mediados de los cincuenta, varias universidades privadas confesionales fueron fundadas en el país y muchas de ellas crearon Departamentos de Ciencia

Política al interior de las Facultades de Ciencias Sociales con el fin de formar dirigentes católicos. Por medio del artículo 28 del Decreto-Ley 6.403 del Poder Ejecutivo Nacional de diciembre de 1955, el gobierno de la Revolución Libertadora permitió la creación de universidades privadas; artículo que recién sería reglamentado bajo la presidencia de Frondizi, en medio de profundos enfrentamientos y de las presiones de la Iglesia. *“Entre los sectores que apoyaron el golpe de estado de 1955, también estaban aquellos que, como la Iglesia, solicitarían se contemplaran sus intereses en un área decisiva para la formación de dirigentes y para la expansión de una influencia social que, con razón, se consideraba no representada en el cuerpo de universidades públicas. El artículo 28, que habilita las universidades privadas en condiciones de competir con las públicas, es una respuesta a estas reivindicaciones”* (Sarlo, 2007: 88). Bajo estas premisas, a partir de 1965 comienza a funcionar en el ámbito de la Universidad Católica Argentina (UCA) la Escuela de Ciencias Políticas como escuela de postgrado, ámbito en el cual se cursaba un Doctorado en Ciencias Políticas. Siete años después se abre el curso de Licenciatura en Ciencias Políticas que apuntaba al mismo objetivo que, con antelación, se había trazado el curso inicial de doctorado, esto es, la formación de vocaciones políticas, de diplomáticos y de funcionarios públicos.

El período que se inicia a mediados de la década de los setenta afectó seriamente estas aspiraciones en lo relativo a la actividad política misma, pero no así en lo atinente a la diplomacia y la administración pública, campos donde los graduados pudieron insertarse<sup>1</sup>. Tal como sostienen Guiñazú y Gutiérrez, la Escuela de Ciencias Políticas *“definió su perfil sin demasiadas contradicciones con el proceso político y social de aquellos años, extremando sus esfuerzos para formar “líderes políticos” que nutrieran a la nueva clase dirigente”* (mimeo). En el caso de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNCuyo la carrera se modificó en respuesta a las demandas del gobierno militar que necesitaba cuadros administrativos capacitados para la función pública. Primó en este período una perspectiva estrechamente tecnocrática (Sarlo, 2007: 101) en la concepción de la ciencia. De esta forma se invirtió la denominación y consecuentemente los contenidos de la carrera que pasó a llamarse Licenciatura en Administración Pública y Ciencias Políticas.

Hasta principios de las década de los ochenta, las políticas educativas desarrolladas por los diversos gobiernos orientadas a la formación y capacitación de

---

<sup>1</sup> Información extraída de la página de la UCA disponible en <http://www.uca.edu.ar> (Marzo, 2011)

cuadros políticos y administrativos se formularon e implementaron, principalmente, a través de las universidades y de fundaciones partidarias bajo la orientación político-ideológica de cada uno de ellas.

El retorno a la democracia en 1983 significó una nueva etapa para estas políticas orientadas a la formación y capacitación de cuadros políticos. La imperiosa necesidad de consolidar el régimen democrático, de impulsar un proyecto de modernización del Estado y dar lugar a las crecientes demandas de participación política de la ciudadanía, plantearán nuevos dilemas para los cuales el Estado necesitaba contar con una clase dirigente capaz de *“recuperar la política y recomponer el espacio público liberal como lugar de aparición de los sujetos de la democracia”* (Quiroga, 2005: 17). En este contexto, surge nuevamente el interrogante en torno a quiénes integrarían dicha clase dirigente y cuáles serían las instituciones a través de las cuales se podría articular su capacitación.

En el caso de Alfonsín la respuesta a estas cuestiones se pensó, por un lado, a través del acercamiento de intelectuales al gobierno y por el otro, a partir del proceso de modernización del Estado en democracia en el cual se establecían *“canales de expresión adecuados a los partidos políticos, las organizaciones sociales, los municipios, las instituciones barriales y vecinales”* (Alfonsín, 1985). En este proyecto, a diferencia de lo que sucederá luego, no se explicitaba el rol de los partidos políticos, *“el sistema de partidos parece ser el actor ausente de la propuesta modernizadora”* (Quiroga, 2005: 23). Más allá de lo cual, la capacitación política quedó, en este período, en manos de las fundaciones partidarias y de la Universidad de Buenos Aires (UBA), sin llegar a definirse, desde el Estado, una política específica que atendiera dicha demanda.

El partido en el gobierno contaba con instancias de formación, como la Fundación Karakachoff y la Fundación para el Cambio en Democracia (FUCADE), para el adoctrinamiento de la militancia partidaria. Mientras, el semillero de los cuadros políticos del radicalismo era la UBA y la Federación Universitaria Argentina (FUA)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> De hecho, este contexto fue favorable para la postergada creación de la carrera en ciencias políticas en la Universidad de Buenos Aires (UBA). En 1986 la apertura de la carrera *“intentó, por un lado, concentrar la actividad académica que se encontraba tan dispersa en centros de investigación no universitarios, y por otro, la formación de una masa intelectual democrática e influyente en la dirección de la política a través de la transmisión del conocimiento científico de la política”* (Pinto, 2001. En Bulcourf y D' Alessandro, 2003: 162).

Con anterioridad a la caída del régimen militar, Alfonsín ya había mostrado su interés por acercar a los intelectuales a la política tras el desafío de *“construir una nueva democracia”* (Quiroga, 2005: 23). Esta convocatoria, destinada a intelectuales, independientes y afiliados del partido radical para participar en la elaboración de los textos presidenciales a través de los cuales se fijarían los temas centrales de la agenda política (Quiroga, 2005: 50) permitió la configuración de una nueva cultura política democratizante que va a replantear las relaciones entre el intelectual y la política. Algunos de ellos, extrapartidarios que pertenecían a centros de investigación privados como el Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración (CISEA) o el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) ocuparon puestos de primera importancia en los gabinetes de Alfonsín. Dante Caputo fue puesto al frente de la cartera de Relaciones Exteriores y Jorge Sábato de la de Educación; Jorge Roulet fue nombrado Secretario de la Función Pública y Enrique Groisman Subsecretario de la Función Pública, mientras Oscar Oszlak ocupó la Subsecretaría de Investigación y Reforma Administrativa. Este grupo de intelectuales orgánicos, que nutrieron la clase política en el poder, ayudó a pensar teórica e ideológicamente el proceso de transición y consolidación democrática. Sumado a lo cual, el gobierno diseñó un espacio de discusión pluralista, representativo de los diferentes ámbitos en los que se organizó la vida colectiva, destinados a la producción de proyectos que se orientaran al logro de estos fines (Quiroga, 2005: 46). De esta forma la necesidad de reestructuración del Estado, puso nuevamente de relieve la demanda de cuadros políticos formados para la generación de políticas públicas y técnicos capaces de gerenciarlas en el marco de una democracia participativa.

Sin embargo, la fortaleza de este proyecto se vio delimitada por la confrontación entre las estructuras partidarias y la lógica de formación y acumulación de poder de las corporaciones empresarias y sindicales, que van a deteriorar los cimientos de la incipiente democracia participativa en pos de los propios intereses sectoriales. A partir de 1987 *“la gravedad de la crisis, el poder de los centros financieros internacionales, y el peso de una sociedad altamente corporativa, doblégan la voluntad política del Gobierno, mientras el sistema de partidos se resiente y los ciudadanos pierden protagonismo y buscan desentenderse (en términos relativos) de la política”* (Quiroga, 2005: 24). En este contexto, en el que el gobierno no logró implementar muchas de las reformas propuestas, la recuperación de la eficiencia estatal no fue una preocupación central, con lo cual no se pudieron mejorar las capacidades estatales (Sidicaro, 2001: 50).

Las situaciones hiperinflacionarias y anómicas llevaron al gobierno radical en 1989 a adelantar el traspaso del poder al nuevo presidente electo, Carlos Menem. A partir de entonces y en el marco del agotamiento de un modelo de gestión pública populista o desarrollista (Cavarozzi, 1996: 12), la reestructuración del aparato del Estado se impulsó a través de la implementación de un conjunto de reformas –de primera y segunda generación– siguiendo las recetas de organismos de financiamiento internacional. En el marco de dichos esquemas modernizadores del Estado volvió a surgir una problemática tradicional del sector público: el desdibujamiento en la frontera entre política y administración. La crisis del Estado intervencionista fue el contexto propicio para que volviera a plantearse la necesidad de que, desde el Estado, se aliente la formación de liderazgos políticos, administrativos y sociales acordes a los procesos de modernización. En este sentido, la carencia de espacios de interacción diferenciados entre las estructuras administrativas y las políticas, e inclusive entre estas últimas y los partidos políticos, constituyó uno de los principales problemas a resolver, más allá de la necesaria complementariedad funcional que un modelo de gestión pública eficaz y eficiente requiere de los mismos (CLAD, 1997: 6).

En este escenario que evidencia la indefinición en la delimitación de los espacios que corresponden a la política y a la administración, donde conviven funcionarios administrativos deslegitimados en su función, técnicos apartidarios, políticos-gerentes y lógicas partidocráticas que impiden la conformación de aparatos estatales eficientes al mando de una conducción política capaz de dar respuesta a las demandas de la sociedad (Thwaites Rey, 2005: 105), se implementó a mediados de los noventa una política orientada a la formación y capacitación de cuadros políticos. A través de la misma se intentó responder al problema de *“la limitada influencia que los institutos y escuelas de administración han tenido en la capacitación de liderazgo político de sus respectivos países y, como consecuencia, el restringido peso de las mismas en la conducción de los destinos del Estado y la sociedad”* (CLAD, 1992: 6). De esta forma la formación de los políticos volvió a ser una cuestión de agenda de los organismos estatales dedicados a la capacitación de funcionarios públicos.

En el marco de la reforma constitucional de 1994, esta problemática vuelve a adquirir rango constitucional al reconocerse a los partidos políticos como instituciones fundamentales del sistema democrático y, en consecuencia, consagrar la capacitación

de cuadros políticos<sup>3</sup> en tanto “*política de Estado orientada a la gestión del sector público y liderada por el Estado*” (ENG, 1998: 9). De esta forma, se crean dos instancias de formación y capacitación político estatales, una en el ámbito de la Secretaría de la Función Pública: la Escuela Nacional de Gobierno –ENG– dependiente del Instituto Nacional de Administración Pública –INAP–, organismo rector de la capacitación del Estado argentino; y la otra en la órbita de la Subsecretaría de la Juventud del Ministerio del Interior: el Instituto de Capacitación y Formación de Dirigentes Políticos. A través de estas instituciones, que desde su creación se superpusieron en relación a sus objetivos y finalidades, sin llegar a articularse y menos aún a unificarse, el Estado buscaba dar respuesta al mandato constitucional a través de la formación y capacitación de una clase política apta para la gestión y conducción del aparato estatal.

La política implementada se fundamentó en el principio de que al tratarse de una cuestión que involucra valores éticos y morales es el mismo Estado el que debe hacerse cargo de la formación y capacitación de su clase política. “*La formación de la dirigencia política es algo demasiado valioso como para dejarlo librado a la voluntad de los partidos políticos. La Constitución obliga al Estado a participar en la formación de la dirigencia política a los efectos de mejorar y profundizar la democracia e igualar las oportunidades de los argentinos para su participación y actuación política*” (ENG, 1998: 6). Desde esta visión, la formación de cuadros políticos a cargo del Estado se fundamentó en objetivos muy diferentes a los encarados tradicionalmente por los partidos políticos, principalmente la ambiciosa política implementada –en términos políticos, académicos y presupuestarios– por la Escuela Nacional de Gobierno.

Sin embargo, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 38 de la CN, el Estado se compromete a contribuir al sostenimiento económico de las actividades de los partidos políticos y de la capacitación de sus dirigentes, con lo cual su obligación es la de garantizar el financiamiento de dicha actividad y controlar el cumplimiento de la misma, lo que dista bastante de implementar una política de formación y capacitación de cuadros políticos desde el Estado. A diferencia de lo dispuesto por el artículo 37/CN

---

<sup>3</sup> “*Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático. Su creación y ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, que garantiza su organización y funcionamiento democrático, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas. El estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes. Los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio*” (Artículo 38 de la Constitución Nacional).

1949, donde el Estado encargaba a las universidades la formación de dirigentes políticos, el artículo 38/CN 1994 delega dicha responsabilidad al sistema de partidos bajo el financiamiento y control del Estado. Es decir que ambos artículos tienen un sentido distinto, mientras el artículo 38/CN 1994 responde a un interés central que es el reconocimiento de los partidos políticos y como derivación se plantea la capacitación de cuadros políticos, el 37/CN 1949 responde directamente a la necesidad de formar y capacitar clase dirigente. Es por ello que la forma en la que, desde el Estado, se interpretó la disposición constitucional en el 94 fue bastante confusa, no dejando en claro quién y cómo se deberían afrontar los procesos de formación y capacitación de la dirigencia política.

En el año 1995 para la implementación de la política, el Estado recurrió a la experiencia en la capacitación de funcionarios públicos del INAP en la órbita de la Secretaría de la Función Pública y de otros programas implementados en el ámbito del Ministerio del Interior; a experiencias de capacitación política desarrolladas en el pasado, que más allá de sus resultados no tuvieron continuidad en el tiempo; a modelos internacionales como el de la Escuela Nacional de Administración de Francia (ENA), el de las Fundaciones Políticas alemanas y la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard; a recomendaciones desde el ámbito académico; y al logro de consensos entre los principales partidos políticos en torno a los contenidos y docentes de los programas.

En este período, la idea de aprobar la creación de dichas instancias de formación y capacitación política a través de una ley que garantizara la continuidad institucional de las mismas siempre estuvo presente aunque no llegara nunca a concretarse. El proyecto presentado en el año 1999 por Leopoldo Moreau y Antonio Cafiero para la creación por ley de la Escuela Nacional de Gobierno así lo demuestra.

Más allá de la continuidad institucional de los programas, en 1999 con el gobierno de la Alianza, disminuyó la importancia otorgada a la función pública. En un contexto generalizado de reducción presupuestaria y de cargos políticos, se desjerarquizó el área pasando de Secretaría a Subsecretaría. No sólo en el ámbito de la Escuela Nacional de Gobierno se redujeron las horas cátedra y los recursos disponibles, sino que también, en la órbita del Ministerio del Interior, la labor del INCaP, que pasó a denominarse Instituto Nacional de Capacitación Política bajo la órbita de la Subsecretaría de Asuntos Institucionales y Relaciones con la Comunidad, fue relegada a un segundo plano. Finalmente, tras la violenta crisis institucional,

política, económica y social del año 2001 y la renuncia del presidente Fernando De la Rúa, los cursos anuales de formación y capacitación política implementados fueron abruptamente interrumpidos, aunque se continuaron desarrollaron algunas actividades.

La crisis de 2001 reveló las debilidades de una clase política más abocada a sostenerse electoralmente que a construir un proyecto político consensuado o, en principio, concertado. Una clase política a la que, integrada a una maquinaria electoral y de poder que ella misma contribuyó a consolidar, *“le faltó una lectura de los signos de los tiempos y manifestó una falta de capacidad para construir agenda propia, para gobernar más que para administrar”* (García Delgado, 2003: 45).

En este contexto de emergencia económica y social, a principios del 2002, Eduardo Duhalde fue elegido Presidente de la Nación por la Asamblea Legislativa en aplicación de la Ley de Acefalia. Comenzó un nuevo período donde las prioridades del gobierno se redireccionaron fundamentalmente a la provisión de bienes y servicios públicos básicos como la salud, la educación, y los programas de promoción y seguridad social (Memoria del Estado de la Nación Año 2002. 2003: 712).

En medio del desencanto y descreimiento en la política, en los dirigentes y en las instituciones Duhalde convocó a un proceso abierto de diálogo apoyándose en la iniciativa que con anterioridad a la renuncia de De la Rúa venía promoviendo el Episcopado Argentino apoyado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con el objeto de conformar la mesa del Diálogo Argentino. A través de este proyecto se buscaba *“recuperar la confianza de los argentinos en sí mismos y relanzar todo el potencial del país”* (Diálogo Argentino, 2002:1). Para ello se congregó a los distintos sectores sociales, incluidos los partidos políticos, empresas, sindicatos, bancos, organizaciones no gubernamentales, sociales y de la ciencia y de la cultura, las asociaciones de consumidores, los sectores emergentes, diversas personalidades de la Argentina y a la ciudadanía en general. En la búsqueda por alcanzar amplios consensos entre la clase dirigente, la ENG a través de su experiencia en la formación y capacitación de cuadros políticos cooperó brindando soporte académico al proyecto del Diálogo Argentino (ENG, 2002: 8). De esta forma, la capacitación de dirigentes implementada a través del Programa ENG debía dar respuesta a una serie de desafíos propios del estado de situación que vivía el país que permitiera vislumbrar a futuro las profundas transformaciones demandadas por la sociedad (Bellagio, 2002: 1,2). Algo bastante difícil de lograr en un contexto en el cual, la crisis de

representación política junto al deterioro en el nivel académico, venían transformando a la Escuela en parte del sistema de clientelismo de los partidos políticos.

Por otro lado, el INCaP frente a la carencia de recursos, instrumentó un modelo de gestión asociada principalmente con las organizaciones no gubernamentales y distintos sectores de la sociedad civil. El desafío era acercar nuevamente la sociedad a la política recreando los ámbitos de participación social. Para ello, el Instituto orientó sus actividades a las demandas de los nuevos actores sociales que emergían en el escenario posterior a la crisis del 2001. De esta forma, los programas de formación y capacitación política se implementaron a través de cursos, talleres, seminarios y jornadas a demanda de los interesados, redefiniendo el perfil de los destinatarios que dichas políticas habían tenido en los años noventa. Lo mismo sucedió con los docentes y los contenidos temáticos, que pasaron a delinarse a propuesta de las organizaciones involucradas en cada instancia de capacitación.

Ni siquiera la gravedad de la crisis presupuestaria ni el objetivo común e imperioso por dar respuesta a las demandas sociales permitió que ambas instancias de formación encontraran espacios de articulación o unificación. Mientras la ENG trató de mantener la estructura operativa inicialmente planteada, a través de un Consejo Consultivo de carácter político y de composición plurisectorial; y un Consejo Académico de composición plural desde lo ideológico, incorporando las visiones de diferentes sectores y actores sociales orientadas a definir cómo debía plantearse la formación y capacitación de dirigentes políticos y sociales en el marco de la reforma política; el INCaP, por su parte, territorializó la gestión orientando sus acciones al ámbito local y al militante de base.

Con la asunción de Kirchner comenzó un proceso, tal como se denominó desde el propio gobierno, de *“reconstrucción nacional bajo las premisas de la emergente cuestión social, la rearticulación entre política y sociedad, y las cuestiones vinculadas a la transparencia estatal”*. La crisis fue el contexto propicio a partir del cual surgió un debate cuyo eje central fue la necesidad de iniciar un proceso de ingeniería institucional. El proceso de Reforma Política se orientó de esta forma a fortalecer institucionalmente al Estado para que el mismo se legitimara haciendo frente a las necesidades y exigencias de la sociedad (Memoria del Estado de la Nación Año 2003. 2004: 199). Una sociedad en la que prevalecía *“una sensación reiterada de incumplimiento de promesas y de falta de voluntad y de abroquelamiento de la dirigencia política detrás de los recursos de poder de que dispone para digitar la*

*nominación de los representantes”* (Mora y Araujo, 2005: 133). En este sentido y más allá de que la capacitación de cuadros políticos que permite la renovación dirigenal constituye solamente uno de los aspectos en la recuperación de la legitimidad del sistema democrático representativo, volvía a ser un tema de agenda en el ámbito de la Secretaría de la Función Pública, pero principalmente en el del Ministerio del Interior.

Se trata de un período en el que las instituciones estatales orientadas a la formación y capacitación política, a pesar de algunas acotadas actividades realizadas en conjunto, definen diversos rumbos de acción, en parte debido al apoyo político y a los recursos con los que cada una contó para formular e implementar los programas de capacitación política. Más allá de lo cual, un rasgo común a ambas gestiones, fue el alejamiento de las universidades por un lado y de la prácticamente nula articulación con los partidos por el otro.

En el caso de la ENG, teniendo en cuenta que la Gestión Pública volvió al rango de Secretaría en la órbita de la Jefatura de Gabinete, podría haberse esperado un mayor apoyo político a dicho Programa. Sin embargo, no hubo una clara decisión política para llevar adelante acciones destinadas a la formación y capacitación de cuadros políticos para la gestión estatal. Los partidos políticos tampoco se mostraron preocupados por alentar instancias de formación y menos aún acudir a las convocatorias realizadas desde los aparatos estatales por considerarlos formas de cooptación del partido gobernante, lo que terminó influyendo negativamente en el desarrollo del Programa.

Sin apoyo político y sin demasiados recursos, la ENG redefinió una vez más su perfil. Orientada a la formación de dirigentes políticos y sociales y a la construcción de un espacio de encuentro entre la dirigencia política tradicional y los nuevos actores de la sociedad, como los movimientos sociales, se dictaron seminarios anuales específicos en diversas temáticas y charlas abiertas al público en general. No obstante, al no contar con un presupuesto propio, el Programa no llegó a realizarse por fuera de la Ciudad de Buenos Aires como se había previsto.

Por el contrario y como parte de la reforma política fuertemente impulsada desde el Ministerio del Interior, se asignaron nuevos recursos para el desarrollo de la política orientada a la capacitación de dirigentes políticos y sociales. En este contexto, el INCaP pasó a la órbita de la Subsecretaría de Asuntos Políticos y Electorales incorporando un nuevo programa de capacitación.

La nueva versión del Instituto fue creada con el objetivo de *“alcanzar a través de políticas activas de capacitación, encuadradas dentro de un marco académico institucionalizado, la cualificación de los ciudadanos, como sujetos portadores de valor político, a fin de aportar al mejoramiento de la calidad político-institucional de la Nación”* (Resolución 452/04). La intención era recuperar la política como herramienta para el cambio y la capacitación política de la ciudadanía era parte de este objetivo.

El Instituto, que contaba con una partida presupuestaria específica, amplió el perfil de sus destinatarios y definió, a partir de diversos trayectos formativos, un itinerario secuencializado de módulos que les permitía a los cursantes abarcar áreas de conocimiento integradas. Además, se implementó una fuerte política de “federalización” de la capacitación política a través de convenios con provincias y municipios del Gran Buenos Aires y del interior del país, principalmente con los que respondían al partido al frente del gobierno nacional y también con fundaciones, organizaciones de la sociedad civil y sindicatos.

Cristina Fernández de Kirchner asume la presidencia de la Nación a fines del 2007. Su período de gobierno es el que quizás más contrastes presenta con la gestión de Carlos Menem donde la política se encontraba fuertemente desvalorizada. En el 2008 en cambio, las condiciones de desarrollo de la política y los conflictos que afronta el gobierno, como la discusión por la Resolución 125<sup>4</sup> y la aprobación de la “ley de medios” le generaron la necesidad de fortalecer la construcción de un “relato kirchnerista”, que ya había comenzado durante la gestión de Néstor Kirchner, vinculado a la revalorización de la política en el imaginario público.

La política es impulsada como herramienta del cambio y la transformación. Las acciones del gobierno se orientan a la *“construcción de un proyecto nacional más equitativo y plural, como así también hacia el fortalecimiento del sistema democrático en pos de su consolidación”* (INCaP, 2011: 4).

---

<sup>4</sup> A través de la Resolución 125/08 el gobierno intentó incrementar las retenciones a las exportaciones de soja y girasol y establecer un sistema móvil para estas. En respuesta a esta medida, el sector agropecuario se manifestó en contra provocando un paro generalizado y el bloqueo de rutas. Mientras el proceso continuó politizándose y otros sectores políticos, económicos y sociales comenzaron también a manifestar sus posturas. En el mes de junio, el proyecto de ley por las retenciones fue enviado para su tratamiento al Congreso de la Nación, siendo finalmente rechazado por el Poder Legislativo y posteriormente dejado sin efecto por el Poder Ejecutivo.

Consecuentemente, las políticas destinadas a la formación y capacitación política se reformulan en función de la orientación del gobierno. Se trata de políticas gubernamentales que responden a las necesidades de coyuntura. *“Nuestro objetivo general es formar dirigentes que incrementen sus capacidades para identificarse con el proceso político en marcha, reflexionen con sentido crítico sobre los elementos teóricos del Modelo Nacional y Popular y puedan volcarlos a la práctica política concreta en su territorio”* (INCaP, 2011).

En el 2007 y más allá de la continuidad del mismo partido en el gobierno, cambia nuevamente la dirección del INCaP. Tras las modificaciones producidas en la Institución durante la gestión anterior, se implementa un nuevo programa de formación y capacitación, el Programa Nacional de Formación de Dirigentes y Fortalecimiento Institucional, con el objeto de *“fomentar el federalismo a través de la participación a nivel nacional de los distintos estamentos de la sociedad en las actividades de capacitación, realizando cursos y seminarios en forma coordinada y conjunta con gobiernos provinciales y organizaciones no gubernamentales”* (Memoria del Estado de la Nación Año 2011, 2012: 38).

La ENG, por su parte y luego de la gestión anterior donde contó con escasos recursos y apoyo político, a partir de la asunción del nuevo gobierno en el 2007 dejó de funcionar hasta fines del 2010 cuando se designó a un nuevo director. La nueva gestión cambió radicalmente los fundamentos bajo los cuales se creó la Escuela en 1995, para implementar un programa basado en el uso de las nuevas tecnologías en materia de estrategias políticas. Con dicho objetivo y bajo la lógica del modelo nacional y popular, cambiaron también los destinatarios de la política, que pasaron a ser desde adolescentes con algún tipo de militancia barrial hasta adultos mayores del PAMI que se acercaban a la Escuela para acceder a cursos sobre el uso de internet.

Más allá del devenir de estas políticas, lo cierto es que desde Perón, el gobierno de la Revolución Libertadora, el de Frondizi, el gobierno de facto de Onganía, el peronismo de los setenta, la posterior etapa de los gobiernos de las dictaduras, el gobierno de Alfonsín, el de Menem, el de Kirchner y el de Fernández de Kirchner tuvieron iniciativas en distinto grado de desarrollo que partían de la imperiosa necesidad de formar y capacitar dirigencia política.

Sin embargo, desde su creación a mediados de la década de los noventa, las iniciativas para formación y capacitación política impulsadas desde el Estado fueron cerrándose cada vez más a las necesidades coyunturales de cada gestión, generando

la gubernamentalización de componentes estatales de una gestión, en torno a lo cual sigue sin quedar claro ¿en qué tiene que formar y capacitar el Estado? y ¿A quién tiene que formar? Las respuestas a estos interrogantes no han sido lo suficientemente precisas. Es por ello que la política de formación y capacitación de cuadros políticos ha estado muy ligada a cuestiones coyunturales de los gobiernos y no al Estado. Aunque la cuestión aparezca recurrentemente ligada a los proyectos de reforma del Estado y a los constantes intentos de reconstrucción de la política argentina, siempre terminó diseñada en respuesta a los requerimientos del gobierno y no a lo que necesita el Estado, el sistema de partidos y la sociedad. La idea de la *“Argentina en emergencia permanente”* (Quiroga, 2005) ilustra los diversos contextos de crisis en los que la demanda de cuadros políticos vuelve a instalarse en el Estado y la Sociedad, aún sin poder resolverse, careciendo la Argentina de una clase dirigente formada y capacitada para la gestión de los asuntos estatales.

Es por ello que hasta el momento dicha necesidad no termina de institucionalizarse más allá de las iniciativas particulares alentadas por cada gobierno. Los paradigmas teóricos desde donde se ha pretendido formular e implementar esta política han sido diversos y en consecuencia el quién lo hace y el cómo se hace ha tenido en cada gestión respuestas diferentes. Se trata de un proceso inconcluso, en el que los partidos políticos también fracasaron como responsables de esta tarea. *“Histórica y genéricamente, los partidos no se han propuesto sistemáticamente mejorar la calidad de los cuadros, con nefastas consecuencias para el sector público, en particular, y para la sociedad en general”* (Thwaites Rey, 2005: 111). Mientras a las universidades tampoco se les otorgó el rol explícito de formar y capacitar a la dirigencia política, aunque siempre tuvieron iniciativas al respecto.

Es una cuestión que ha emergido de manera discontinua como un elemento indispensable para salir de las crisis por las que atraviesa el Estado argentino; componente central de sus reformas. Se trata de una política que ha sido formulada con la intención de adquirir el rango de una política de Estado, aunque en los hechos ha quedado atrapada en la lógica de la particular ideología del oficialismo gubernamental. Este es el caso de la política implementada a través de la ENG y del INCaP, que más allá de su continuidad temporal, son aparatos estatales destinados a la formación política cada vez más cerradas a la visión que cada gestión tiene de los procesos de capacitación de la dirigencia política. De esta forma, agencias estatales creadas para la formación de los cuadros políticos del Estado se convierten en órganos de gobierno y la política adquiere el sesgo partidario, desde donde se produce

*“una captura de lo público en función de intereses que no necesariamente son colectivos”* (Negri, 2000: 8), relegando los intereses de la sociedad.

Sumado a lo cual, la indefinición de una política de Estado orientada a la capacitación de la dirigencia política, no ayuda en la delimitación de los espacios entre cuadros administrativos, cuadros políticos, y tecnócratas. *“La falta de idoneidad para conducir con solvencia segmentos especializados del Estado por parte de los funcionarios políticos, puede derivar en problemas serios de articulación con la llamada “línea” de funcionarios técnicos – permanentes o contratados – que son los encargados de llevar a la práctica los lineamientos trazados, y así hacer naufragar las propuestas mejor intencionadas”* (Thwaites Rey, 2005: 111)

En definitiva, la política orientada a la formación y capacitación de cuadros políticos en la Argentina ha estado ligada a coyunturas políticas de los gobiernos y no al Estado. Esto es así porque, por un lado, el Estado no ha tenido la claridad conceptual necesaria para entender la naturaleza del problema y ha tratado de resolverlo trasladándole la responsabilidad a los partidos políticos o creando agencias estatales que quedan atrapadas en la particular ideología del oficialismo gubernamental. Por el otro lado, los partidos no han utilizado el financiamiento del Estado para la capacitación de sus cuadros y tampoco cuentan con los mecanismos para hacerlo, consecuentemente acceden al poder sin contar, muchas veces, con dirigentes políticos formados. Estas experiencias han tenido resultados e impactos diversos, que nos demuestran que en la Argentina no se logrado aún estabilizarse un modelo para la formación y capacitación de los cuadros políticos.

La presente tesis busca analizar las políticas implementadas por el Estado argentino orientadas a la formación y capacitación de cuadros políticos en democracia, para lo cual se ha establecido como pregunta de investigación: *¿Cuáles han sido las políticas formuladas e implementadas por el Estado orientadas a la formación y capacitación de cuadros políticos desde la reforma constitucional de 1994 hasta el 2011 en Argentina?*

Para responder a este problema se ha fijado como objetivo general identificar y analizar las políticas formuladas e implementadas por el Estado argentino para la formación y capacitación de cuadros políticos desde la incorporación del artículo 38 a la Constitución Nacional hasta el primer gobierno de Cristina Fernández de Kirchner.

Para alcanzar este objetivo se proponen tres objetivos específicos. En primer lugar, analizar los modelos internacionales que fueron seleccionadas como antecedentes para la formulación de la política nacional sobre el tema y reconstruir la primera experiencia argentina de formación política estatal a partir de la reforma constitucional de 1949. Segundo, identificar, caracterizar y analizar las sucesivas políticas implementadas por el Estado argentino a través de la Escuela Nacional de Gobierno y del Instituto Nacional de Capacitación Política en cada uno de los períodos de gobierno desde 1995 hasta 2011. Y finalmente, interpretar y comprender el proceso político de formulación e implementación de la política orientada a la formación y capacitación de cuadros políticos en la Argentina contemporánea.

Con el logro de estos objetivos se busca corroborar la siguiente hipótesis: la Argentina no ha logrado estabilizar un modelo de formación y capacitación de cuadros políticos tal como lo prescribe la Constitución Nacional en su artículo 38 porque las sucesivas gestiones han confundido los roles y necesidades del Estado con las de Gobierno tanto en la formulación como en la implementación de la política.

El abordaje de dichas políticas se realizará a través de un estudio longitudinal desde una estrategia de tipo cualitativa e identificando sucesivamente cada uno de los siguientes períodos de gobierno: la gestión de Carlos Menem desde 1994 a 1999; la gestión de Fernando De la Rúa (1999-2001); la gestión de Eduardo Duhalde (2002-2003); la gestión de Néstor Kirchner (2003-2007) y la gestión de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011). Los componentes de la política a analizar se desprenden de una matriz analítica construida a partir del enfoque teórico propuesto por Oszlak y O'Donnell (2008) a través del cual analizaremos la política objeto de este estudio. Dichos componentes son las siguientes: problematización del asunto; contexto; definición de la cuestión; toma de posición del Estado: política estatal; actores y toma de posición de los actores; recursos de los actores; cristalizaciones institucionales y modo de resolución de la cuestión; y cambios sociales e internos al Estado. Estos componentes nos permitirán el análisis del proceso de formulación e implementación de la política estatal en tanto expresión dinámica del Estado. Este abordaje al estudio dinámico del Estado, se entrecruza, al mismo tiempo con sus otras expresiones, es decir, el Estado como relación social y como conjunto de instituciones a través de las cuales se materializa.

Consecuentemente el objeto de estudio de la investigación es la política de formación y capacitación de cuadros política formulada e implementada por el Estado argentino. Las unidades de observación son las políticas formuladas e implementadas

a través de la Escuela Nacional de Gobierno (ENG) y del Instituto de Capacitación y Formación de Dirigentes Políticos (INCaP), que en 1999 pasó a llamarse Instituto Nacional de Capacitación Política y luego en 2002 Instituto Nacional de Capacitación de Dirigentes Políticos y Sociales, para volver en el 2004 a denominarse Instituto Nacional de Capacitación Política.

Los principales métodos y técnicas cualitativas a utilizadas para el desarrollo de la investigación son: por un lado el análisis documental que constituye la revisión de documentación, entre la que se encuentran leyes, resoluciones, decretos, diarios de sesiones, publicaciones, programas, artículos periodísticos, investigaciones académicas, etc. disponibles en la biblioteca del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP); el Archivo General de la Nación; la Biblioteca del Congreso de la Nación; el Centro de Documentación e Información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación y el Área de Información Legislativa y Documental (InfoLEG); la Biblioteca de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y la de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Cuyo; diarios nacionales y provinciales; páginas de internet y documentación facilitada por las personas entrevistadas.

Por otro lado se han concretado 22 entrevistas en profundidad a actores claves participantes de los procesos de toma de decisiones en las políticas objeto de estudio. El cuestionario, semi-estructurado, para la realización de dichas entrevistas se operacionaliza por medio de 28 preguntas representativas de la matriz teórico-analítica.

La conjunción de los métodos de análisis documental y de entrevistas en profundidad permite triangular los dichos de los entrevistados con el análisis de la información a fin de comprender e interpretar más acabadamente el fenómeno en estudio.

A partir de estas precisiones teórico-metodológicas se ha organizado la tesis en ocho capítulos y un apartado de conclusiones. En el primer capítulo: *las políticas de formación y capacitación de cuadros políticos* se aborda la problemática de la formación política en el Estado y para ello se realiza una revisión de las principales tradiciones teóricas en torno a la conceptualización del Estado y a sus fines relacionados a la lucha por el poder político. A largo de dichas discusiones, el Estado se manifiesta como una relación social, como un conjunto de instituciones a través de

las cuales se materializa y como la expresión dinámica de dicha materialidad, es decir, las políticas que formula e implementa. Posteriormente, para el análisis dinámico de la estructura estatal, utilizamos el “protomodelo” propuesto por Oszlak y O’Donnell (1976) a partir del cual se realiza el estudio de la política formulada e implementada por el Estado argentino destinada a la formación y capacitación de cuadros políticos en los períodos seleccionados. Para ello se propone una matriz teórica conformada por los componentes para el análisis de la política estatal que se desprenden de dicho enfoque: problematización del asunto; contexto; definición de la cuestión; toma de posición del Estado; actores y toma de posición de los actores; recursos de los actores; cristalizaciones institucionales y modo dominante de resolución de la cuestión; y cambios sociales e internos al Estado atribuibles al proceso generado en torno a la política. A partir de esta matriz teórica se articula el resto de los capítulos, en cada uno de los cuales se caracterizan y analizan los componentes que son esenciales para la interpretación y comprensión del proceso político de formulación e implementación de la política en el caso de estudio. Finalmente, se precisa cada uno de los componentes que dan forma a la matriz teórica.

En el capítulo II se realiza una revisión de los *antecedentes sobre formación y capacitación política a nivel internacional y nacional* que se tuvieron presentes al momento de formular e implementar la política objeto de estudio de la presente investigación. Para ello, en primer lugar, se hace referencia a los modelos internacionales como son la Escuela Nacional de Administración de Francia (ENA), las Fundaciones Políticas Alemanas y la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard. Seguidamente, se retoma la primera experiencia argentina de formación político estatal formulada e implementada durante el primer gobierno de Perón a través del artículo 37 de la Constitución de 1949.

En el capítulo III: *El gobierno de Carlos Menem ¿Una política de Estado para la formación y capacitación de cuadros políticos?* Se analiza el contexto en el que dichas políticas integran la agenda del Estado. En este contexto, se aborda la definición del problema de la capacitación política a partir de la incorporación del artículo 38 a la CN de 1994 y la discusión en torno al tipo de formación y capacitación a la que se aspira. La creación de la Escuela Nacional de Gobierno y del Instituto de Capacitación y Formación de Dirigentes Políticos en el año 1995 y el rol que jugaron los partidos políticos en la creación de dichas instituciones. Se examinan además los recursos que el Estado moviliza para la formación y capacitación de sus cuadros; para finalmente analizar si estas políticas contribuyeron o no al fortalecimiento de la democracia.

El capítulo IV: *El gobierno de Fernando De la Rúa. Discontinuidades y rupturas: la formación y capacitación política en un segundo plano* se revisan los principales aspectos políticos, económicos y sociales que desencadenaron las crisis del 2001 y que afectaron a las políticas objeto de estudio. Así como también se analiza el modelo de formación y capacitación política implementado durante la corta gestión de De la Rúa donde primó una lógica académica, a diferencia del modelo de los años noventa. Posteriormente se hace referencia a la forma en que la crisis de representación política, la desarticulación del sistema de partidos, junto a la emergencia económica y social repercutieron en la implementación de dichas políticas. Por último se mencionan los intentos del gobierno para unificar, producto de la crisis, ambas instituciones.

El capítulo V: *El gobierno de Eduardo Duhalde ¿Contención social o formación política? La emergencia de nuevos actores en el escenario político y social* comienza con la presentación del escenario post-crisis 2001, la conformación de la mesa del Diálogo Argentino y las medidas implementadas por el gobierno para la restauración del orden social. En este contexto de desinstitucionalización y deslegitimación de la política, se analiza quiénes son los nuevos destinatarios de las políticas orientadas a la formación y capacitación de cuadros. Por último, se observa el modelo de gestión asociada que el gobierno implementa para la formación y capacitación política que funciona a demanda de los gobiernos locales y de la sociedad civil.

En el capítulo VI: *El gobierno de Néstor Kirchner: masividad e inclusión, los nuevos destinatarios de la política*, en primer lugar se aborda la formación y capacitación de cuadros políticos en el contexto de la reforma política que impulsa el gobierno. Quiénes son los nuevos destinatarios de la política destinada a la formación y capacitación de cuadros y la forma en que esta se plantea sin lograr algún tipo de articulación con los partidos políticos y sin la participación de las universidades. A continuación, se hace referencia a la “federalización” de la capacitación política a través de la participación de los gobiernos locales en la gestión de la política formulada e implementada desde el INCaP. Y finalmente se aborda el análisis de la política como una herramienta de cambio social.

En el capítulo VII: *El gobierno de Cristina Fernández. La política de formación y capacitación política en el proyecto nacional y popular* se describe la formación y capacitación política en el “cambio de época”. Así como también se analizan las ideas que fundamentan la formación y capacitación de cuadros políticos para el proyecto

nacional y popular. A continuación, se hace referencia al período 2007-2010 en el cual el INCaP queda a cargo de la capacitación política estatal, debido a la discontinuidad del Programa ENG. Posteriormente, con el resurgimiento de la Escuela en el 2011, se analizan las divergencias entre ambas instituciones. Por último, se abordan las instancias de formación político estatales y su relación con las instancias de formación político partidarias.

En el capítulo VIII: *La política de Estado que no fue. Discontinuidades, continuidad e inestabilidad en el modelo de formación y capacitación de cuadros políticos en la Argentina* se corroboran los dos niveles de contrastación de la hipótesis: la inestabilidad de un modelo de formación y capacitación de cuadros políticos a lo largo de los períodos de estudio y la confusión de las necesidades de gestión de los sucesivos gobiernos con los requerimientos del Estado en relación a la política. Para ello se retoman los componentes de la matriz teórico-analítica a partir de la cual se interpreta y comprende el proceso político de formulación e implementación de la política destinada a la formación y capacitación de cuadros políticos en la Argentina contemporánea.

Finalmente, a partir de las reflexiones obtenidas del análisis longitudinal de las políticas objeto de estudio, en las conclusiones se formulan recomendaciones de política en materia de formación y capacitación de cuadros políticos a fin de contribuir a delinear un modelo capaz de trascender las gestiones de gobierno, teniendo en cuenta las condicionalidades que presenta el sistema político y social argentino.

Se incluye además un anexo metodológico en el cual se detalla el listado de personas entrevistadas, así como también el cuestionario modelo utilizado para realización de las mismas. Se incorpora la guía de pautas, que surge de la matriz teórico-analítica a partir de la cual se realizó la recolección y sistematización de la documentación y de las entrevistas.

La desgrabación de la entrevistas constituye un documento de 353 páginas por lo que se ha decidido no anexarlo en soporte papel. En su lugar se adjunta un cd con las entrevistas desgrabadas en formato pdf así como también los audios de dichas entrevistas en formato mp3.

Por último, me gustaría agradecer a todas aquellas personas e instituciones que hicieron posible y facilitaron el desarrollo de este trabajo de investigación.

En primer lugar, quiero agradecer al Concejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) por las becas (Tipo I y II) otorgadas para la realización de la carrera de doctorado y la elaboración de la presente tesis.

Asimismo agradezco la dirección y el apoyo que en todo este proceso me ha brindado el Dr. Arturo Fernández, y su constante preocupación por abrir espacios a quienes deseamos desarrollarnos profesionalmente en la investigación y la docencia en el ámbito de la ciencia política.

A mí papá intelectual y gran amigo Walter Cueto, quien, hace ya varios años, despertó en mí la pasión por la investigación y el estudio de la disciplina y que desde la codirección de la tesis me guió, alentó y acompañó en cada momento.

Agradezco a mí amiga y compañera Marcela Ballabio por el camino que juntas hemos y seguiremos transitando; a mis queridas amigas y colegas: Nancy Madera; Marisol Mancini; Ingrid Baumann; Gabriela Almaraz; Paula Ferro; Daiana Neri y María Paula Bertino; sin su presencia este proceso hubiese sido aún más difícil y menos placentero.

A mis padres por inculcarme el valor del esfuerzo y el trabajo y apoyarme en cada momento; a mi hermano Hernán por su incondicionalidad; y a mi compañero en la vida, Diego, que siempre creyó en mí.

Finalmente quiero agradecer a todas las personas que desinteresadamente me ayudaron en la recopilación de la dispersa y escasamente sistematizada documentación y al encuentro con informantes claves: a Pedro Dimitri bibliotecario en la Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación; al Dr. Alejandro Tullio; al Dr. Miguel De Luca; al Dr. Rodolfo Díaz; al AG Enrique Bellagio y a quienes, a través de sus relatos, me permitieron reconstruir el proceso de la política orientada a la formación y capacitación de cuadros políticos en la Argentina.

Escribir una tesis doctoral es mucho más que desarrollar una investigación, es crecer y superarse día a día, es aprender a creer en uno mismo aún en los momentos en los que la voluntad flaquea, es conocer amigos que quedarán para toda la vida...



## CAPÍTULO I

### Las políticas de formación y capacitación de cuadros políticos

#### 1.1. La formación política en el Estado

Para entender la manera en la que se plantean las políticas desde el Estado y en particular las políticas destinadas a la formación y capacitación de cuadros dirigentes, es necesario retomar algunas de las discusiones en torno a los significados del Estado y a sus fines, relacionados a la lucha por el poder político. A largo de dichas discusiones, tal como previamente lo han hecho Oszlak y O'Donnell (1976) y Thwaites Rey (2005), el Estado se manifiesta como una relación social, como un conjunto de instituciones a través de las cuales se materializa y como la expresión dinámica de dicha materialidad, es decir, las políticas que formula e implementa.

Las tres principales tradiciones teóricas desde las cuales se aborda el estudio del Estado, a partir de esta visión tridimensional, son: el pluralismo, que contribuye al entendimiento del aspecto democrático del Estado; la teoría elitista, que analiza principalmente su aspecto burocrático y el marxismo, que ayuda a explicar el aspecto capitalista del mismo. Dichas perspectivas del Estado – democrática, burocrática y capitalista – aunque se encuentran aisladas entre sí, dependen unas de otras para su propio funcionamiento interno. *“Cada perspectiva distingue, en sus propios términos, tres niveles de análisis: el individual, el organizacional y el social. Para cada perspectiva, uno de esos niveles es el central, y los otros son interpretados a la luz de aquél. Este es el límite de los poderes de cada perspectiva, aplicada a su dominio propio”* (Alford y Friedland, 1991: 28)

La perspectiva pluralista, cuyo dominio es *“la conducta política de los individuos y grupos y la influencia que tienen sus interacciones sobre la toma de decisiones por parte del gobierno”* (Alford y Friedland, 1991: 19), parte del supuesto que, dada la complejidad del Estado liberal contemporáneo, *“ningún grupo, clase u organización puede dominar la sociedad”*. De esta forma, el pluralismo reconoce una *“separación entre el Estado y la sociedad civil, una diferencia entre el poder político y el económico, y una variedad entre los intereses que logran afianzarse en áreas de políticas diferentes”* (Smith, 1997: 218). El poder, por la tanto se encuentra disperso dentro y fuera del sistema político (Luhman, 1979); *“hay centros de poder múltiples, ninguno de los cuales es completamente soberano”* (Dahl, 1967: 24); además el poder *“es situacional y se mide por la influencia que ejerce en los resultados de la*

*participación conflictiva*” (Alford y Friedland, 1991: 21). De ahí que la principal función del Estado, sea regular los conflictos en la sociedad, a través de determinados *“mecanismos neutrales”* (Alford y Friedland, 1991: 51) que permiten la agregación de preferencias, más que dominarla para alcanzar intereses particulares.

Se trata de una teoría del Estado poco desarrollada (Smith, 1997: 219), en la cual el clásico concepto del Estado, como una estructura monolítica, jerárquica y centralizada, que conserva el monopolio de la violencia legítima, es rechazado por la mayoría de los pluralistas, que prefieren referirse a la *“comunidad política”* (De Grazia, 1948), al *“sistema político”* (Easton, 1965), o al *“sistema pluralista”* (McFarland, 1969). Se trata de conceptualizaciones que sugieren *“múltiples fuentes de autoridad, e instituciones diferenciadas según su función y un gobierno abierto y accesible”* (Alford y Friedland, 1991: 49)

Teniendo en cuenta que no existe una única teoría pluralista, para algunos de los seguidores de esta corriente (Arrow, 1974; Williamson, 1981; Smelser, 1963; Homans, 1961) el Estado no es más que otra institución “de no mercado”, que resulta de elecciones individuales agregadas, sin ningún poder, función o dominio sociales. Es decir que desde esta perspectiva la formación y capacitación política no constituye una preocupación del Estado, ya que, en todo caso, se desarrolla en instituciones de la sociedad civil como son la familia, la comunidad, los partidos políticos, los sindicatos, la iglesia y supone básicamente procesos de socialización en valores democráticos que permiten la formación de una *“cultura política”* (Almond y Verba, 1963) que da lugar al consenso necesario para la estabilidad democrática. Esto es así porque en el gobierno de un Estado, *“ninguna persona está mejor calificada que otra para gobernar como para que se le deba encomendar el gobierno del Estado con autoridad absoluta y definitiva”* (Dahl, 2008: 19); no obstante, Dahl reconoce que los recursos, habilidades e incentivos políticos siempre se distribuyen de manera desigual en la sociedad (2008: 67). Aparece aquí una de las limitaciones del enfoque, ya que las élites y la dominación son reconocidas empírica e históricamente, pero no teorizadas, esto es así, en parte, porque el capitalismo no es considerado por los defensores de esta corriente como un problema para la democracia. *“Dahl no niega la existencia de desigualdades económicas y sociales, ni el modo en que ellas inclinan con parcialidad las instituciones políticas. Pero esa parcialidad es una desviación respecto del modelo teórico, un problema que hay que compensar mediante diversos mecanismos políticos y económicos”* (Alford y Friedland, 1991: 65). Para Dahl (1961) uno de estos

mecanismos lo constituyen las mayorías electorales populares capaces de equilibrar la influencia de la riqueza.

Desde esta visión benigna, e inclusive neutral del Estado, que *“media entre los grupos económicos de interés, preservando el orden social y brindando apoyo a los valores centrales de la libertad política y económica”* (Alford y Friedland, 1991: 57), los líderes socializados, que conforman las instituciones gubernamentales, impulsan procesos de desarrollo político a través de los cuales se produce el crecimiento y diferenciación del Estado. Sin embargo, es difícil realizar una descripción del Estado demo-liberal en las sociedades occidentales desde el enfoque pluralista, porque esas condiciones difícilmente se encuentran presentes, debido a lo cual la perspectiva presenta *“serias limitaciones analíticas”* (Alford y Friedland, 1991: 19).

Sin duda, a principios de la década de los sesenta, los trabajos de Dahl, Truman, Lindblom y otros, dieron origen a una convincente teoría del poder en América; sin embargo la decepción ocasionada por la política norteamericana de los sesenta y setenta contribuyó a que el modelo perdiera credibilidad (Almond, 1990: 261). *“Las carencias democráticas de la democracia liberal fueron mayores de lo que los pluralistas habían admitido, mientras el aumento de grupos radicales apartados del proceso de elaboración de las políticas indicaba que el poder no se hallaba ampliamente extendido”* (Smith, 1997: 227).

Consecuentemente, surgieron nuevas reinterpretaciones del enfoque orientadas a matizar sus modelos de poder y de interacción entre el Estado y los grupos (Smith, 1997). Una de ellas fue la del pluralismo reformado, en la cual se advierte que no todos los grupos son incluidos en el proceso de elaboración de políticas (Richardson y Jordan, 1979) y que los funcionarios entran en conflictos hacia el interior del Estado con el fin de lograr sus intereses particulares (Nordlinger, 1981). Posteriormente desde el neopluralismo, cuyo principal exponente es Charles Lindblom, se reconoce que el poder es más estructural que observable, es decir que puede ejercerse de forma no observable a través de las estructuras, de la ideología o previendo reacciones. Dentro de esta nueva conceptualización del poder, se admite que el capital tiene privilegios; sin embargo no domina completamente el proceso de elaboración de políticas (Lindblom, 1977). Se trata de un análisis del poder *“mucho más realista que el del pluralismo clásico, acercándose a los postulados marxistas”* (Smith, 1997: 231).

En todo caso, muchas de las ventajas que se reconocieron a este enfoque tuvieron que ver con una de sus mayores críticas, la noción de poder. A diferencia de conceptos pertenecientes al enfoque marxista y dirigencial como falsa conciencia, ideología dominante y hegemonía, los pluralistas desarrollaron una teoría del poder que se puede comprobar empíricamente. Por otro lado, *“al desarrollar una noción de la sociedad contemporánea y de su sistema de gobierno que considera que ambos están fragmentados y que son diversos y democráticos, su descripción de la distribución del poder es más exacta que las del marxismo o las teorías elitistas, que tienen un carácter monolítico”* (Smith, 1997: 222).

Se trata en todo caso de una corriente de pensamiento descriptiva, prescriptiva y normativa, que al centrarse en lo observable, puede pasar por alto las auténticas razones de la política, ya que no analiza el contexto ideológico y estructural en el que ésta se formula. *“La estructura y las funciones de las organizaciones públicas y privadas y las relaciones de clase que subyacen en ellas se dan por sentadas”* (Alford y Friedland, 1991: 19). Los pluralistas son incapaces además de evaluar hasta qué punto la ideología puede determinar las acciones de aquellos que formulan las políticas, sentido en el cual esta perspectiva contrasta con el elitismo y principalmente con el marxismo. En definitiva, *“los límites del pluralismo no residen en su indicación de que el poder es un fenómeno complejo sino en su falta de análisis del contexto en el que se toman las decisiones y del modo en que éstas favorecen a unos intereses y no a otros”* (Smith, 1997: 234).

Una visión más *“realista”* (Cansino, 2008: 50) de la lucha por el poder político y de la relación Estado/sociedad es la desarrollada por la perspectiva dirigencial, donde las élites al mando de organizaciones, específicamente la estatal, controlan los recursos políticos y económicos de la sociedad y generan mecanismos de dominación, a través de los cuales se entiende el desarrollo histórico del Estado *“que prevalece sobre el capitalismo y la democracia”* (Alford y Friedland, 1991: 165).

Las organizaciones del Estado desarrollan crecientes niveles de autonomía respecto de la sociedad gracias a procesos de burocratización que responden a los diversos efectos de la industrialización, la competencia de élites y el proceso genérico de racionalización. *“El supuesto común es que el crecimiento económico a través de la industrialización crea organizaciones de gran escala, que necesitan la afiliación y la lealtad de las masas. Las decisiones políticas técnicamente determinadas expanden el Estado, pero también reducen los incentivos de la participación política”* (Alford y

Friedland, 1991: 163). La racionalidad es entonces una consecuencia de la organización burocrática y también *“una ideología manipulativa de control social utilizada por las élites dominantes para manejar a las masas”* (Alford y Friedland, 1991: 163), visión que se acerca al concepto de hegemonía propio de la teoría marxista del Estado y que requiere altos niveles de centralización de la organización estatal.

En la raíz de esta doctrina (Mosca, 1984; Michels, 1972; Pareto, 1987) reside la convicción de que la historia de la política es la del dominio de las elites, cuestionándose así las premisas fundamentales de gran parte de los presupuestos del liberalismo político occidental, la organización del gobierno y la “correcta” relación entre el Estado y la sociedad civil (Evans, 1997). De esta forma, la justificación de una minoría gobernante<sup>5</sup> se asienta en el hecho de que su conformación es inherente a la naturaleza humana. *“Toda sociedad se caracteriza por la dictadura de una minoría sobre la mayoría, por lo que en el caso que el descontento de la masa llegara a derrocar a la clase dirigente, en el seno de la masa aparecería necesariamente otra minoría organizada que pasaría a desempeñar la función de dicha clase. Para que esto sea posible, la clase dominante desarrolla una fórmula política que mantiene y legitima su dominio sobre el resto de la población. De otro modo se destruiría toda organización y toda estructura social”* (Mosca, 1992: 24).

Más allá de la importancia y vigencia de estos autores -Pareto, Mosca y Michels-, sus desarrollos teóricos *“presuponen, en general, la integración de las elites sin una rigurosa investigación empírica”* (Evans, 1995: 238). A esto se refiere Birch cuando afirma que *“no hay una teoría que muestre adecuada y convincentemente que los sistemas democráticos deben ser siempre elitistas en la práctica”* (1993: 202 en Evans, 1995: 252).

Dentro también de la perspectiva dirigencial, el trabajo de Wright Mills (1956) en torno al poder de las élites constituye una de las críticas más importantes que recibió el pluralismo desde el elitismo. De acuerdo al estudio de Mills, *“el Estado, lejos de ser un árbitro independiente del interés nacional –tal como afirman los pluralistas- está dominado por una red de poder de la elite nacional, compuesta por políticos, militares y directores de empresas, que moldean las políticas públicas”* (Evans, 1995: 245) en

---

<sup>5</sup> La clase política siempre es la menos numerosa, desempeña todas las funciones políticas, monopoliza el poder y disfruta de las ventajas que van unidas a él. Conformada por quienes poseen aquellas cualidades socialmente reconocidas como relevantes según la época, cualidades a través de las cuales legitima su función de dirección: estas son la riqueza, el mérito personal y los saberes (Mosca, 1984).

función de sus propios intereses. Es decir que el poder se manifiesta de forma *“organizacional con élites que gobiernan los recursos”* (Alford y Friedland, 1991: 179).

El elitismo democrático se vincula a los trabajos de Max Weber y Joseph Schumpeter. Las ideas de Weber en torno al poder del Estado y la dominación son cruciales para entender el desarrollo teórico del pensamiento elitista, sentido en el cual *“su teoría subraya el papel del Estado a la hora de garantizar la dominación de élites”* (Evans, 1995: 243). *“El Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio – el “territorio es un elemento distintivo” – reclama para sí (con éxito) el monopolio de la violencia física legítima”*. Política significaría, por tanto, *“la aspiración a participar en el poder o a influir en la distribución del poder entre distintos Estados o, dentro de un Estado, entre los distintos grupos humanos que éste comprende”* (Weber, 2007: 88). Es decir que el Estado, en tanto asociación política, implica una *“relación de dominación de hombres sobre hombres”* (Weber, 2007: 89), donde el dominio de las elites es inevitable. La política, en este sentido, es la lucha por el poder: *“es la lucha por valores o intereses diferentes que se encuentran entre sí en una situación de antagonismo y coalición”* (Weber, 2007: 32).

El pensamiento político de Weber insiste en la influencia independiente que ejerce lo político, opuesto a lo económico. Su esfuerzo se orienta menos hacia el análisis de la estructura histórica del Estado que hacia la comprensión del fenómeno político en general (Freud, 1968), el cual se justifica, al igual que en Mosca, en la división natural del género humano entre gobernantes y gobernados. El poder político es ejercido por un reducido grupo de hombres, una elite política encargada de la toma de decisiones y de poner límites al aparato burocrático estatal, sentido en el cual el papel del Estado burocrático se entiende *“en los términos de una jerarquía de organizaciones centralizadas y sus élites, jerarquía que trata de racionalizar el Estado”* (Alford y Friedland, 1991: 180). En definitiva, el modelo democrático elitista supone una amplia concepción del Estado en la que éste tiene capacidad y autonomía frente a los mercados.

La teoría de la democracia de Schumpeter (1984), también conocida como teoría elitista y teoría procedimental de la democracia, encuentra principalmente sus raíces en el pensamiento weberiano en torno a la distinción entre gobernantes y gobernados; aunque también se encuentran indicios de técnicas utilitaristas y marxistas. Más allá de compartir con Marx la idea de la inevitabilidad del derrumbe del Estado capitalista

bajo el peso de sus propias contradicciones, rechaza el análisis marxista de las clases y el conflicto entre ellas (1976 en Evans, 1995: 243).

A partir de la crítica a las teorías clásicas, Schumpeter, se propone describir las democracias reales y explicar cómo se forman los gobiernos, es decir, las minorías políticas. Su teoría se considera empirista y procedimental, ya que define a la democracia como un *“mecanismo para seleccionar a los hombres que son capaces de decidir”* (1976: 243 en Evans, 1995: 243), concepción que invierte el orden clásico, es decir, que lo que hace el pueblo es designar funcionarios para que ellos tomen decisiones políticas, de aquí que su teoría sea elitista. De acuerdo al autor es imposible creer que el hombre sabe qué quiere respecto a las cosas que no maneja directamente, a los problemas que no pertenecen a su cotidianidad. En la política, sólo quienes tienen esta profesión tienen la capacidad para tomar decisiones (Schumpeter, 1984).

Al igual que Weber, Schumpeter también rechaza las justificaciones éticas de la democracia propias del pluralismo, para concebirla como un método de selección de líderes. Ambos autores *“reconocen el hecho del caudillaje político y las tendencias en ascenso hacia la personalización del poder en las democracias modernas; buscan una teoría “realista” de la política y coinciden en el papel del electorado, los partidos y el parlamento en el proceso político”* (Cansino, 2008: 50).

Desde esta perspectiva, la formación y capacitación de cuadros políticos que integran las élites gobernantes es considerada un elemento clave en la lucha por el poder político. Estudios como los de Suleiman en torno a cómo las instituciones estatales garantizan la selección y la formación de élites y *“concentran los puestos claves de los sectores de la sociedad en las manos de quienes pueden abrirse camino en esas instituciones”* (1978: 12 en Alford y Friedland, 1991: 216) es un ejemplo de ello. El trabajo de Suleiman en torno a las élites creadas por el estado francés, presta especial atención a las estructuras organizacionales que forman las élites y reclutan, y en las que esas élites operan (Alford y Friedland, 1991: 216).

Las conceptualizaciones del Estado desarrolladas desde los enfoques pluralista y elitista han sido duramente cuestionadas por la corriente marxista que ve al Estado *“determinado por su papel en la sociedad capitalista”* (Alford y Friedland, 1991: 18). Marx desarrolló dos perspectivas en torno al Estado y su relación con cada una de las clases: la primera, expuesta en el Manifiesto Comunista (Marx y Engels, 1848) donde

se refiere al Estado como instrumento de la clase dominante que cumple la función de coordinar sus intereses a largo plazo; la segunda, expresada en El 18 Brumario de Luis Bonaparte (Marx, 1852) constituye una apreciación más sutil de la relación entre el Estado y las clases sociales al considerárselo *“relativamente autónomo de la clase dominante”* (Taylor, 1997: 258). Desde ambas perspectivas el Estado es definido como un *“aparato coaccionado por los requerimientos de la acumulación de capital”* (Alford y Friedland, 1991: 40), predeterminado por la lucha de clases desde donde se procura explicar el conflicto en vez de la estabilidad política (Malamud, 2010).

De acuerdo al marxismo, la acumulación del capital, que se produce a partir de relaciones sociales contradictorias entre el capital y el trabajo, afecta la estructura y las políticas estatales en un contexto donde *“la estabilidad no depende del consenso social ni de la legitimación estatal, sino del poder clasista para mantener los límites institucionales entre capitalismo, Estado y democracia”* (Alford y Friedland, 1991: 20). Es por ello que las múltiples contradicciones que se producen en el seno de la sociedad sirven, por un lado, para reproducir la hegemonía ideológica de la clase dominante pero también crean las condiciones para la transformación social por la vía de la lucha de clases, amenazando dicha hegemonía. En este sentido, el Estado presenta una relación dialéctica y contradictoria con el modo de producción y, en consecuencia, con la población que controla, característica que define el *“aspecto capitalista del Estado”* (Alford y Friedland, 1991: 252). El poder se entiende entonces como la hegemonía de la clase gobernante que determina los límites del Estado a través del cual crea *“sumisión y subordinación intelectual en la población”* (Alford y Friedland, 1991: 22).

Estas conceptualizaciones, propias de la teoría economicista de la historia desarrollada por Marx, guardan un significativo silencio respecto a la política y el Estado (Alford y Friedland, 1991: 242), ya que es la *“estructura económica la que da forma a las organizaciones políticas del conflicto de clases”*. Es por ello que dichas aproximaciones teóricas no sentaron las bases de un análisis del Estado coherente y razonado, que en el mejor de los casos pueden considerarse como *“un conjunto de argumentos que evidencian un interés por la relación entre el Estado y la lucha de clases, dentro del marco general del materialismo histórico”* (Jessop, 1982: 9 en Taylor, 1997: 258).

Dentro de esta corriente de pensamiento, serán los neomarxistas como Gramsci (1949), Poulantzas (1968) y Althusser (1970) quienes propondrán otras

interpretaciones menos deterministas de la historia. En el caso de Gramsci, fue el rechazo a la ortodoxia política y teórica del marxismo clásico lo que lo llevó a intentar reformular la teoría marxista del Estado (Taylor, 1997: 259).

Al igual que Marx, Engels y Lenin, Gramsci aborda la cuestión del Estado a partir de dos premisas fundamentales: su carácter de clase y la necesidad de su destrucción/extinción, pero, a diferencia de estos, lo hace desde una perspectiva histórica que pone de relieve otros aspectos que hasta entonces no habían sido tenidos en cuenta (Thwaites Rey, 2007: 137).

Tal como ya habían sostenido los autores clásicos del marxismo, para Gramsci el Estado también es en esencia coerción, dictadura y dominación, sin embargo, introduce el elemento del consenso, de la dirección, de la hegemonía, que completa la forma de supremacía de las clases dominantes en los capitalismo desarrollados. De esta forma, *“la supremacía de un grupo social se manifiesta de dos modos, como dominio y como dirección intelectual y moral”* (Gramsci, 1986: 486 en Thwaites Rey, 2007: 143). Fue en este sentido que el autor italiano marcó la primera ruptura importante con el economicismo que *“reducía la complejidad de la superestructura, el papel de la política, la ideología y la cultura a meras manifestaciones de la base económica”* (Merrington, 1977: 143 en Taylor, 1997: 259). Años más tarde, Althusser y Poulantzas, también en rechazo del economicismo, desarrollaron diversas posiciones teóricas respecto al Estado capitalista, en las que, al igual que el autor italiano, tuvieron en cuenta el aspecto ideológico en la lucha por el poder, pero a diferencia de este, lo hicieron desde la vertiente estructuralista; tradición diametralmente opuesta al pensamiento gramsciano que alcanzó notoriedad en los años sesenta y setenta<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Dentro de los autores marxistas que revisan las hipótesis economicistas, Althusser (1970) propone una tercera distinción entre poder de estado – dominación – y aparato de estado – represión –: los aparatos ideológicos del estado (AIE), conformados por un cierto número de realidades que se presentan al observador inmediato bajo la forma de instituciones distintas y especializadas. A diferencia del aparato represivo del estado, estos otros aparatos funcionan mediante la ideología, que se encuentra unificada bajo la ideología de la clase dominante. Es decir, que de acuerdo a la tesis de Althusser, es necesario distinguir el poder de estado – que se posee y ejerce a través de la hegemonía de los AIE – del aparato de estado. Poulantzas (1968) influenciado por el estructuralismo del autor francés, sostiene al igual que este la autonomía relativa de los niveles político e ideológico, componentes cruciales de las relaciones sociales. Sin embargo va más allá al afirmar que el estado no está únicamente destinado a la inculcación ideológica, sino que también participa en la reproducción del proceso capitalista, donde la división del trabajo le permite controlar la producción de conocimiento y su utilización (Carnoy, 1984. En Taylor, 1997).

Las contribuciones más significativas de Gramsci tienen que ver con su interés por incorporar al análisis marxista del Estado las dimensiones políticas, culturales e ideológicas de la lucha de clases. De esta forma enfatiza el rol de las ideas, de la conciencia y de la subjetividad humana, para lo cual propone una visión matizada de la relación entre ideología y conciencia, una valoración más amplia de la autonomía del Estado y una novedosa interpretación del papel de los intelectuales en la lucha de clases. La fuerza y originalidad de sus argumentos descansan en su *“pretensión de volver a recuperar la subjetividad humana, considerándola como la característica principal del marxismo”* (Taylor, 1997: 259). En este sentido, su trabajo está dominado por *“una valoración más sistemática del papel de la ideología y del Estado capitalista, y por un rechazo de la teoría abstracta”* (Taylor, 1997: 261).

El concepto de Estado, por lo tanto, tiene un sentido más amplio, orgánico y anti instrumentaliza en la obra de Gramsci, donde es mucho más que un mero instrumento de la clase dominante, que lo toma y lo usa como tal, es *“el lugar donde la clase dominante se unifica y constituye para materializar su dominación no solamente mediante la fuerza, sino por medio de una complejidad de mecanismos que garantizan el consentimiento de las clases subalternas”* (Thwaites Rey, 2007: 133). El Estado es, en definitiva, la sociedad política más la sociedad civil, es decir, *“hegemonía acorazada de coerción”* (Gramsci, 1971: 83), donde la concreción de la unidad histórica *“es el resultado de las relaciones orgánicas entre Estado y sociedad política y “sociedad civil””* (Gramsci, 1986: 249 en Thwaites Rey, 2007: 140).

De esta forma, *“la supremacía de la burguesía en el capitalismo desarrollado no se debe únicamente a la existencia de un aparato de coerción (Estado en sentido restringido), sino que logra mantener su poder mediante una compleja red de instituciones y organismos en el seno de la sociedad civil, que además de organizar/expressar su propia unidad como clase, organizan el consenso de las clases subalternas para la reproducción del sistema de dominación”* (Thwaites Rey, 2007: 140). En este sentido, una de las funciones más importantes del *“Estado ético y de cultura...es la de elevar la gran masa de la población a un determinado nivel cultural y moral, nivel que corresponde a la necesidad de desarrollo de las fuerzas productivas y, por consiguiente, a los intereses de las clases dominantes”* (Gramsci, 1971: 174). De esto se trata la *“tarea educativa y formativa del Estado, cuyo fin es siempre crear nuevos y más altos tipos de civilización, adecuar la civilización y la moralidad de las más vastas masas populares a las necesidades del desarrollo continuo del aparato*

*económico de producción y, por consiguiente, elaborar, físicamente incluso, nuevos tipos de humanidad”* (Gramsci, 1971: 154).

La función educativa del Estado comprende instituciones de la sociedad civil a través de las cuales se modifican las relaciones de poder, permitiendo la formación del aparato de la hegemonía política y cultural de las clases dominantes. De esta forma, la concepción del poder se amplía hasta incluir una gran variedad de instituciones con las que se modifican las relaciones de poder en la sociedad (Taylor, 1997: 261). De aquí que Gramsci, más allá de reconocer la existencia de dirigentes y dirigidos como un elemento de la política, critica a los autores del elitismo por suponer que su existencia corresponde a la división natural del género humano destinada a perpetuarse en el tiempo y no a un hecho histórico que responde a ciertas condiciones: *“Esta división es una creación de la división del trabajo, es un hecho técnico”* (Gramsci, 1971: 81), que puede ser superado y eliminado por las clases subalternas si son capaces de desentrañar los mecanismos consensuales de la dominación burguesa en las sociedades modernas (Thwaites Rey, 2007: 130).

El reconocimiento de las instituciones de la sociedad civil –sobre todo las de carácter privado- es central en el planteo teórico del autor ya que a ellas pertenece la dirección del desarrollo histórico. De esta forma la función educativa del Estado no sólo se remite a la escuela y los tribunales – actividades estatales por excelencia –. *“Muchas otras iniciativas y actividades, pretendidamente privadas, tienen el mismo fin que es formar el aparato de la hegemonía política y cultural de las clases dominantes”* (Gramsci, 1971: 174). La hegemonía se refiere entonces a cómo la dominación de clase no sólo se basa en la coacción sino en el consentimiento cultural e ideológico de las clases subordinadas. Es posible pensar entonces que a este fin responden las políticas implementadas por la dirigencia de turno que gobierna en cada momento y, en consecuencia, a este fin también responden las políticas orientadas a la formación y capacitación de cuadros políticos, que desde el retorno a la democracia involucran a los partidos políticos y crean o modifican agencias estatales para su implementación. Es decir que *“el Estado tiene y pide el consenso, pero también educa este consenso con las asociaciones políticas y sindicales, las cuales son, sin embargo, organismos privados, dejados a la iniciativa privada de la clase dirigente”* (Gramsci, 1971: 174). De esta forma, la articulación del consenso en el Estado se produce en organizaciones culturales, sociales, políticas y sindicales de la sociedad civil. La supremacía de la clase dirigente, entonces, *“es algo más que la mera disposición de los Aparatos Represivos del Estado y se expresa en formas que exceden los límites del Estado en*

*sentido restringido, para abarcar al conjunto de la sociedad civil*” (Thwaites Rey, 2007: 140).

En definitiva, desde el pluralismo el Estado es concebido como un árbitro independiente del interés nacional que busca, a través de políticas, preservar el orden social resguardando los valores de la libertad política y económica; desde el elitismo democrático de Weber, en cambio, el Estado conserva el monopolio de la violencia legítima y supone un conjunto centralizado y diferenciado de instituciones y de personal a través de los cuales garantiza la dominación de élites; mientras desde el neomarxismo gramsciano, el Estado es coerción, en tanto aparato represivo, pero también es consenso porque produce hegemonía en la sociedad. Desde cada una de estas perspectivas es posible entonces entender y analizar las políticas y en particular las políticas destinadas a la formación y capacitación de clase dirigente desde diversas visiones del Estado, que tal como ya dijimos, se manifiesta en términos de relaciones sociales, como conjunto de instituciones y de forma dinámica a través de las políticas que formula e implementa. Se trata, por lo tanto, de miradas complementarias que hacen hincapié en diversas dimensiones de lo estatal.

### **1.1.1. El Estado como relación social**

Tal como ya advertimos, el dominio propio de la perspectiva pluralista es la conducta política de los individuos y grupos y la forma en que sus interacciones influyen en las políticas gubernamentales, sobre todo cuando aquellas generan cuestiones conflictivas que es necesario resolver. Para ello, los líderes políticos, al igual que el resto de los integrantes de la sociedad, atraviesan procesos de socialización a través de la comunicación de preferencias y valores democráticos que hacen a la cultura política de una determinada sociedad y que les permiten equilibrar las demandas grupales y el interés público (Alford y Friedland, 1991: 23). De esta forma, el gobierno intenta resolver la tensión, central para el pensamiento pluralista, entre consenso y participación, es decir *“la tendencia de la participación política a crecer más rápido que la institucionalización política”* (Alford y Friedland, 1991: 59). El Estado es entonces un *“mecanismo neutral para agregar preferencias o integrar la sociedad mediante la corporización de los valores consensuales”* (Alford y Friedland, 1991: 51). En definitiva, a los pluralistas, que no se plantean la cuestión de si el Estado es o no la institución integradora central o si es o no una organización coercitiva dominante, o un comité ejecutivo de la clase dominante (Alford y Friedland,

1991: 51), no les importa tanto lo que el Estado hace o deja de hacer sino que los líderes políticos, que encarnan la cultura política consensual, sean capaces de enfrentar y resolver las situaciones cambiantes y conflictivas que se presentan resguardando la estabilidad y el orden social. Una forma de garantizarlo, de acuerdo a los teóricos de esta perspectiva, es reclutando a los líderes políticos entre los grupos con educación superior y organizando el sistema político de modo tal que los roles gubernativos claves sólo sean ocupados por personas con antecedentes previos de servicio en la función pública (Alford y Friedland, 1991: 58).

En este sentido, el rol del Estado, al que los pluralistas prefieren referirse como *“sistema político”* (Easton, 1965), es absorber y socializar en las reglas de juego a los nuevos grupos que acceden a la arena política (Huntington, 1968; Rokkan, 1970, en Alford y Friedland, 1991: 103), de esta forma el Estado democrático construye legitimidad resolviendo la tensión entre consenso y participación.

La problemática en torno a la construcción de consenso desde el Estado que hace referencia a los modos en que los ciudadanos aceptan determinadas reglas de convivencia en una sociedad, también se encuentra presente en las perspectivas dirigencial y clasista, aunque mucho más relacionada a la lucha por el poder político que en el pluralismo. De esta forma, conceptos como el de *“legitimidad”* en Weber y el de *“hegemonía”* en Gramsci continúan siendo centrales para pensar los contextos actuales en los que se desarrolla la dominación política, ya que nos remiten a la clásica cuestión de los modos en que se fundamenta el poder político, es decir, *“cómo se justifica la dominación para obtener cierto consenso en los dominados y, simultáneamente, cómo se puede pensar la transformación social”* (Thwaites Rey, 2007: 161).

Partiendo de la tesis central de la perspectiva elitista de acuerdo a la cual la concentración del poder social en un pequeño grupo de elites dominantes resulta inevitable en todas las sociedades (Evans, 1995: 236), el concepto de legitimidad desarrollado por Weber hace referencia a los mecanismos a través de los cuales se internaliza la aceptación de una determinada organización de la dominación, es decir que es el *“modo según el cual las estructuras políticas son aceptadas por los agentes del sistema”* (Buci-Glucksmann, 1978: 77 en Thwaites Rey, 2007: 169). Estas pautas de legitimidad a través de las cuales se buscan atenuar los conflictos suelen ser de dos tipos: las institucionales constituidas por el andamiaje jurídico que posee el Estado, especialmente cuando en él prima el tipo de dominación legal racional y las

morales que tienen que ver con la justificación ético-moral del accionar político y se caracterizan por generar expectativas de conductas en los actores (Tapia, 2010: 112).

Desde este enfoque realista de la política al que Weber suscribe (Tapia, 2010: 89), la relación de dominación Estado/sociedad requiere un mínimo de obediencia voluntaria, una aceptación de las órdenes como normas válidas y una creencia en la legitimidad de la forma de dominación (Evans, 1995: 239). *“Ninguna dominación se contenta voluntariamente con tener como probabilidades de su persistencia motivos puramente materiales, afectivos o racionales con arreglo a valores. Antes bien, todas procuran despertar y fomentar la creencia en su legitimidad”* (Weber, 2007: 170).

La preocupación de Weber, convencido de las bondades del capitalismo y su necesidad de desarrollo, tiene que ver con la forma en que se justifica la autoridad de los gobernantes en la sociedad. *“Le importa el problema básico de la aceptación de la autoridad y de sus órdenes, lo que le confiere la perdurabilidad y la previsibilidad necesarias para el desarrollo del sistema capitalista. Esa aceptación, esa obediencia, tiene que encontrar un justificativo, y éste sólo formalmente debe basarse en una “creencia” de legitimidad por parte de los dominados”* (Thwaites Rey, 2007: 170). De lo contrario, más allá de que el Estado conserva para sí el monopolio de la violencia física legítima, la imposición de la autoridad por medio de la fuerza se vuelve imprevisible y no tiene bases sólidas para perdurar en el tiempo por no contar con la justificación de los dominados. La legitimidad, opera en este sentido, como un marco que precisa las reglas del juego en el desarrollo de los conflictos. Como sostiene Tapia, las pautas de legitimidad constriñen las acciones políticas, ya que *“tienen el rol de disminuir las probabilidades de que estalle la discordia, puesto que constituyen un referente a partir del cual es posible evaluar la sensatez tanto de los fines a alcanzar como de los medios a emplear”* (2010: 101).

En consecuencia, la visión que Weber tiene de la dimensión consensual del Estado *“no se fundamenta en una creencia activa, realmente internalizada por una mayoría que sostiene la autoridad como legítima porque satisface sus aspiraciones vitales, materiales o simbólicas”*, como ocurre con la idea de hegemonía desarrollada por Gramsci, *“sino en los signos externos que permiten confirmar su pretensión – formal– de legitimación-justificación. El consenso se contenta aquí con la perdurabilidad de las órdenes emanadas del dominante y con la no manifestación explícita de desobediencia”* (Thwaites Rey, 2007: 172), para lo cual es necesario realizar una importante tarea de educación política orientada a la clase burguesa *“a fin*

de que esta entienda y asuma un papel totalizador a través del disciplinamiento político” (Thwaites Rey, 2007: 184).

Al igual que Weber, Gramsci, aunque desde una visión menos cruda y desencantada de la política (Tapia, 2010: 115) se preocupa por la construcción de poder y las formas en que la dominación adquiere consenso en la sociedad. A diferencia del autor alemán, no le alcanza con dilucidar los mecanismos formales a través de los cuales adquiere legitimidad la relación de dominación entre gobernantes y gobernados. *“Lo que le preocupa es saber cómo, a través de qué mecanismos, la dominación se convierte en hegemonía, es decir, incluye la aceptación del dominado, el consenso. Partiendo de desentrañar este mecanismo de construcción de poder, su objetivo final era enfrentarlo y superarlo para eliminar toda escisión entre gobernantes y gobernados”* (Thwaites Rey, 2007: 176). Esta era, de acuerdo al autor italiano, la única forma en que la clase obrera podía superar el sistema capitalista dominante: *“librando una batalla política e ideológica en el seno de la sociedad/Estado”* (Thwaites Rey, 2007: 156).

Dentro de esta cosmovisión, el Estado como relación social de dominación no puede ser escindido de la sociedad, como tampoco es posible escindir lo económico de lo político, *“ambos son partes co-constitutivas de una única realidad: la relación social capitalista”* (Thwaites Rey, 2005: 25). Se trata de una relación antagónica y asimétrica que, en tanto producto histórico, establece una separación entre dominantes y dominados, donde la razón de ser del Estado capitalista es garantizar su reproducción a través de las diversas, cambiantes y contradictorias formas institucionales en las que cristaliza.

Para esto, el Estado conserva el monopolio de la coacción, sin embargo, necesita legitimar su dominación en la sociedad para hacerla estable en el tiempo. Es decir que si el Estado es el lugar donde se unifican los intereses de las clases dominantes para materializar su dominación (Gramsci, 1971), las dos principales formas de hacerlo, aunque contradictorias entre sí, son la coacción y el consenso. *“Por una parte, el Estado debe asegurar las condiciones que hagan posible la acumulación y reproducción del capital, lo que lo lleva a adoptar las medidas coercitivas necesarias para que las clases subalternas se acomoden –disciplinen– a la lógica del capital. Por otro parte, debe legitimar su dominación para hacerla estable, recurriendo a una serie de mecanismos que no se reducen a lo ideológico, sino que implican lógicas propias de la reproducción material, traducidas en gastos sociales*

*destinados a proveer un cierto grado de consenso de las clases dominadas*” (Thwaites Rey, 2005: 27).

Se trata de dos funciones contradictorias a partir de las cuales la clase dirigente alcanza equilibrios inestables que dependerán de su capacidad para imponer las soluciones que les sean más favorables en cada momento. *“Esta dinámica (de coerción y consenso) se subordina, en un sentido, a la fuerza y organización de las clases populares para lograr que sus demandas sean satisfechas y, en otro, a la capacidad (voluntad política)-posibilidad (condiciones objetivas estructurales) de las clases dominantes para hacer las concesiones necesarias a efectos de mantener su dominio hegemónico basado sobre el consenso, o para imponer coercitivamente sus condiciones al resto de la sociedad”* (Thwaites Rey, 2005: 28). Es por ello que, más allá de tratarse de funciones diferenciadas teóricamente como características de los ámbitos de la sociedad política y de la sociedad civil, en la práctica se interrelacionan (Thwaites Rey, 2007: 144).

Desentrañar estas lógicas en la lucha por el poder político fue la gran preocupación de Gramsci, que supo advertir que la clase dominante ejerce su poder, no sólo por medio de la coacción, sino además porque logra imponer una visión del mundo, una filosofía, una moral, unas costumbres, un “sentido común” que favorece el reconocimiento de su dominación y lo convierte en clase dirigente<sup>7</sup>. Este ha sido uno de los logros históricos de la burguesía, que ha sabido imponer, a través del Estado, una *“voluntad de conformismo”* (Gramsci, 1971) en las masas basada en la aceptación de la función de esa burguesía como clase con respecto al conjunto de la sociedad. *“La clase burguesa se presenta como un organismo en continuo movimiento capaz de absorber a toda la sociedad, asimilándola a su nivel cultural y económico: toda la función del Estado es transformada, el Estado se convierte en “educador”* (Gramsci, 1971: 176), ya que educa en el consenso.

El concepto de hegemonía ya había sido utilizado por Marx y Engels, sin embargo Gramsci al proponer su reformulación se aleja de aquellos en dos importantes aspectos. Por un lado, *“hace hincapié en la gran importancia de las*

---

<sup>7</sup> *“Si la clase dominante ha perdido el consentimiento, o sea, ya no es “dirigente”, sino sólo “dominante”, detentadora de la mera fuerza coactiva, ello significa que las grandes masas se han desprendido de las ideologías tradicionales, no creen ya en aquello en lo cual antes creían, etc.”* (Gramsci, 1998: 313 en Thwaites Rey, 2007: 153). En este sentido un grupo social es dominante de los grupos adversarios que tiende a “liquidar” o a someter incluso por la fuerza armada, y es dirigente de los grupos afines y aliados (Thwaites Rey, 2007: 157)

*superestructuras ideológicas en relación con la estructura económica (la autonomía del Estado)*". Por el otro, *"sus ideas respecto a la hegemonía conceden un importante papel al consentimiento dentro de la sociedad civil, frente a la mera utilización de la fuerza por parte del Estado"* (Carnoy, 1984: 69 en Taylor, 1997: 260). De esta forma, la dimensión ideológica adquiere su máxima expresión a través del Estado que se convierte en educador al intentar asimilar a toda la sociedad a su nivel cultural y económico (Thwaites Rey, 2007: 180).

La función educativa y formativa del Estado, de la cual el proletario debía tomar conciencia si quería romper con la influencia de la ideología burguesa sobre la mayoría de la población, tiene fundamentalmente que ver con los diversos mecanismos a través de los cuales la clase dirigente alcanza la hegemonía política y cultural en la sociedad, es decir, las formas en que construye consenso y genera adaptación en las clases dominadas.

El consentimiento cultural e ideológico de las clases subordinadas no debería entenderse entonces como una situación permanente, por el contrario, la noción de hegemonía implica la idea de una lucha entre posiciones ideológicas opuestas que se transforman constantemente para *"adaptarse a la naturaleza cambiante de las circunstancias históricas y a las demandas y acciones meditadas de los seres humanos"* (Carnoy, 1984: 70 en Taylor, 1997: 260).

Es decir que la clase dominante o cualquier otra clase que pretenda serlo para llegar a la hegemonía, entendida esta como nexo entre la política y la educación (Monasta, 2001: 3) requiere un conjunto de intelectuales. *"Cada grupo social, naciendo en el terreno originario de una función esencial del mundo de la producción económica, se crea conjunta y orgánicamente uno o más rangos de intelectuales que le dan homogeneidad y conciencia de la propia función, no sólo en el campo económico sino también en el social y en el político"* (Gramsci, 1975: 11 en Thwaites Rey, 2007: 157). Estos son los intelectuales orgánicos, que se ubican a un nivel más elevado de la organización social, contribuyen a la formación de hegemonía cultural, mediante la educación del pueblo y la organización de la cultura y lideran los procesos de conformismo social y hegemonía. Esto es así porque *"no existe organización sin intelectuales y, por lo tanto, la unidad política de toda organización revolucionaria precisa del correspondiente grado de coherencia ideológica mediante el cual el partido, los intelectuales y las masas entren en una relación orgánica"* (Gramsci, 1971: 334).

Más allá del carácter ético-político de la hegemonía, esta no puede alcanzarse desvinculada de sus bases materiales. Tal como sostiene Thwaites Rey, *“para que la clase dominante “convenza” a las demás clases de que es la más idónea para asegurar el desarrollo de la sociedad, es decir que sus intereses particulares se confunden con el interés general, es necesario que favorezca, al interior de la estructura económica, el desarrollo de las fuerzas productivas y la elevación relativa del nivel de vida de las masas populares”* (2007: 148). Es decir que la hegemonía, de acuerdo al pensamiento gramsciano también es económica: *“El hecho de la hegemonía presupone indudablemente que se tenga en cuenta los intereses y las tendencias de los grupos sobre los cuales se ejercerá la hegemonía, que se forme un cierto equilibrio de compromiso, es decir, que el grupo dirigente haga sacrificios de orden económico-corporativo; pero también es indudable que estos sacrificios y este compromiso no pueden referirse a lo esencial, porque si la hegemonía es ético-política no puede dejar de ser también económica, no puede dejar de tener su fundamento en la función decisiva que el grupo dirigente ejerce en el núcleo decisivo de la actividad económica”* (Gramsci, 1971: 96).

En definitiva, se trata de una concepción ampliada del Estado a partir de la cual Gramsci produce la reformulación del concepto de hegemonía donde *“la relación entre coerción y consenso, entre dirección intelectual y moral y dominio, entre hegemonía y dominación, indisolublemente ligadas a las bases materiales de producción y reproducción de la vida social, constituyen los términos nodales de la reflexión gramsciana de mayor relevancia para entender nuestras sociedades”* (Thwaites Rey, 2007: 176).

Es decir que, tanto el concepto de legitimidad desarrollado por Weber como el de hegemonía de Gramsci, aunque muy alejados en sus fundamentos teóricos y prácticos y entendidos a la luz de las realidades históricas concretas que les dieron origen, se encuentran ligados a la preocupación por las diversas formas en que la clase dominante construye consenso en las sociedades a fin de dar sustento a la dominación más allá de la fuerza.

### 1.1.2. El Estado como conjunto de instituciones

En el proceso de construcción de consenso social, el Estado necesita de un conjunto de instituciones a través de las cuales se materializa su accionar. En este sentido, la forma en la que el Estado se expresa materialmente varía de acuerdo a cada una de las perspectivas teóricas.

Desde el pluralismo, el proceso gradual y pacífico de modernización política (Alford y Friedland, 1991: 18) se realiza desde las instituciones neutrales que conforman el Estado, a través de las cuales se garantizan las libertades e igualdades políticas individuales en democracia. Las instituciones políticas, definidas como *“un medio para lograr un orden normativo consensual en las sociedades modernas”* (Alford y Friedland, 1991: 113) corporizan los valores democráticos ya que en definitiva, derivan y dependen de dichas pautas culturales. Es por ello que en esta perspectiva teórica, las instituciones constituyen un nivel de análisis secundario (Parsons, 1960 en Alford y Friedland, 1991: 47). De aquí que las organizaciones sean vistas como asociaciones basadas en la elección voluntaria, como agregados de individuos, como coaliciones de grupos de interés, pero no como instrumentos de dominación (Alford y Friedland, 1991: 29).

De esta forma y partiendo del supuesto de la naturaleza autorreguladora de la sociedad, los cambios institucionales son explicados por *“la fuerza variable de la cultura política democrática, en conjunción con el liderazgo sabio, el crecimiento de una clase media educada y la difusión de valores democráticos en todas las instituciones sociales”* (Alford y Friedland, 1991: 48). El conflicto político tiene que ver entonces con la elección de líderes alternativos para que gobiernen y con las diversas tomas de posición del Estado, pero no con las estructuras organizacionales que lo componen.

En este sentido, los burócratas y las organizaciones burocráticas a las que estos pertenecen son teorizadas como representaciones de intereses individuales (Alford y Friedland, 1991: 108). Es por ello que desde una concepción funcionalista de la administración pública, las burocracias son consideradas eficientes cuando *“se limitan a administrar las políticas decididas por los funcionarios electos”* (Alford y Friedland, 1991: 109), marcando una clara distinción entre líderes políticos electos y funcionarios administrativos designados. Dentro de esta corriente, Huntington equipara el proceso de institucionalización con el interés público. *“La capacidad para crear instituciones políticas es la capacidad para crear intereses públicos, que pueden definirse, en*

*función de los intereses concretos de las instituciones gobernantes*” (1968: 24, en Alford y Friedland, 1991: 113). La institucionalización política, por lo tanto, constituye un proceso a través del cual las organizaciones adquieren valores.

Por otro lado, desde el punto de vista del proceso político democrático, las burocracias son vistas como producto de las decisiones de los diversos electorados que ratifican o no las reputaciones y carreras de los funcionarios burocráticos (Alford y Friedland, 1991: 109). Aparece aquí una de las debilidades de la teoría, al considerarse que las instituciones políticas operan para lograr la comunidad política impregnadas por los procesos y valores democráticos, por lo se cree que las burocracias pueden mantenerse independientes de los intentos de control por parte de cualquier élite, clase o grupo en particular. Sin embargo, las instituciones democráticas no son siempre efectivas frente a las crecientes demandas de participación ciudadana y a la lucha de los diversos grupos por alcanzar mayores niveles de influencia. Es por ello que aunque Dahl niega la forma en que dichas influencias desiguales inclinan con parcialidad las instituciones políticas, los teóricos del pluralismo, sólo reconocen que dicha parcialidad es una desviación del modelo teórico (Alford y Friedland, 1991: 19), sin extenderse sobre ello, siendo esta una de las limitaciones de la perspectiva.

Muy por el contrario, el conjunto de aparatos que conforman el Estado, dentro de la corriente gramsciana, juegan un papel central para entender cómo la clase que detenta el poder no sólo controla los medios de coerción sino también produce hegemonía. Esto es así porque la clase dirigente para conformarse como tal y no como mera clase dominante, debe lograr que sus intereses se expresen materialmente como los intereses de la sociedad concebida como un todo (Thwaites Rey, 2007: 150). Para que esto sea posible, la clase dirigente cuenta, pero también desarrolla, instituciones propias de la sociedad civil, que constituyen el soporte fundamental del orden establecido, *“a través de las cuales el modo de pensar y de actuar de los gobernantes se transmite, articula y expande por medio de una red que protege su dominio”* (Thwaites Rey, 2007: 184). Se trata de una concepción ampliada del poder y, por lo tanto, del Estado, que incluye una gran variedad de instituciones con las que se modifican las relaciones de poder en la sociedad.

El Estado, que es la sociedad política más la sociedad civil, es entendido entonces como el conjunto de instituciones en las que encarna, se expresa y se visibiliza. Estas formas, en las que se materializa el Estado, *“cambian con los cambios que se desarrollan en la estructura material, en un proceso dialéctico de ida y vuelta, en el que tanto las instituciones son conformadas por la realidad material, como la*

*realidad material es modificada por acción de las instituciones*” (Thwaites Rey, 2005: 28). Esto es así porque el Estado al reproducir la asimetría que está en la base de la relación social del capital, transforma su estructura institucional y sus formas de intervención a medida que el capitalismo cambia y se desarrolla. Es decir que los *“aparatos estatales son la forma en que se expresa materialmente la relación social de dominación (Estado en sentido abstracto) y, cambian en la medida en que se modifica la relación social básica”* (Thwaites Rey, 2005: 29). Es por ello que Gramsci sostiene que *“una reforma intelectual y moral tiene que ir ligada forzosamente a un programa de reforma económica; más aún: el programa de reforma económica es, precisamente, el modo concreto en que se presenta toda reforma intelectual y moral”* (Gramsci, 1971: 70).

Desde una visión más realista, que para algunos llega inclusive a ser pesimista de la política y sin la intención de cambiar el orden capitalista establecido, sino más bien, de *“incitar a sus oyentes a asumir con responsabilidad el juego de la política”* (Tapia, 2010: 136) Weber, ve al Estado como un conjunto de organizaciones burocráticas relativamente independientes a través de las cuales se legitima la dominación de los gobernantes sobre los gobernados. Por lo tanto, las instituciones del Estado, que presentan un significativo grado de autonomía respecto de la sociedad, son centrales en esta perspectiva teórica para entender la forma en que se garantiza la dominación de las elites en el poder. Sentido en el cual se critica a los teóricos del pluralismo por desconocer y no problematizar la forma en que las élites absorben poder de las instituciones democráticas, así como por sostener el carácter pacífico y gradual de la modernización política (Alford y Friedland, 1991: 18).

El Estado es desde la visión del autor alemán *“una entidad que no solo aspira a monopolizar el quehacer político, sino que además la coacción física organizada”* (Tapia, 2010: 24). Para que esto sea posible requiere medios técnicos y recursos que le permiten controlar a la población y dar sustento a su capacidad represiva. De esta forma el Estado extrae recursos de la sociedad, lo que también conduce a establecer un vasto sistema administrativo, tanto para recoger esos recursos, como para asegurar que la sociedad sea capaz de producirlos (Alford y Friedland, 1991: 162). El Estado, por lo tanto, domina a la sociedad a través del conjunto de organismos burocráticos que lo conforman, lo cual le proporciona, a medida que alcanza mayores niveles de burocratización, autonomía respecto de la economía y de la cultura y un control sobre ellas (Alford y Friedland, 1991: 20). En este sentido, la burocracia, supone para Weber, *“la personificación de una estructura organizada formalmente*

*según principios racionales, donde existe una jerarquía de dominación que contiene un sistema de reglas racionalmente coherentes y una especialización en el trabajo de los funcionarios” (Evans, 1995: 242).*

Es decir que con el proceso de racionalización el Estado alcanza mayores niveles de profesionalización porque los reglamentos de la función pública regulan la selección y el desempeño del personal, y en consecuencia también se vuelve más burocrático, ya que los organismos crecen y resulta imperativa la necesidad de coordinación. Por lo tanto, la racionalización se presenta como *“una lógica de eficiencia y una estrategia de legitimación”*. Esto es así porque *“cuando se producen conflictos dentro o entre los organismos estatales, los funcionarios que más plausiblemente demuestren que su programa de acciones y el plan de organización que proponen se adecuan al mandato de su organismo o a políticas previamente aceptadas, serán los que logren presupuestos crecientes, que los mismos no se recorten, que se aprueben sus programas, o que se designe nuevo personal de conducción”* (Alford y Friedland, 1991: 162). Para que esta lógica de la racionalización del Estado sea efectiva se requiere que los organismos burocráticos centralizados y sus élites logren aislarse de los procesos políticos. Si en cambio la burocracia se politiza, alcanzando bajos niveles de institucionalización, o como Weber denominaría, de burocratización, la racionalización se convierte en una ideología de élite más que en un conjunto de reglas que gobiernan la conducta interna de la organización (Alford y Friedland, 1991: 162). Dichas patologías, en consecuencia, terminan obstaculizando la lógica de la racionalización estatal.

Para que esto no suceda, sostiene Weber, *“todas las actividades de desempeño de autoridad, que necesiten una administración continuada, necesitan, por una parte, que las acciones humanas se organicen de acuerdo con la obediencia a aquellos señores que aspiran a ser los detentadores del poder legítimo y necesitan, por otra parte, poder disponer –gracias a esta obediencia– de aquellos bienes que sean necesarios en el caso concreto para la aplicación del poder físico: una equipo de personal administrativo y los medios materiales de la administración”* (2007: 91). De esta forma, el advenimiento del Estado moderno, que ha conducido a la transformación de la política en una empresa, de hecho en la concepción weberiana la democracia es asimilada al mercado (Cansino, 2008: 50) y que, en consecuencia, *“requiere una preparación especializada en la lucha por el poder y en los métodos de ésta, ha determinado la separación de los funcionarios públicos en dos categorías: funcionarios especializados, de una parte, y “funcionarios políticos”, de otra”* (Weber,

2007: 104). Estos últimos se distinguen principalmente porque, al ocupar cargos políticos, pueden ser trasladados o despedidos y puestos en situación de disponibilidad discrecionalmente, en tajante oposición a la independencia y estabilidad en el cargo que caracteriza a los funcionarios especializados, que Weber ubica, por lo general, a cargo de las funciones judiciales.

De acuerdo a esta distinción, en el caso de los funcionarios especializados el acceso al cargo y la permanencia en el mismo está sujeta a la posesión de estudios universitarios, a la realización de pruebas de aptitud y a la realización de un determinado servicio previo de preparación. Es por ello que, *“el funcionario auténtico, según su propia profesión, no debe hacer política, sino “administrar” imparcialmente”*, sostiene Weber (2007: 109), algo que también es válido para los funcionarios políticos, al menos cuando no está en juego la razón de Estado, es decir, aquellos intereses que son vitales para el sistema dominante. Siguiendo con esta lógica entonces, *“para el funcionario es un honor su capacidad para ejecutar a conciencia y con precisión una orden, poniendo toda la responsabilidad en quien se la manda, y para ejecutarla como si respondiera a sus propias convicciones si esa autoridad jerárquicamente superior –a pesar de las ideas del funcionario– le insistiera en esa orden que a éste le parece equivocada. Sin esa negación de sí mismo y sin esta disciplina moral en su más alto sentido se desmoronaría todo el aparato”* (Weber, 2007: 110).

El principio de responsabilidad del líder político en cambio es absolutamente opuesto al tipo de responsabilidad que asume el funcionario especializado. Tal como afirma Weber, *“el honor del líder político, es decir, del estadista dirigente, es precisamente su propia y exclusiva responsabilidad de lo que haga, responsabilidad que no puede ni debe rechazar o cargar sobre otro”* (Weber, 2007: 110). En definitiva, la política, actividad que, de acuerdo a Weber, se circunscribe *“solamente a la dirección o la influencia sobre la dirección de una asociación política: en la actualidad, de un Estado”* (1992: 94 en Tapia, 2010: 111) no es para cualquiera. Esto es así porque puede suceder, y de hecho sucede, que funcionarios de muy elevada moralidad sean malos políticos, sin responsabilidad propia –en el concepto político del término–, y, en este sentido, estén moralmente muy abajo (Weber, 2007: 110).

### 1.1.3. El Estado se expresa a través de políticas

Este conjunto de instituciones a través de las cuales el Estado se materializa y visibiliza se expresan dinámicamente a través de las políticas que se formulan e implementan en cada momento. Es por ello que detrás del proceso en el cual se construyen las políticas, de acuerdo a cada perspectiva teórica, se vislumbran diversas concepciones de la lucha por el poder político en el marco de la relación entre el Estado y la sociedad y, específicamente, entre gobernantes y gobernados para el neomarxismo y el elitismo democrático.

En el caso del pluralismo, el poder es situacional y se mide en función de la influencia que ejerce en la participación conflictiva que caracteriza al sistema político. Esto supone una concepción del poder centrada en la conducta de los tomadores de decisiones frente a problemas en torno a los cuales se generan conflictos de intereses (Alford y Friedland, 1991: 21). Es por ello que desde esta perspectiva teórica se parte del supuesto que dichos procesos de toma de decisiones, equiparados al consenso y la democracia ya que se orientan a logro de metas colectivas, tienen lugar, por lo general, en circunstancias de igualdad y libertad políticas individuales. En los casos en que esta situación llega a darse en la realidad, puede reconocerse la utilidad de los conceptos pluralistas referentes al aspecto democrático del Estado en el nivel individual (Alford y Friedland, 1991: 46).

El proceso en el cual se formulan las políticas está relacionado entonces a la multiplicidad de intereses propios de la complejidad que caracteriza al Estado liberal contemporáneo y que finalmente logran o no plasmarse en áreas de políticas (Smith, 1997: 218). La formulación de políticas constituye en este sentido *“un intento de mediación entre varios intereses opuestos. La política es un proceso de negociación constante que garantiza que los conflictos se resuelvan pacíficamente”* (Dahl, 1967: 24 en Smith, 1997: 219). Esto es así porque, como ya se ha dicho, el conflicto entre los grupos es endémico en la democracia liberal, sin embargo, no llega a impedir ni la toma de decisiones ni los resultados que producen las políticas (Smith, 1997: 221).

Esta visión benevolente del proceso en el que se formulan e implementan las políticas deja en evidencia algunos de los límites del pluralismo ya que no se analiza el contexto en el que se toman las decisiones y la forma en que éstas favorecen a unos intereses mientras perjudican a otros (Smith, 1997: 234). Sumado a lo cual, los teóricos de la perspectiva, centran su atención en el papel que tienen los diversos

grupos en el proceso de elaboración de políticas, subestimando la importancia y el rol que juega el Estado y sus actores en el mismo (Smith, 1997: 225).

Desde el neomarxismo gramsciano, en cambio, la formulación de políticas es uno de los principales instrumentos a través de los cuales la clase dirigente construye consentimiento dentro de la sociedad civil. A esto se refiere Gramsci cuando define al Estado como el *“entramado completo de actividades políticas y teóricas con las que la clase dominante no sólo justifica y mantiene su dominio sino que se las arregla para lograr el consentimiento activo de aquellos a los que gobierna”* (Gramsci, 1971: 149). Es decir que la clase dirigente, a través de las políticas que formula, crea hegemonía y la reproduce a fin de permanecer en el poder. Se vislumbra así una concepción clasista del poder como hegemonía (Alford y Friedland, 1991: 23) donde el Estado se manifiesta *“fundamentalmente tendencioso en sus operaciones”* (Alford y Friedland, 1991: 242) favoreciendo a quienes tienen el control privado de los medios de producción.

De esta forma, las políticas constituyen el reflejo del ejercicio dinámico del poder de la clase dirigente, por medio de las cuales logra imponer un *“sentido común”* (Thwaites Rey, 2007: 146) que facilita el reconocimiento de su dominación en las clases dominadas. Para ello, las políticas se orientan al desarrollo de las fuerzas productivas y a la supuesta elevación del nivel de vida de las masas populares, logrando de esta manera el convencimiento de las clases subalternas. Es en este sentido que los intereses estructuralmente dominantes utilizan las instituciones estatales para conservar su posición hegemónica a través del control del Estado y las políticas públicas, trasladando, como sostienen Brown y Erie, el “lugar” de la formulación de políticas hacia agencias administrativas que puedan desplegar una mayor autonomía en relación a otros intereses no dominantes (1984: 188 en Thwaites Rey, 2005: 29, 30). En consecuencia, el concepto gramsciano de hegemonía no se resume a lo cultural, sino que presupone el aspecto político (Thwaites Rey, 2007: 159).

Lo político también es central para comprender el pensamiento de Weber, ya que ejerce en la sociedad una influencia independiente opuesta a lo económico (Evans, 1995: 239). En este sentido, la política se define como la lucha por el poder, *“es la lucha por valores o intereses diferentes que se encuentran entre sí en una situación de antagonismo y coalición”* (Weber, 2007: 32). La política constituye entonces una actividad, un tipo de comportamiento del hombre, que, en consecuencia, tiene que ver con acciones sociales. Pero la política, de acuerdo a la definición de

Weber, también supone un tipo de actividad que es de índole directiva, ya que está orientada a dirigir e imponer las orientaciones valorativas de la clase gobernante a los demás. Y por último, se trata de un tipo de actividad que es autónoma, es decir que tiene su propia racionalidad, sus propias reglas del juego, sus propias valoraciones y que estas son irreductibles a la lógica de otros tipos de actividades (Tapia, 2010: 97).

Por lo tanto, a través de las políticas que la clase gobernante formula e implementa desde las organizaciones burocráticas del Estado, se manifiesta su autonomía, capacidad de control y racionalidad. Para ello y frente a la creciente complejidad social el Estado se expande a través de sus burocracias públicas lo que lleva a la emergencia del personal del estado como élite separada y significativa (Alford y Friedland, 1991: 160). *“La burocratización del Estado alienta la competencia entre las élites al sumar nuevas organizaciones al estado, organizaciones que se convierten en actores políticos cuasi-autónomos por derecho propio”* (Alford y Friedland, 1991: 160). Es en este contexto, caracterizado además por una creciente centralización de las funciones ejecutivas y administrativas, donde las élites en el gobierno formulan políticas a través de las cuales se manifiesta la lucha por el poder.

Esta lucha, como ya advertimos, se da dentro del Estado burocratizado. *“La actividad política tiene como escenario propio al Estado, puesto que su fin es dirigirlo y, por añadidura, controlar el medio específico de que dispone este: el monopolio de la coacción física organizada”* (Tapia, 2010: 99). Esto es así porque, desde la concepción coercitiva del poder que Weber sostiene, *“la manifestación última del poder político es el uso de la coacción física organizada”* (Tapia, 2010: 94). De esta forma, el poder se convierte en un medio para crear, preservar o modificar un orden de cosas y para mantener cohesionada a la sociedad (Tapia, 2010: 94). Es por ello que Weber sostiene que los intereses del estado-nación deben reemplazar a todos los demás, a la hora de garantizar la dominación de elites (Evans, 1995: 243).

El poder deriva entonces de la organización de la autoridad en estructuras en las que se toman las decisiones (Alford y Friedland, 1991: 155). Se trata de una concepción del poder como dominación que *“incorpora en el análisis de las relaciones de poder la cuestión del control de la agenda de la dirigencia política y de los modos en que los problemas potenciales son excluidos del proceso político”* (Lukes, 1974: 21 en Alford y Friedland, 1991: 21), así como también la lucha por los recursos económicos entre las organizaciones burocráticas que conforman el Estado.

Desde esta perspectiva teórica, el Estado conserva el monopolio autoritario y vinculante en la elaboración de las políticas porque detenta el monopolio de los medios con los que ejerce la violencia física (Mann, 1988: 4 en Evans, 1995: 239). Es decir que *“el Estado moderno cotidianamente hace operativas sus resoluciones y decisiones, de manera implícita o explícita, con los medios de coerción (que llegado el caso devienen en medios de coacción) con que él cuenta. Concretamente, con la fuerza pública y otras instituciones de similar índole. Dicho de manera eufemística: con el poder de la espada”* (Tapia, 2010: 115).

## **1.2. Una matriz teórica para el estudio de la política orientada a la formación y capacitación de cuadros políticos**

Tal como ya advertimos, en la Argentina, autores como Guillermo O'Donnell (1975; 1979; 1982; 1989), Oscar Oszlak (1977; 1978; 1980; 2006) y más recientemente, Mabel Thwaites Rey (2005; 2007) han hecho este tipo de reflexiones priorizando el análisis del Estado y por lo tanto, el proceso de formulación de las políticas que en él se desarrolla, como un intento de aportar una bajada empírica de estas teorías.

En este sentido, para el análisis dinámico de la estructura estatal, utilizamos el “protomodelo”<sup>8</sup> que propusieron, hace ya varios años aunque no por ello menos vigente, Oszlak y O'Donnell (1976) en el cual el estudio de las políticas estatales permite una visión del Estado *“en acción”*, *“en movimiento”*, desagregado y descongelado como estructura global y *“puesto”* en un proceso social en el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales (2008: 563). De esta forma, el objetivo de los autores es transitar, a través del estudio de las políticas, hacia una teoría del Estado latinoamericano, partiendo desde una perspectiva no institucionalista pero si estatista en la que, aunque se sostiene la centralidad del Estado, se lo hace explícitamente en el contexto de la relación Estado/Sociedad.

---

<sup>8</sup> El enfoque propuesto por Oszlak y O'Donnell constituye un “protomodelo” que contiene potencialmente el tipo de modelo dinámico de procesos necesario para el estudio de las transformaciones del Estado y de las nuevas modalidades que asumen sus vinculaciones con la sociedad civil. Sin embargo, *“las dimensiones de análisis propuestas por los autores no son suficientemente conocidas, ni en sí mismas ni en sus interrelaciones como para referirnos a ellas en términos de hipótesis”* (2008: 574).

La complejidad que este enfoque nos permite introducir en el estudio de políticas estatales, *“sirve como vía de acceso a las transformaciones del Estado y de sus relaciones con la sociedad civil”* (Oszlak y O’Donnell, 2008: 576). Dicha complejidad radica en plantear el estudio de las políticas estatales en el marco del *“proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y eventual resolución de la cuestión”* (Oszlak y O’Donnell, 2008: 576). De esta forma, el análisis se encuentra vinculado a la cuestión que dio origen a las políticas, al ámbito de acción social en el que se insertan, a los actores que participan en la resolución de la cuestión, los recursos que para ello utilizan y las políticas que, en la búsqueda de la posible resolución de la cuestión, formulan e implementan.

El objeto propio de investigación está constituido por la o las políticas estatales y la cuestión a la que ellas se refieren, como parte de un proceso social al que concurren otras políticas, privadas (Oszlak y O’Donnell, 2008: 581). En consecuencia, se trata de una perspectiva histórica o dinámica que implica interacciones a lo largo del tiempo por parte de un variable conjunto de actores.

Tal como sostiene Thwaites Rey, *“el enfoque permite incorporar al análisis los cambios producidos en determinados parámetros, a la par, que alerta sobre el carácter contradictorio, no lineal, del proceso de formación y redefinición del Estado”* (2005: 30). Con lo cual, el análisis dinámico de las políticas públicas se transforma en una valiosa herramienta para ahondar en el conocimiento de la estructura estatal y, por lo tanto, entender el entramado de instituciones oficiales comprendiendo el momento de su creación, evolución y quiebre en tanto respuestas del Estado a *“cuestiones socialmente problematizadas”* (Oszlak y O’Donnell, 2008).

Las *“cuestiones”* son las demandas, necesidades *“socialmente problematizadas”*, es decir, que han sido incorporadas a la agenda de problemas socialmente vigentes hasta tanto se llegue a algún tipo de resolución de las mismas. *“Toda cuestión atraviesa un “ciclo vital” que se extiende desde su problematización social hasta su “resolución”. A lo largo de este proceso, diferentes actores afectados positiva o negativamente por el surgimiento y desarrollo de la cuestión, toman posición frente a la misma”* (Oszlak y O’Donnell, 2008: 568). Por lo que para el análisis de las políticas públicas se incorporaran únicamente aquellas cuestiones en las que el Estado, como actor, toma posición.

Si bien la posición de los autores aparece inicialmente como excesivamente terminante en relación a cuándo aparece una cuestión que motive la constitución de una política estatal al señalar expresamente que *“la política estatal es la toma de posición del Estado en torno a una cuestión”* (Oszlak y O’Donnell, 2008: 569) y en tal sentido pareciera que su centralidad es hegemónica y excluyente; es necesario reconocer también que el proceso previo a la toma de posición del Estado –cuando se construye una cuestión social- es complejo, mucho más abierto y amplio y por eso precisan que *“... nos interesa aprender quién lo reconoció como problemático, cómo se difundió esa visión, quién y sobre la base de qué recursos y estrategias logró convertirlo en cuestión. El período de iniciación puede alertarnos cómo interactúan y se expresan el poder relativo de diversos actores, sus percepciones e ideologías, la naturaleza de sus recursos, su capacidad de movilización, sus alianzas y conflictos y estrategias de acción política”* (Oszlak y O’Donnell, 2008: 568). En consecuencia, el análisis del período previo al surgimiento de estas *“cuestiones”* nos ayudará a entender no sólo las múltiples posibilidades de diversos actores sociales para iniciar cuestiones, sino también, las constantes modificaciones de la relación Estado/Sociedad.

La toma de posición del Estado frente a estas cuestiones para su posible resolución es lo que se conoce como políticas estatales. Se trata de tomas de posición que no son permanentes, ni homogéneas y mucho menos unívocas ya que en su definición participan, de forma simultánea o sucesiva a lo largo del tiempo, una o más organizaciones estatales. De esta forma, las políticas estatales constituyen un *“conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una, cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión”* (Oszlak y O’Donnell, 2008: 569)

Dicha visión de las políticas estatales trae aparejada algunas consecuencias. Una de ellas es que la política estatal al reflejar la posición predominante del Estado frente a una cuestión que afecta a significativos sectores de la sociedad, se enmarca en un momento y un contexto determinado, es por ello que se trata de un enfoque dinámico en el cual el análisis de la o las políticas se realiza en el tiempo.

Otra de las consecuencias hace referencia al carácter negociado o abiertamente conflictivo que por lo general asumen la toma de posición del Estado frente a una cuestión. El *“conflicto de políticas”* no se debe a la toma de posición del Estado en sí, sino que es el *“producto del enfrentamiento entre algunas de sus unidades”*<sup>9</sup> -sea respecto de los términos con que debe definirse la cuestión suscitada o del modo de intervención para resolverla- obedeciendo a intereses organizacionales y clientelísticos contradictorios” (Oszlak y O’Donnell, 2008: 570).

Dichas unidades –entendidas como cristalizaciones institucionales a través de las cuales el Estado se expresa- cuentan con diversos grados de autonomía y son capaces, de acuerdo a los diversos intereses que persiguen, de entrar en conflicto frente a la toma de posición del Estado influyendo en el proceso de resolución de las cuestiones. Proceso que, además, significa una creciente diferenciación interna del Estado a medida que aumentan las cuestiones socialmente problematizadas que requieren solución.

La última consecuencia a la que los autores hacen referencia destaca el papel del Estado como un *“actor más en el proceso social desarrollado en torno a una cuestión, ya que su intervención supone “tomar partido” respecto de esta última, sea por acción u omisión”* (Oszlak y O’Donnell, 2008: 570). De esta forma, frente a una *“cuestión socialmente problematizada”*, diversos actores –el Estado y otros públicos no estatales y privados– toman posición y adoptan políticas en función de los recursos y apoyos con los que cada uno cuenta, lo cual va dando forma a la siempre dinámica y conflictiva relación entre el Estado y la sociedad.

En este sentido, el enfoque nos permite estudiar la formación histórica de una política a través de una estrategia de investigación que permite indagar de forma dinámica el proceso social a través del cual se vincula al Estado y a otros actores sociales en la resolución de determinadas cuestiones. El estudio de las instituciones y políticas estatales a través del tiempo, es, consecuentemente, *“inseparable de la evolución de las funciones de cada forma histórica estatal, que articula un modelo de acumulación y una estructura de clases determinadas”* (Thwaites Rey, 2005: 26). Dichas funciones se manifiestan en cuestiones sociales, en respuesta a las cuales el

---

<sup>9</sup> Con el término "unidad" burocrática o estatal los autores se refieren a la diferenciación estructural interna al Estado, que puede o no institucionalizarse en organizaciones legalmente identificables (Oszlak y O’Donnell, 2008: 584)

Estado formula políticas que cristalizan en diversas instituciones cambiantes y contradictorias.

Dentro de esta lógica, las políticas estatales constituyen *“puntos o nudos”* (Oszlak y O'Donnell, 2008: 570) en una secuencia de interacciones entre diversos actores sociales en un determinado tramo del proceso social. Se trata de un *“conjunto de iniciativas y respuestas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinados permiten inferir la posición predominante del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad”* (Oszlak y O'Donnell, 2008: 570). A partir de cada nudo se extiende un nuevo tramo de la historia de la cuestión y de las políticas a ella referidas (Oszlak y O'Donnell, 2008: 575).

Aparte del proceso social que supone diversas tomas de posición del Estado, a partir de las cuales otros actores sociales definen y redefinen sus posiciones, las políticas estatales, también generan procesos internos al Estado. La toma de posición de las diversas unidades provoca efectos horizontales y verticales hacia el interior del aparato institucional del Estado. Mientras los *“horizontales”* se refieren a las *“tomas y reajustes de posición de otras unidades”*, los *“verticales”* consisten en la *“atribución de competencia y en la asignación de recursos a unidades formalmente dependientes de la que adoptó la política”* (Oszlak y O'Donnell, 2008: 573), es decir que se crean aparatos burocráticos o se adjudican nuevas funciones a otros preexistentes. El carácter conflictivo de este proceso hacia el interior del Estado tiene entonces que ver con la superposición de funciones que muchas veces se genera entre los diversos aparatos burocráticos especializados en los distintos aspectos de la cuestión a resolver. Sumado a lo cual, cada uno de estos aspectos constituye *“un punto de acceso para actores sociales movilizados alrededor de la cuestión y señala, por lo tanto, otras tantas áreas de posible interpenetración entre el Estado y la sociedad”* (Oszlak y O'Donnell, 2008: 573).

Las características del enfoque hasta aquí expuestas, marcan ciertos aspectos o dimensiones centrales para el estudio de políticas estatales, alrededor de los cuales parecería particularmente promisorio centrar esfuerzos de investigación (Oszlak y O'Donnell, 2008: 574). Estos aspectos o dimensiones se expresan, en el protomodelo propuesto por los autores, en un conjunto de preguntas cuyo esclarecimiento en relación con diferentes cuestiones y contextos puede contribuir a su precisión teórica: *“¿En qué momento de la historia de la cuestión se produce la primera toma de posición identificable por parte del Estado? ¿Qué podemos decir acerca de la*

*definición de la cuestión por parte del Estado en ese momento? ¿Cómo influye esa toma de posición inicial por parte del Estado respecto de las de otros actores sociales? (redefiniciones y toma de posición respecto de la cuestión según los casos) ¿Qué actores sociales y cuándo se movilizan buscando influir en el modo de resolución de la cuestión?, ¿Qué recursos ponen en juego para ello?, ¿Qué nos enseña esto acerca de su poder relativo, de su grado y tipo de acceso al Estado y de los estilos / preferencias trasuntados en sus políticas? ¿Qué procesos burocráticos horizontales y verticales genera la toma inicial de posición por parte del Estado?, ¿Cuál es la diferenciación interna al Estado en términos de unidades que de alguna manera se ocupan de la cuestión?, ¿Qué cristalizaciones institucionales se producen?, ¿Qué consecuencias tiene esto respecto de futuras tomas de posición por parte del Estado? ¿Qué líneas de conflicto y coalición se van generando alrededor de la cuestión y de las respuestas iniciales de actores sociales y unidades estatales?, ¿Qué segmentos del proceso burocrático ofrecen puntos de entrada para el ejercicio de influencia por parte de qué actores "privados?" ¿Suelen los patrones de conflicto, coalición y negociación centrarse en algún tipo de arena pública? ¿Existe algún modo dominante mediante el cual se intenta resolver la cuestión? ¿Cómo varía esto respecto de quién inició y quién mantiene vigente a la cuestión? ¿Existen ciclos de atención prestada a la cuestión?, ¿Qué factores contribuyen a posibles picos y baches de atención? ¿Qué cambios sociales e internos al Estado mismo son atribuibles a estos procesos?" (Oszlak y O'Donnell, 2008: 575).*

Por otro lado, el estudio dinámico de las políticas estatales también implica tener en cuenta los diversos niveles de contexto<sup>10</sup> en los cuales se desarrollan las mismas. Un primer nivel, que hace al tema propio de la investigación y al ámbito empírico en el que se recogerá información, es decir, la cuestión a las que ellas hacen referencia y en torno a las cuales se genera un proceso social que contiene a las políticas estatales y privadas referidas a la cuestión. Posteriormente, un segundo nivel relacionado al conocimiento de la composición de la "agenda de cuestiones" (Oszlak y O'Donnell, 2008: 577). Y finalmente, un tercer nivel en el que se encuentra la estructura social, "como el más estático y agregado contexto global de nuestro tema" (Oszlak y O'Donnell, 2008: 578).

---

<sup>10</sup> "El "contexto" no es un "objeto-que-está-ahí". Es una creación analítica que busca con la mayor economía posible "situar" el tema "específico" estudiado, respecto del conjunto de factores indispensables para comprenderlo, describirlo y eventualmente explicarlo" (Oszlak y O'Donnell, 2008: 581).

En definitiva, al tratarse de un enfoque dinámico, donde las políticas estatales son analizadas como parte de un proceso social histórico en torno a diversas cuestiones, la medición exacta de ciertos impactos en un punto de ese tiempo no constituye una preocupación central en las investigaciones a desarrollar. Más bien, el modelo nos lleva a pensar en la lógica de que hacia dentro de cada proceso se generan múltiples impactos que lo retroalimentan llevándolo hacia nuevos “nudos” a partir de los cuales se adoptan nuevas políticas. Con lo cual, y tal como lo explicitan los autores, no estamos diciendo que los impactos de políticas estatales, entendidos como *“contribuciones del Estado a complejos patrones de cambio de la sociedad”*, deben ser ignorados pero, también por esto mismo, *“no pueden ser estudiados ni evaluados con criterios mecanicistas que cercenan tanto esa complejidad como el carácter intrínsecamente histórico de aquellos procesos”* (Oszlak y O’Donnell, 2008: 581).

De esta forma, el protomodelo propuesto por Oszlak y O’Donnell (2008) para el análisis de las políticas estatales, es utilizado para el estudio de la política formulada e implementada por el Estado argentino orientada a la formación y capacitación de cuadros políticos, en el período que va desde la reforma de la Constitución Nacional en 1994 al 2011. Para ello se propone una matriz teórica conformada por los componentes para el análisis de la política estatal que se desprenden de dicho enfoque, estos son: la problematización del asunto; el contexto en el que la cuestión ingresa a la agenda del Estado; la definición de la cuestión; la toma de posición del Estado, es decir la política estatal formulada e implementada; los actores y toma de posición de los actores; los recursos que los actores utilizan; las cristalizaciones institucionales y el modo de resolución de la cuestión; y los cambios sociales e internos al Estado. Estos componentes de la política nos permiten el análisis de la política estatal en tanto expresión dinámica del Estado. Este abordaje al estudio dinámico del Estado, se entrecruza, al mismo tiempo con sus otras expresiones, es decir, el Estado como relación social y como conjunto de instituciones a través de las cuales se materializa.

**Matriz teórica para el estudio de la política estatal orientada a la formación y capacitación de cuadros políticos<sup>11</sup>**

<b>Política estatal</b>	<b>Estado como relación social</b>	<b>Estado como conjunto de instituciones<sup>12</sup></b>
<b>Componentes</b>		
<b>Problematización del asunto</b>	<b>Ideas que justifican la problematización del asunto</b>	<b>Instituciones a través de las cuales se problematiza el asunto</b>
<b>Contexto</b>	<b>Contexto de las ideas en cada momento</b>	<b>Contexto institucional en el que se plantea la cuestión</b>
<b>Definición de la cuestión</b>	<b>Definición de la cuestión</b> <b>Perfil de los destinatarios</b> <b>Ideas que permiten al Estado la formación de consenso social</b>	<b>Lógica política/lógica administrativa</b>
<b>Toma de posición del Estado: política estatal</b>	<b>Política de Estado/política de gobierno</b> <b>Ideas que dan fundamento a la toma de posición del Estado</b> <b>Finalidad de la política estatal</b>	<b>Distintos niveles de institucionalidad de la política</b> <b>Contenidos específicos de la política</b>
<b>Actores</b>	<b>Fundamento de los actores respecto a la resolución de la cuestión</b>	<b>Instituciones que los actores utilizan para la resolución de la cuestión</b>
<b>Toma de posición de los actores</b>	<b>Ideas que fundamentan la práctica de los actores</b>	<b>Instituciones en las cuales los actores realizan sus prácticas</b>
<b>Recursos y apoyos de los actores</b>	<b>Recursos de confianza; de la mayoría; humanos; económicos; relacionales; cronológicos</b>	<b>Recursos jurídicos; económicos; patrimoniales</b>
<b>Cristalizaciones institucionales</b>	<b>Ideas que dan sustento a la creación o modificación de las instituciones</b>	<b>Instituciones a través de las cuales se implementa la política</b>
<b>Modo de resolución de la cuestión</b>	<b>Fundamentación del modo de resolución de la cuestión</b>	<b>Instituciones dominantes en la resolución de la cuestión</b>
<b>Cambios sociales e internos al Estado</b>	<b>Contribuciones del Estado al cambio social</b> <b>Valores tendientes al fortalecimiento de la democracia</b> <b>Relación gobernantes/gobernados</b>	<b>Cambios institucionales</b>

**Fuente:** Elaboración propia a partir del protomodelo propuesto por Oszlak y O'Donnell (1976).

<sup>11</sup> La matriz analítica con la que se operacionalizan los componentes de la política se encuentra en el Anexo Metodológico de la presente tesis. Ver pág. 255.

<sup>12</sup> Mabel Thwaites Rey se refiere a esta dimensión del Estado como conjunto de aparatos.

### 1.2.1. Componentes de la matriz teórica

De acuerdo a la matriz teórica presentada y teniendo en cuenta el ciclo vital que toda cuestión atraviesa desde su problematización hasta su resolución, en el estudio de la política que constituye el objeto de esta investigación, se analizan los componentes de la misma tanto en el momento del surgimiento histórico de la cuestión, como en los cinco períodos de gobiernos democráticos seleccionados: la gestión de Carlos Menem desde 1994 a 1999; la gestión de Fernando De la Rúa (1999-2001); la gestión de Eduardo Duhalde (2002-2003); la gestión de Néstor Kirchner (2003-2007) y la gestión de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011), en los cuales la formación y capacitación de cuadros políticos integra la agenda de cuestiones socialmente problematizadas y, por lo tanto, se redefine en función del momento histórico y contexto en el cual se realiza el análisis.

De esta forma, los componentes de la política que son analizados, de acuerdo al enfoque propuesto por Oszlak y O'Donnell (2008) son los siguientes: en primer lugar, se estudia el proceso en el cual se produce la problematización del asunto, que en este caso se refiere al momento histórico en el cual se explicita por primera vez la necesidad de una política estatal destinada a la formación y capacitación de los cuadros dirigentes del Estado argentino; las ideas sobre las que se justificó dicha política y las instituciones a través de las cuales se implementó la misma. En segundo lugar, se analiza el contexto, tanto de las ideas como el institucional, en el que dicho asunto comienza a integrar la agenda de cuestiones socialmente problematizadas y los diversos contextos en los que, a lo largo de cada período de estudio, se redefine la política.

En tercer lugar, se hace referencia a la forma en que se definió la cuestión en el momento del surgimiento histórico de la misma y su redefinición en cada uno de los períodos democráticos seleccionados. Nos preguntamos aquí cómo, en cada uno de estos momentos, el Estado logró construir consenso social en torno a la necesidad de contar con cuadros políticos formados para la gestión. Es necesario, en este sentido, precisar el perfil de los destinatarios de la política. Para ello utilizamos la clasificación propuesta por Carlos Matus, quien distingue entre cabecillas, políticos y estadistas, al sostener que *“los problemas de gobierno exigen las características propias del estadista, mientras el medio y las circunstancias producen cabecillas”* (2008: 27).

**Cuadro Nº 1: Características del cabecilla, el político y el estadista**

<b>El Cabecilla</b> (Dotes personales del animal político)	<b>El político</b> (Capacidades adquiridas)	<b>El Estadista</b> (Capacidades adquiridas)
Carisma y capacidad para persuadir Coraje, capacidad para sacrificarse y asimilar la tensión del conflicto Capacidad de sacrificar a otros Ambición de poder y alta autoestima Capacidad para decidir a tiempo, a pesar de las tensiones Capacidad intelectual para enfrentar problemas cuasiestructurados	Capacidad para ver más allá de la curva y generar proyectos Experticia en el manejo de las herramientas de gobierno Control de herramientas potentes de gobierno	Capacidad de ver más allá de los caminos conocidos y adelantarse a su época; es un creador de caminos Capacidad para innovar y aprender de la realidad Capacidad para examinar las reglas del juego social y rediseñarlas
(Agitador y portador de necesidades)	(Guía conocedor del camino)	(Creador de caminos)

**Fuente:** Matus Carlos (2008): *“El Líder sin Estado Mayor: la oficina del gobernante”*. 1ª ed. San Justo. Buenos Aires. Universidad Nacional de la Matanza. Pp. 28.

De acuerdo a las características enunciadas por Matus, nos interesan, para el análisis de la política, los perfiles del político y del estadista, ya que, la mayoría de sus capacidades, pueden ser adquiridas a través de procesos de formación y capacitación. Tal como sostiene Matus, el poder de un actor político se compone de cinco fuentes: la personalidad, la motivación, el control de los recursos, la experticia con que administra los recursos que controla y el soporte técnico-cognitivo, es decir, el valor científico-técnico de las herramientas que maneja y controla (2008: 65). Las dos primeras fuentes se relacionan a atributos propios de la persona que difícilmente serán aprehendidos mediante instancias formales de capacitación. El patrimonio de recursos que el líder posee o controla, ya sea en forma directa como control de recursos o indirectamente como soporte y adhesiones de otros actores sociales, es el que le permite al líder *“producir decisiones y acciones frente a los otros actores sociales que participan en el juego social”* (Matus, 2008: 69). La capacidad del político para la toma de decisiones tiene que ver con la experticia con que administra dichos recursos. *“La experticia de gobierno tiene como base el capital experiencia ponderado por el capital intelectual, incluido el capital ideológico, con que dicha experiencia se acumula. Si la experiencia es cero, por muy alto que sea el capital intelectual, la experticia es cero. De la misma manera, si el capital intelectual es cercano a cero, por muy prolongada*

*que se la experiencia, la experticia es cercana a cero*” (Matus, 2008: 75). De esta forma, el político acumula experticia cuando tiene una base teórica a partir de la cual interpreta la realidad. Finalmente, el soporte técnico-científico le permite al político diferenciar el valor relativo científico-técnico de cada uno de los recursos que posee. Es decir que *“cada control de un recurso debe ponderarse por su valor relativo técnico-científico”* (Matus, 2008: 77). Este conjunto de capacidades personales, aunque presentan cierta rigidez, admiten *“un proceso significativo de aprendizaje”* (Matus, 2008: 77).

En el marco de la definición y delimitación del problema, se aborda también la distinción entre la lógica política y la lógica administrativa. Dicha distinción comienza a adquirir relevancia en la Argentina y por lo tanto en nuestra investigación en el contexto de la implementación, en la década de los noventa, de las reformas del Estado, que dieron lugar al surgimiento de nuevas categorías tecnocráticas. De esta forma aparecen *“funcionarios designados políticamente, pero con perfil netamente “técnico” en cuanto a sus calificaciones e inserciones previas y políticos “aggiornados” con perfiles técnicos”* (Thwaites Rey, 2005: 96), diluyendo, al personificar características de ambas, la clásica distinción entre organismos burocráticos y políticos, entre funcionarios especializados y políticos, que Weber (2007) planteara para entender el funcionamiento de los Estados modernos. Como sostiene Thwaites Rey, se trata de una imagen que *“representaría conceptualmente la culminación de un proceso en el cual los burócratas pasan de ser pequeñas piezas de una maquinaria, a convertirse en actores sensibles a cuestiones políticas, en tanto los políticos clásicos pierden terreno”* (Thwaites Rey, 2005: 96).

La distinción se vuelve significativa en la presente investigación porque, más allá de que nuestro objeto de estudio remite directamente a la lógica política, lugar en el que se enmarca la problemática en torno a la formación y capacitación de los cuadros políticos, en la práctica concreta, dicha lógica no queda acotada al momento de la formulación de las políticas, sino que atraviesa el proceso de ejecución de las mismas y por lo tanto recurrentemente se entrecruza con la lógica administrativa. *“Las pujas políticas atraviesan inexorablemente la administración, superponiendo caóticamente decisiones contradictorias según las relaciones de fuerzas sociales en pugna”* (Thwaites Rey, 2005: 109), en consecuencia, los límites entre los espacios de interacción de las estructuras administrativas y las políticas se hacen cada vez más difusos. De esta forma, *“la dicotomía política-administración, se liga a cómo compatibilizar las exigencias de cambio tangibles y acelerados impuestas por “la*

*política”, sujeta a la puja de intereses y a las negociaciones, con los límites que le imponen a la acción las reglas preestablecidas para, se supone, aportar previsibilidad y un “saber hacer” calificado en las distintas áreas en que se divide el trabajo estatal”* (Thwaites Rey, 2005: 93, 94).

Otro de los componentes de la matriz hace referencia a la toma de posición del Estado, es decir, la política formulada e implementada por los diversos gobiernos tendiente a resolver el problema de la formación y capacitación de los cuadros políticos y las ideas a partir de las cuales se ha fundamentado en cada momento. A lo largo de los períodos de estudio seleccionados, esta política ha sido definida como una *“política de Estado orientada a la gestión del sector público y liderada por el Estado”* (ENG, 1998: 9). En la práctica, sin embargo, no queda claro si se trata de una política de Estado o de una política de gobierno. Por ello es necesario distinguir cuáles son los atributos de una política de Estado que, a diferencia de una política de gobierno, hace referencia a un tipo especial de política marcando la distancia con otras de carácter más circunstancial, coyuntural o específicas relacionadas con una gestión gubernamental particular.

Se trata de un tipo de política que trasciende al gobierno que la inicia y es continuada como un mandato por otros gobiernos que lo suceden. Es por ello que siguiendo el planteo de Oszlak y O'Donnell (2008), las políticas de este tipo no constituyen ni un acto reflejo ni una respuesta aislada sino un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas que, observadas en un momento histórico y en un contexto determinado, permiten inferir la posición predominante del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad.

Por lo tanto, si nuestro interés es diferenciar una política de Estado de una de gobierno, tal vez sea importante comenzar por distinguir al Estado del gobierno. El Estado es un concepto más fundamental que el de gobierno, porque *“el Estado no es solamente el régimen concreto que se encuentra en el poder en un momento dado (la coalición gobernante de líderes políticos) sino también la base de la autoridad y la legalidad de ese régimen, y el fundamento de su reclamos de apoyo popular”* (Alford y Friedland, 1991: 17). Mientras el gobierno es el *“conjunto de personas que detentan la autoridad temporaria para conducir, administrar y gestionar al Estado. Se trata básicamente de los órganos que dan dirección al Estado”* (Cueto y Guardamagna, 2012: 15).

Una primera diferenciación nos permitiría afirmar que una política de gobierno es aquella que se circunscribe a una gestión en particular y responde a los intereses y criterios de esta. Por lo tanto, dura mientras esté vigente el gobierno que la concibió. La política de Estado, por el contrario, responde a intereses más generalizados, valores que son menos cuestionables por la mayoría de la sociedad y que además son de suma importancia para el desarrollo del país. Esto no supone necesariamente que haya unanimidad sobre la misma. *“Muchas políticas se implementan con el desacuerdo de las fuerzas políticas de la oposición o de determinados sectores de la sociedad y sin embargo, a largo plazo, adquieren continuidad y consenso por su relevancia”* (Cueto y Guardamagna, 2012: 15), es decir que varía el horizonte temporal de ambos tipos de políticas.

El componente ideológico de la política es otro atributo a tener en cuenta. En una política de gobierno se espera una definición respecto al componente ideológico de la misma. En este caso, *“el contenido, que hace referencia a una visión consumatoria o teleológica de la política es central”*. *Es por ello que los cambios en la direccionalidad de la política se deciden, por lo general, en forma casi unilateral. Mientas que, en el caso de las políticas de Estado, que trascienden períodos de gobierno, el énfasis está puesto, más que en el contenido, en el proceso, es decir, prima una “visión más instrumental de la política”* (Cueto y Guardamagna: 2012: 16), ya que lo que permite configurar la política como política de Estado es el proceso de conflictividad que desarrolla el mismo en el tiempo. Proceso que además permite la internalización, en la sociedad, de una visión cultural que da fortaleza y legitimidad a la política por lo que difícilmente será cuestionada.

En este sentido, una política de Estado supone una orientación fundamental que mantiene una cierta direccionalidad en el tiempo, que difícilmente será modificada más allá de la ideología de quien esté en el ejercicio del poder. La continuidad de estos grandes lineamientos funciona como marco de acción que proporciona una relativa estabilidad y coherencia para la ejecución de las políticas públicas, para lo que se requiere del soporte de un marco normativo. Es por ello que, muchas veces las políticas de Estado son plasmadas en la Constitución Nacional e integran de forma permanente la agenda pública. Tal es el caso de la política objeto de estudio de esta investigación, que fuera plasmada en la Constitución de 1949 y, recientemente, en la Constitución reformada de 1994.

Es decir que si las políticas de Estado trascienden la temporalidad de la gestión de los gobiernos, la resolución de problemas de coyuntura y aún los de mediano alcance para tratar de definir criterios que resuelvan problemas de nivel estructural, entonces ningún gobierno puede desarrollar una política de Estado por y bajo su única responsabilidad, esta no es su competencia. Sin embargo, lo que un gobierno no puede dejar de hacer es gobernar por políticas y en consecuencia proponerlas, discutirlos, tratar que prevalezcan sus criterios, implementarlas, ejecutarlas y aplicarlas.

Las políticas de Estado, en cambio, *“son obra de una sucesión de gestiones, de miradas diversas –a veces hasta contrapuestas– que finalmente coinciden en cuestiones básicas que trascienden la cotidianidad, formando parte de las estrategias centrales de un país”, sentido en el cual constituyen la “manifestación más significativa de la capacidad de conducción del Estado”* (Cueto y Guardamagna, 2012: 17). Para ello requieren que desde el nivel gubernamental se establezca y garantice la estructura institucional que permite la consolidación a largo plazo de estas medidas.

Esto no niega el carácter conflictivo y contradictorio del Estado. De hecho, la consolidación de una política de este tipo, implica, principalmente en democracia, un proceso dinámico en que será necesario atravesar múltiples conflictos, divergencias y contrariedades entre los actores. Es decir que el consenso no constituye un requisito primario para el diseño de la política de Estado, sino una suerte de decantación o de consecuencia en el proceso de construcción de la misma. Tener políticas de Estado requiere de *“un espacio o un campo político donde Estado y sociedad se piensen entre y a sí mismos. Para ello los gobiernos deben alentar una institucionalidad que facilite la circulación de los conflictos y del debate público que preceden la decisión política”* (Cueto y Guardamagna, 2012:19). Esto es así porque la existencia de políticas de Estado en democracia supone altos niveles de conflictividad y, al mismo tiempo, requiere consensos que garanticen un orden mínimo necesario para el sostenimiento del régimen político.

En consecuencia, una política de Estado no puede pensarse como un programa rígido y estático en el tiempo, sino como el resultado complejo y cambiante de la combinación de fuerzas políticas, equilibrios sociales, historia y cultura, sentido en el cual *“sólo retrospectivamente es posible sostener que una política es una política de Estado”* (Cueto y Guardamagna, 2012: 18). La distinción entre política de gobierno y política de Estado se relaciona también al nivel de institucionalidad alcanzado por la

política en cada momento, es decir, siguiendo a Weber (2007), al proceso de racionalización y, consecuentemente, de profesionalización que atraviesan las instituciones estatales destinadas a la implementación de la misma.

El quinto componente de la matriz son los actores que se involucran en torno a la cuestión y la forma en que influye la toma de posición estatal respecto a la toma de posición de estos otros actores sociales. En este sentido nos ha interesado indagar cómo estos actores han fundamentado, en cada período, la necesidad de resolución del problema y su participación en la misma, como así también, las instituciones a través de las cuales se ha materializado dicha intervención. De allí que nos interese identificar las prácticas de los actores sociales tendientes a la resolución del problema.

Uno de los componentes más significativos en la formulación e implementación de la política son los recursos y apoyos que los actores movilizan para la resolución de la cuestión. Es por ello que, con la intención de realizar un exhaustivo estudio distinguiendo los recursos utilizados por los diversos actores, tomamos la clasificación que Subirats (2008) propone para el análisis y gestión de las políticas públicas. *“La dotación en recursos de los diferentes actores de una política pública, así como su producción, su gestión, su explotación (más o menos continuada), su combinación, e, incluso su intercambio, pueden tener una gran influencia sobre el proceso, los resultados y los efectos de una política pública”* (Subirats, 2008: 69). En este sentido, Subirats distingue diez tipos de recursos, que se encuentran desigualmente distribuidos entre los actores que tratarán de producirlos y movilizarlos durante la formulación e implementación de la política: el derecho o el “recurso jurídico”, que constituye la columna vertebral normativa del programa de actuación político-administrativo; el personal o los “recursos humanos” que se involucran en la formulación e implementación de la política y que por lo general desarrollan un lenguaje específico del sector en que se desarrollan, apoyándose en nociones técnicas propias de ese ámbito; el dinero o los “recursos económicos”, que a comparación de los otros recursos, es, como sostiene Subirats *“el más fácilmente medible, intercambiable o sustituible. Sin embargo, también es probablemente el que está distribuido de manera más desigual entre los actores privados, cuestión que reviste gran importancia toda vez que este recurso está entre los que más influencia y poder político confieren a los actores de una política pública”* (2008: 77); la información o los “recursos cognitivos”, elemento básico en la capacidad de intervención de los actores, constituido por *“conocimientos que se puedan tener en relación a elementos técnicos, sociales, económicos y políticos del problema colectivo a resolver”*

(Padioleau, 1982 en Subirats, 2008: 77); la organización: o los “recursos relacionales” o “interactivos”, referido a los actores plurales que llevan a cabo funciones específicas relacionadas a la gestión de la política; el consenso o los “recursos de confianza” que aporta a los actores *“un capital de legitimación suplementario que no lo proporciona por si solo el sufragio democrático representativo”* (Subirats, 2008: 81), debido a lo cual se requiere un consenso mínimo y continuado para la razonable y eficiente implementación de la política; el tiempo o los “recursos cronológicos” del que disponen los actores; las infraestructuras o los “recursos patrimoniales” que abarca al conjunto de bienes tangibles del que disponen los diferentes actores, ya sea porque tales bienes les pertenezcan o porque disponen de su uso; el apoyo político o los “recursos de mayoría” que consiste en *“la aceptabilidad potencial de la política pública, a lo largo de las distintas fases de su despliegue, por parte de una mayoría parlamentaria o popular”* (Subirats, 2008: 87). Es por ello que un medio frecuentemente utilizado para producir y reproducir este recurso es recurrir a los valores simbólicos que comparte la mayoría; por último la fuerza o el “recurso violencia” utilizado más comúnmente como amenaza para la ejecución de determinadas políticas, sobre todo aquellas que se basan en obligaciones jurídicas y, paralelamente, como un recurso para los destinatarios de la política en los casos en que quieren expresar su profundo desacuerdo en torno a la implementación de la misma (Subirats, 2008: 71-89).

El sexto componente de la matriz lo componen las cristalizaciones institucionales que se producen en el proceso de resolución de la cuestión, es decir, las unidades burocráticas a través de las cuales el Estado implementa la política en cada período y las consecuencias que dichas cristalizaciones pueden tener respecto de futuras tomas de posición por parte del Estado.

El modo dominante mediante el cual se intenta resolver la cuestión en cada momento, constituye el siguiente componente de la matriz. Nos interesa indagar aquí la forma en que se han fundamentado estos distintos modos de resolución del problema e identificar cuáles han sido las instituciones dominantes a través de las cuales se ha decidido implementar la política.

Finalmente, el último componente de la matriz hace referencia a los cambios sociales e internos al Estado mismo que puedan ser atribuibles al proceso generado en torno a la política. En este sentido nos preguntamos cuáles han sido las contribuciones del Estado, producto de la implementación de la política, al cambio social, si la política ha alentado la generación de valores tendientes al fortalecimiento

de la democracia y, en tal caso, si dichos valores han modificado la relación entre gobernantes y gobernados.

## CAPITULO II

### Antecedentes sobre formación y capacitación política a nivel internacional y nacional

En el diseño de la política orientada a la formación y capacitación de cuadros políticos la Argentina recurrió, con motivo de la reforma constitucional del 94, a modelos de formación reconocidos a nivel internacional. Básicamente se consultaron las experiencias de la Escuela Nacional de Administración de Francia (ENA), el modelo de las Fundaciones Políticas Alemanas y la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard. Todas ellas constituyen antecedentes, que de alguna u otra forma, imprimieron una impronta en lo que serían las experiencias nacionales de formación política a partir del año 1995.

Además y aunque en el proceso de reforma no hubo referencias explícitas a la propia trayectoria nacional sobre el tema, en este estudio nos interesa presentar particularmente lo que a nuestro juicio constituye la primera experiencia estatal para la formación política de una nueva clase dirigente, impulsada por el gobierno de Perón con la reforma constitucional de 1949. La implementación de dicha experiencia se pensó desde el espacio de las universidades nacionales y tomó como antecedentes, la experiencia del Servicio Civil Ingles y, al igual que en 1994, la Escuela Nacional de Administración de Francia (ENA).

#### 2.1. Modelos internacionales citados en la reforma de 1994

En 1994 la sanción del artículo 38 y la convivencia de políticos de diversos partidos que propició la reforma constitucional, actuaron como disparadores para dejar planteada la necesidad de impulsar una instancia de formación y capacitación política a nivel nacional, en el reconocimiento de que en el país *“no había una capacitación orgánica como por ejemplo la que se hace en Alemania o en Francia donde los dirigentes políticos además de conocer las virtudes políticas de sus doctrinas”,* se los capacita *“en la gestión del Estado”* (Entrevista: Maqueda, 2012).

En aquel momento, más allá de que se reconocían a nivel mundial, *“muy pocas experiencias sistemáticas o, más aun, sistematizadas que sirvieran como antecedentes para la enseñanza de la actividad política”* (ENG, 1998: 8) el Estado argentino recurrió a instancias de formación política de renombrada trayectoria

internacional como la Escuela Nacional de Administración de Francia (ENA), el modelo de las Fundaciones Políticas alemanas y la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard, con el objetivo de formular e implementar una política de este tipo en el país.

Estos modelos<sup>13</sup> que se tomaron como antecedentes, constituyen políticas de Estado, en el sentido de que se trata de experiencias que han logrado trascender la temporalidad de la gestión de los gobiernos, la resolución de problemas de coyuntura y aún los de mediano alcance para tratar de definir criterios que resuelvan problemas – relacionados, en este caso, a la formación y capacitación política– de nivel estructural (Cueto, Guardamagna, 2012). Es por ello que se trata, cada uno con sus particularidades específicas, de experiencias institucionalizadas en la formación política de cuadros dirigentes. *“Los países que han tenido mayor desarrollo tienen instancias de formación de cuadros. Los norteamericanos lo hacen en las universidades privadas, son instancias de formación privada, Harvard, Yale, distintos lugares, pero desde lo privado salen los líderes; los alemanes por ejemplo tienen las Escuelas partidarias y los franceses tienen la Escuela del Estado, la ENA, que aunque tenga una lógica más técnica que política, sin embargo, lo que hacen es que te encuadran en un perfil de hombre de Estado, más allá de que sea más técnico que es así porque ellos tienen la instancia de formación de los partidos. Hay distintas formas que tienen un recorrido de años y les ha dado su resultado”* (Entrevista: Chaves, 2011).

Finalmente, el modelo implementado en Argentina hacia 1995, no respondió enteramente a ninguno de estos antecedentes, más allá de que se tuvieron en cuenta algunas de sus características. *“No encontramos ningún ejemplo de Escuelas de Gobierno tipo políticas de Estado transversales a los partidos”* (Entrevista: Corach, 2012). En este sentido, fue una instancia de formación novedosa, impulsada desde el Estado y articulada, al menos en sus primeros años, con los partidos políticos. *“A nivel de formación de dirigentes todas las experiencias venían de ámbitos partidarios. ¿Qué andaba circulando muy fuertemente a nivel de ideas o ejemplos? El modelo de las fundaciones alemanas o las escuelas de formación de los propios partidos políticos,*

---

<sup>13</sup> De acuerdo a los enfoques pedagógicos tradicionales, *“los modelos de formación constituyen tradiciones, que son configuraciones de pensamiento y de acción que, construidas históricamente, se mantienen a lo largo del tiempo, se institucionalizan, se incorporan a la práctica y a la conciencia de los sujetos y como tales llegan a sobrevivir en la organización, en el currículo, la práctica y en las generaciones de formadores, orientando toda una gama de acciones”* (Davini, 1995: 162).

*pero no había una instancia para formar dirigentes partidarios desde la propia estructura estatal. Se mencionaba el caso norteamericano, las escuelas de gobierno de las universidades, pero era algo que dependía de las universidades y no del Estado”* (Entrevista: De Luca, 2011). Es por ello importante rescatar algunos rasgos de la historia y las características de estos modelos internacionales e institucionalizados de formación política.

### **2.1.1. La Escuela Nacional de Administración de Francia (ENA)**

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, la administración pública francesa fue profundamente reorganizada, luego de haber mostrado una actitud demasiado complaciente frente a la Alemania nazi (Orgogozo, 1992: 119). En respuesta a lo cual, en 1945 es creada la Escuela Nacional de Administración de Francia (ENA) por el General de Gaulle como un centro gubernamental de altos estudios para la formación de funcionarios públicos con especializaciones en cada rama de la administración.

Desde el comienzo su principio fundamental fue democratizar el acceso a la alta función pública y profesionalizar la formación de altos cargos de la administración, preservándose en las contrataciones un criterio meritocrático y académico. A lo largo de los años, sufrió varias modificaciones, pasando a principios de los ochenta, de un sistema muy centralizado y rígido en términos de reclutamiento, remuneraciones y reglas de funcionamiento, a uno más descentralizado y promotor de una administración de calidad donde la formación es considerada una herramienta de renovación (Orgogozo, 1992: 122). Se trata de un modelo caracterizado por la *“identificación de la política con el Estado. Lo que pasa en Francia es que, si querés ser político y cursas en la ENA, tenés una forma de dedicarte profesionalmente a la política porque te forman como un cuadro profesional del Estado. Entonces, mientras no tenés un cargo legislativo, un cargo político, sos miembro de la carrera administrativa, al estilo de la Escuela de Relaciones Exteriores argentina”* (Entrevista: Velasco, 2012).

Este modelo fue el que se utilizó para la creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales en 1984 durante el gobierno de Alfonsín, orientado a la formación de funcionarios técnicos y administrativos para la gestión pública (Negri, 2000), pero no para la capacitación de los cuadros políticos que llegan al Estado. *“En la Argentina tenemos la experiencia de los administradores gubernamentales, una*

*experiencia del gobierno de Alfonsín tomado del ENA francés, una réplica. Pero lo que no hay, como hay en algunos partidos europeos, es la idea de capacitar a los cuadros políticos en los temas centrales de gobierno” (Entrevista: Pi de la Serra, 2012).*

### **2.1.2. Las Fundaciones Políticas Alemanas**

En el caso de las Fundaciones Políticas Alemanas, vinculadas a los principales partidos políticos del país, se trata de instituciones no gubernamentales financiadas por el Ministerio de Desarrollo Exterior y, en menor medida, por el Ministerio de Asuntos Exteriores, aunque también pueden recibir contribuciones privadas (Trigo Chacón, 2008: 525).

Fueron creadas por ley, al igual que la ENA en Francia, tras la Segunda Guerra Mundial, siendo su principal objetivo el de reconstruir el espíritu democrático y fortalecer la capacitación permanente de los hombres públicos (Kammerath, 1994: 1829-1938) tras el fin del régimen nazi. *“Hay una experiencia histórica que es la de las fundaciones. Cuando aquel ilustre hombre público alemán, Adenauer, inició la tarea de reconstrucción del espíritu democrático luego de lo que había sido uno de los más perversos regímenes que conoce la historia del mundo, como fue el régimen nazi, al analizar las debilidades de la democracia previamente a la instauración del régimen nazi, entendió que es imprescindible el fortalecimiento de la capacitación de los hombres públicos, el trabajo metódico, la capacitación permanente y la discusión de los asuntos públicos para que no se relacione a los políticos con los discursos vacíos, con las frases improvisadas y con la falta de programas realistas para afrontar la reconstrucción de sus naciones. De allí surgió un sistema de fundaciones políticas financiadas por el Estado alemán que contribuyeron enormemente a la construcción de una Alemania hoy gracias a Dios unificada, que es un ejemplo de democracia y responsabilidad en los asuntos públicos logrando programas de gobierno comunes para reconstruir una nación que había terminado destruida después de la Segunda Guerra Mundial” (Kammerath, 1994: 1829-1938).*

Desde su creación, las fundaciones alemanas, entre las que se encuentran la Fundación Konrad Adenauer, la Fundación Friedrich Ebert y la Fundación Friedrich Naumann, trabajan con fondos provistos por el Estado. Esos recursos se les otorgan a los partidos políticos con representación parlamentaria y en proporción al peso de

dicha representación. Los recursos se dirigen a una sola fundación por partido y su asignación a la capacitación y la investigación es estrictamente controlada.

En relación a las actividades que realizan, *“en teoría se limitan a tareas de “educación sociopolítica”, así como el apoyo de las “estructuras sociales” en los países donde actúan”* (Trigo Chacón, 2008: 525). Esto es posible porque las fundaciones están separadas jurídicamente de los partidos, a los que están unidas por razones de orden ideológico y programático. Se trata de instituciones con una larga tradición e influencia en la formación de los cuadros dirigentes de la república (Portantiero y otros, 2001: 163).

Edgardo Mocca reconoce la trayectoria del modelo alemán, en el que fundamentalmente se inspiró el artículo 38 en la reforma constitucional de 1994. *“Hay una tradición, sobre todo en los alemanes, con la Fundación Adenauer, la Fundación Friedrich Ebert, la Fundación Gojman a través de las cuales el Estado les garantiza a los partidos políticos la subvención de la actividad de esa fundación. En la Argentina no ha habido esa experiencia; la de los alemanes, está muy imbricada con el estilo político desarrollado por los alemanes después de la Segunda Guerra; es decir, con una idea de muy baja conflictividad política ideológica y de mucha convergencia en torno a ciertos valores comunes; de muchos parecidos entre el centro, la derecha y la izquierda. En Alemania, no tienen el dramatismo que yo pienso que está empezando a tener hoy Europa y que ya tiene los países de la región, en la medida que los partidos se diferencian más en términos de proyectos y de miradas sobre la realidad, el tipo de capacitación se divide, se separa, se diferencia”* (Entrevista: Mocca, 2011).

### **2.1.3. La Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard**

El tercer modelo de formación y capacitación política que se tuvo en cuenta al momento de diagramar una política de este tipo para la Argentina fue el de la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard que, a diferencia de los anteriores, se asienta en una lógica específicamente academicista no estatal y no partidaria, donde la enseñanza de la política y de las políticas públicas se encuentra sistematizada a través de diversos programas de formación y capacitación.

La Escuela nace en 1936, en medio de la Gran Depresión en Estados Unidos, con el objeto de crear una institución orientada al estudio de los asuntos públicos. A

través de sus diferentes programas de maestrías y doctorados, se dirige a la formación de líderes públicos, al análisis de políticas públicas y al estudio de los problemas de gobierno. *“En el caso de Harvard, al ser un modelo privado, no tienen ninguna Escuela de formación estatal. La formación política depende de la voluntad y la competencia entre las universidades. En Estados Unidos los dirigentes políticos más importantes salen de Harvard”* (Entrevista: Ducoté, 2012).

Dentro de los modelos de capacitación, *“el americano se caracteriza por una formación política vinculada a alguna disciplina en particular. En general los políticos hacen Ciencias Políticas”* (Entrevista: Velasco, 2012). De acuerdo a Matus, este tipo de formación segmentada presenta, para la formación de los líderes de gobierno, una evidente debilidad teórica. La Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard, más allá de ser una escuela pionera en la formación de cuadros políticos, *“parece más un supermercado de innumerables cursos sobre asuntos públicos que una verdadera escuela de gobierno. Se trata de un sistema sin una espina dorsal teórica sólida. La práctica política es el único método de formación y entrenamiento del dirigente y no parece existir hasta ahora un buen sustituto o un buen complemento en el plano de las ciencias”* (2008: 36).

Sin embargo, las características del modelo norteamericano fueron las que más se tuvieron en cuenta en la experiencia implementada en el país. *“Si bien obviamente la cultura yanqui es muy distinta a la nuestra y la experiencia de los norteamericanos desde el punto de vista político es muy diferente a la nuestra, lo que nos pareció interesante es toda esa parte de la Escuela de Harvard que ellos tienen para sistematizar las experiencias prácticas y el valor que Harvard le daba a eso. Eso fue para nosotros un elemento no menor en la discusión porque hasta ese momento nosotros lo planteábamos desde nuestra propia experiencia”* (Entrevista: Velasco, 2012).

A principios de los noventa, la experiencia de la Escuela de Gobierno de Harvard era reconocida en la Argentina. De hecho, con anterioridad a la creación de la Escuela Nacional de Gobierno y del Instituto de Formación y Capacitación de Dirigentes Políticos, el modelo norteamericano había sido utilizado en el ámbito del Ministerio del Interior para la creación del Instituto Nacional de Administración Municipal cuyo objetivo era la formación de intendentes en la toma de decisiones. En aquel momento, el Agente Gubernamental Enrique Bellagio, fue quien coordinó esa experiencia a partir de la cual se intentó traer dicho modelo al país. *“Nosotros hicimos*

*una prueba piloto del Instituto Nacional de Administración Municipal en el Ministerio del Interior. Cuando hicimos la prueba en el Instituto dijimos tenemos que buscar docentes que entiendan de esto. Me puse en contacto con la Universidad de Harvard, con la Kennedy School, trajimos una misión de Harvard. Los docentes de la Escuela de Gobierno de Harvard prepararon una currícula especial para formar a estos intendentes. Hicimos un contrato con la Universidad de Harvard y se capacitaron 240 intendentes de todo el país, hicimos cinco seminarios regionales de alcance nacional, o sea cubrimos todo el país con cinco seminarios nacionales, entre el año 1994 y 1995” (Entrevista: Bellagio, 2012).*

Con posterioridad a dicha experiencia, Bellagio fue becado por la Escuela de Gobierno de Harvard para formarse y finalmente traer el modelo al país, que se utilizó en la definición del plan de estudios de la Escuela Nacional de Gobierno de la Secretaría de la Función Pública. *“Cuando terminamos con ese proceso, la Kennedy School me otorga a mí una beca para que yo fuera a la universidad, me formara allá, y ellos me pudieran transferir la formación de dirigentes, el know how. Finalmente cuando vuelvo a Buenos Aires lo hago a la Secretaría de la Función Pública, que estaba a cargo de Claudia Bello, a quien en ese momento le digo, “yo tengo el know how para este proyecto” y Claudia compró la idea” (Entrevista: Bellagio, 2012).*

## **2.2. Una experiencia nacional de formación política estatal: el rol de la universidad en la formación de cuadros políticos en la Constitución de 1949 en Argentina**

En el caso argentino, a principios del siglo XX el país parecía encaminarse hacia un futuro de continuo progreso bajo la guía de una clase dirigente culta e ilustrada, dotada de espíritu republicano y de instituciones liberales (Zanatta, 2009: 14); sin embargo, la crisis política y económica mundial de 1930 provocó el colapso del viejo modelo y la progresiva intervención de un Estado cada vez menos prescindente y más activo. La revolución que sobrevino en junio de 1943 también se hizo en repudio a aquellos políticos profesionales (De Imaz, 1964:185), abogados en su mayoría, que no supieron o no pudieron adaptarse a la coyuntura política, económica y social emergente.

Con el ascenso de Juan Domingo Perón al poder en 1945 surge un proyecto nacional bajo el rol intervencionista del Estado. La situación requería cuadros políticos

capaces de cumplir con los objetivos de las políticas que establecía la Constitución de 1949, expresión formal de la doctrina peronista. La elite política que hasta entonces había gobernado el país, representante en su gran mayoría de los sectores conservadores y liberales de la sociedad, había perdido legitimidad para la conducción del nuevo proceso.

Por eso se encarga a las universidades, a través del artículo 37 de la CN, la formación política de las *“personas que se ocuparán, habitual y activamente de la dirección del Estado, a quienes seguirán pasivamente los integrantes del grueso sector de la multitud ciudadana”* (Sampay, 1950: 17, 18). La definición de Sampay, uno de los más importantes inspiradores de la nueva Constitución, no se refería únicamente a especialistas para la alta burocracia del Estado, sino también a dirigentes sindicales y partidarios, formadores de opinión pública y funcionarios capacitados para la dirección de las empresas estatales.

Aunque la política de formación de cuadros del gobierno peronista, fundada principalmente en el ideario que refleja el texto constitucional y que se delega a la universidad, constituye uno de los antecedentes más significativos en la historia nacional, nunca llegó a implementarse efectiva y generalizadamente. No obstante, desde ese momento, la formación y capacitación de cuadros políticos ha sido una preocupación recurrente del Estado argentino, a pesar que las frecuentes y extensas interrupciones al régimen democrático, al menos hasta su retorno en la década de los ochenta, tornaron inviable la concreción de dicho proyecto.

Por ello estudiar la política orientada a la formación y capacitación de cuadros políticos del gobierno peronista y fundamentalmente las ideas a partir de las cuales la misma se ha institucionalizado en cada momento implica retomar algunas discusiones en torno a la función educativa y formativa del Estado, sus significados y fines relacionados a la lucha por el poder político y la generación de ideas hegemónicas en la sociedad.

### **2.2.1. El contexto político, económico y social de la Constitución de 1949**

El proceso de reforma constitucional con el cual se derogó parcialmente la constitución liberal de 1853 (Sampay, Ramella, 1949) y entró en vigencia una nueva constitución próxima a los principios del constitucionalismo social se dio en un contexto de transformaciones del Estado junto a la irrupción de la sociedad de masas.

La modificación de la estructura económica en la década de 1930 y durante la guerra había generado cambios en la sociedad. El advenimiento de las masas y su proceso de integración estaba en curso, signado por las condiciones históricas del país. La sociedad que de él iba surgiendo era dinámica y poco tolerante de las jerarquías consolidadas (Zanatta, 2009: 19). Jerarquías que correspondían a un orden político liberal incapaz de responder a las demandas de inserción política, económica y social de las masas que hasta entonces habían sido excluidas de la vida política nacional. Se trataba de un nuevo Estado que frente a la neutralidad y abstencionismo del liberalismo, consideraba a toda actividad humana como potencialmente política (Sampay, 1949).

El justicialismo encarnaba en este contexto *“la respuesta histórica a la crisis que se estaba viviendo, -crisis de los modelos políticos de la modernidad- intentando llevar a la práctica con fuerzas renovadas la tradición del pensamiento de la Grecia clásica. Se propuso la elevación del hombre a dos de sus dimensiones esenciales, de ciudadano integrado en la comunidad política y de persona moral exigida por una ética de la responsabilidad social. Se plantea una práctica donde la búsqueda de la construcción de una sociedad justa, libre y feliz, constituye el objetivo fundamental de la acción política. Este es el proceso de construcción de la Comunidad Organizada”* (Perón, 1949: 163).

La profundización de la crisis de legitimidad y de credibilidad del orden vigente en esos años fue inevitable, más aún por la vigorosa reacción cultural y política, de matriz nacionalista y antiliberal (Zanatta, 2009: 30) que fue desarrollándose en el país. *“Terminaron hace dos siglos los gobernantes de la aristocracia; hace menos tiempo terminaron los gobiernos de la burguesía y han de venir los gobiernos populares, que son verdaderamente democráticos en los cuales la responsabilidad de las masas trabajadoras, que son la médula espinal del pueblo, han de tener enorme responsabilidad”* (Perón, 1946, en Altamirano, 2011: 192).

De acuerdo a Germani, *“estas masas ya no estaban excluidas del ejercicio del poder político. O por lo menos ya no querían estarlo”* (1962: 235). No se trataba de un contexto local, de alcance nacional o latinoamericano: era una situación general de todas las sociedades contemporáneas (Sarlo, 2007: 41). Desde allí debía afrontarse el problema de la integración de las masas del cual existen por lo menos dos lecturas. De acuerdo al análisis de Germani, la misma se inició bajo un gobierno totalitario. *“El*

*peronismo les había suministrado a las masas cierta experiencia de participación política y social en los aspectos inmediatos y personales de la vida del trabajador, anulando al mismo tiempo la organización política y los derechos básicos que constituyen los pilares insustituibles de toda democracia genuina”* (1962: 252). Hasta aquel momento nadie se había dirigido a las masas populares en su lenguaje, nadie se había acercado materialmente a ellas. *“Era inevitable entonces que la clase obrera argentina se lanzara como un solo hombre tras el caudillo que pareciera expresarla”* (Amadeo, 1956: 20).

Esa situación generó un fuerte antagonismo en la sociedad argentina. Por un lado, quienes estaban en contra de Perón, entre ellos el influyente sector de las élites ilustradas, y por el otro, quienes apoyaban al nuevo régimen, identificados con el *“pueblo”* (Sábato en Sarlo, 2007: 32). Para Arturo Jauretche el principal antagonismo a superar entre peronistas y antiperonistas se encontraba en este grupo de intelectuales argentinos que no sólo eran elitistas sino que utilizaban categorías de análisis ajenas a la experiencia nacional (1957, en Sarlo, 2007: 45). Intelectuales que, como Germani, entendían al peronismo desde las analogías que trazaban con experiencias totalitarias europeas como el nazismo y el fascismo.

El desafío de la construcción del nuevo proyecto nacionalista impulsado por el gobierno peronista y consentido por el pueblo requería la socialización del poder (Carlos Auyero, 1973). No obstante, Perón no contaba con cuadros políticos ni técnicos formados, afines al régimen y capaces de impulsar dicha reforma. Toda la administración pública, la justicia y la universidad eran netamente antiperonistas (Ramos, 1957).

Tal como sostiene Genta, la generación del 80 había instituido un régimen educativo de orientación modernista, liberal, utilitaria y cosmopolita que determinó la mentalidad de las sucesivas generaciones, principalmente de la clase dirigente que hasta el 43 estuvo en el poder: gobernantes, magistrados, educadores y profesionales (1943, en Sarlo, 2007). Sin embargo, los procesos de urbanización, industrialización y la incorporación política de amplios sectores de la población estaban generando significativos cambios en la estructura de clase y en particular, en el origen social tanto del estudiante universitario como de su profesor, así como de las élites intelectuales (Germani, 1958 en Sarlo, 2007: 113) y consecuentemente de la clase dirigente. La movilidad social en el país alentaba una situación política favorable para los sectores sociales más humildes que comenzaron, en un alto porcentaje, a ocupar cargos

públicos. En su investigación sobre la conformación de los grupos dirigentes argentinos, De Imaz afirma que durante el peronismo los porcentajes de miembros de la “clase alta tradicional” fueron bajos y hasta los califica de “residuales”. Mientras que sólo durante este período, dirigentes de extracción “popular” u “obrera” accedieron a las más altas posiciones políticas (1964: 30), situación que refleja –según este autor– los cambios sociales y políticos que se estaban gestando.

*“La clase trabajadora que hasta ahora ha sido espectadora en el Gobierno, la Administración y la Legislación del Estado, debe comenzar a participar”* (Perón, 1946, en Altamirano, 2001: 191). Esta nueva clase política que llega al poder tras el triunfo del peronismo, no reconoce valores adscriptos e instaura un régimen de lealtades completamente distinto al preexistente (De Imaz, 1964: 12). De Imaz sostiene, en su estudio, que en 1946 la clase política provenía de grupos disímiles que accedían al poder a través de diversos canales de reclutamiento, mientras hacia 1950 el grupo gobernante ya estaba delimitado, con pautas propias, normas y valores de grupo (1964: 14). Aquellas normas pertenecían exclusivamente al régimen y la cohesión del grupo estaba dada por la lealtad absoluta al Presidente.

Desde el punto de vista ideológico, ya en 1946 el elenco gobernante constituía un bloque que representaba a la única ideología en el poder. Aunque en aquel año no estaba aún claramente perfilada, en 1951 tenía un cuerpo de doctrina, un orden valorativo propio y abundantes signos, slogans y símbolos partidarios (De Imaz, 1964: 33). Durante el gobierno peronista esta ideología mantuvo el monopolio de la representación al absorber a los demás grupos de interés o en el caso de la oposición, dificultando su propia existencia. De hecho, tal como afirma Altamirano, en el marco de la revolución que se estaba gestando no había lugar legítimo para los partidos y los políticos, que aparecían exteriores al organismo social, asociados a la división artificial y a la pugna mezquina, la “politiquería” (2001: 24).

Este escenario hizo suponer a muchos que el presidente se rodearía de un nuevo sector de dirigentes políticos profesionales de excelencia. Desde los primeros años de gobierno fue esta una de las preocupaciones de Perón que trató de canalizar a través de las políticas orientadas a la formación de cuadros políticos y las escuelas creadas a tal fin. Se buscaba que el desarrollo teórico fuera una caja de resonancia de la realidad nacional dando lugar a un nuevo accionar en el ámbito de la formación, de la organización y del desarrollo de nuevas prácticas políticas y sociales. Sin embargo, a diferencia del período conservador donde la mayoría de los dirigentes eran políticos

profesionales, dedicados por entero a la función pública, en el peronismo hubo principalmente administradores y hombres identificados con el régimen (De Imaz, 1964: 25); es decir no primaron los políticos en el concepto de Pareto y Mosca (De Imaz, 1964: 1).

### **2.2.2. Las ideas detrás de la reforma constitucional**

Al llegar a la presidencia en 1945, Perón se abocó a fundar un orden político de acuerdo con los principios doctrinarios de su revolución, organizando a la sociedad argentina sobre “bases corporativas” (Zanatta, 2009: 67). La reforma de la Constitución fue, en este sentido, la culminación del ciclo de reformas sociales y políticas y la formalización de la doctrina justicialista convertida en “*doctrina de la Nación*” (Altamirano, 2001: 37). En este sentido se afirmaba que “*La Constitución es un instrumento fundamental de la República, y de acuerdo con sus dictados ha de estructurarse un nuevo orden de cosas y han de consolidarse la revolución y los postulados que sostenemos*” (Perón, 1948, en Sampay, 1975: 477).

El 3 de septiembre de 1948 el Poder Ejecutivo promulgó la ley 13.233 cuyo artículo 1º establecía la necesidad de reforma constitucional: “*declarase necesaria la revisión y reforma de la Constitución Nacional, a los efectos de suprimir, modificar, agregar y corregir sus disposiciones, para la mejor defensa de los derechos del pueblo y del bienestar de la Nación*” (Ramella, 2004: 262). A partir de entonces comenzaron a movilizarse todos los sectores que conformaban el movimiento peronista. La reforma se convirtió en el nuevo campo de batalla entre el gobierno y la oposición (Zanatta, 2009: 130), donde el Movimiento expresaba el combate de la nación histórica y su pueblo por la recuperación nacional y la justicia social contra la oligarquía, el país cosmopolita y la intelligencia antinacional (Altamirano, 2001: 32).

En los primeros meses de 1949 comenzó a sesionar la Convención Nacional Constituyente en medio de diferencias entre la mayoría de convencionales peronistas y la minoría radical, que con la intención de impugnar la ley de reforma terminó retirándose de la sesión, acusada de “*traicionar a la parte del pueblo que les dio su representación*” (Ramella, 1949: 396). Finalmente la Constitución entró en vigencia el 16 de marzo de 1949.

La cuestión en disputa era clara: para Perón, era necesario que el texto constitucional reflejara los principios del movimiento peronista que respondían a la nueva realidad social, económica y política del país. El objetivo era actualizar los contenidos de la vieja constitución centrados en las libertades individuales. La oposición, en cambio, aunque se mostraba dividida sobre la conveniencia de participar o no en las elecciones constituyentes, estaba convencida de que el propósito del Presidente era la construcción de un régimen totalitario cercano al fascismo que le permitiría perpetuarse en el poder (Zanatta, 2009: 130).

De acuerdo a Zanatta, la intención de Perón iba más allá de fundar un nuevo pacto social entre todos los argentinos. Su ambición era encarnar el destino histórico del país a través de la doctrina justicialista. A partir de entonces, las diferencias entre el partido, la nación y las instituciones del Estado fueron todavía más tenues de lo que habían sido hasta entonces (2009: 133). La construcción de este proceso histórico requería la creación de una *“verdadera democracia, donde ni el capital ni el proletariado actuaran sobre las decisiones del gobierno”* (Altamirano, 2001: 28), base de la tercera posición y fundamento de la doctrina peronista. Esta democracia estaría encarnada en el Estado principalmente, *“poder absoluto del poder político, que gobernaría sin presiones ni interferencias”* (Altamirano, 2001: 28).

Esta es la concepción política e ideológica que se plasma en la Constitución de 1949. Un Estado que regula todas las interacciones humanas, porque todas son objeto de la política, *“materia propia de la función reguladora del Estado, pudiendo por tanto convertirse en materia de negocios privados, de objeto de justicia conmutativa, en materia de dirección pública, en objeto de justicia social, pues los hombres están subordinados al Estado para, de esta manera, resultar coordinados para un mismo fin: el bien común”* (Sampay, 1949: 283); concepción que se tradujo luego en los derechos especiales que fueron el centro de innovación de la nueva carta magna, lugar donde, de acuerdo a Sampay estaba codificada la ideología que inspiró a los constituyentes de 1853, la del liberalismo. Por eso decía *“La Constitución del 53 se funda en un grave error doctrinario, al postular la neutralidad del Estado, entendido como entidad agnóstica y relativista”* (Sampay, 1949: 284).

El significativo cambio en la orientación filosófica de una Constitución a la otra, estuvo marcado por estos principios que, entre otros, encarnaba la figura del principal ideólogo del proyecto de reforma, Arturo Sampay, *“Un conocido jurista católico que conjugaba el visceral antiliberalismo de los nacionalistas con la ambición de restaurar*

*un nuevo orden cristiano, basado en las encíclicas sociales de los pontífices”* (Zanatta, 2001: 132).

La fuerte inspiración socialcristiana de la reforma se encarnaba en la crítica hacia la concepción individualista de la propiedad. El fundamento doctrinario de la nueva Constitución defendía, en cambio, su carácter social limitando los derechos de los propietarios y promoviendo la intervención en el mercado de trabajo en defensa del salario; programa en el cual el cristianismo se presentaba como instancia superadora de la dicotomía derecha/izquierda (Sarlo, 2007: 64). En definitiva, para los reformistas ni el comunismo ni el liberalismo habían sido capaces hasta ahora, de atender las necesidades del pueblo.

De acuerdo a la posición de la Iglesia, tanto en la construcción del socialismo soviético y en el nazismo, como en el pensamiento demoliberal moderno se había perdido la vinculación entre la realidad social y los valores eternos. Es indispensable – sostenía monseñor Gustavo Franceschi – prepararse para una tarea de reconstrucción intelectual y moral que enfrente, por una parte, la crisis de valores y proponga, por la otra, grandes lineamientos dentro de los cuales los católicos puedan establecer su compromiso con el siglo (Revista Criterio, 1943, en Sarlo, 2007: 59); por eso, en esta línea de pensamiento se afirmaba *“Nuestra doctrina es la doctrina social cristiana, que es la única que ha sabido aunar en una armonía extraordinaria lo material con lo moral”* (Perón, 1946, en Altamirano, 2001: 189).

En un sentido formal, la Constitución de 1949 mantuvo la estructura orgánica y dogmática de la del 53, con el anexo de los nuevos artículos referidos a los derechos sociales, del trabajador, la familia, de la ancianidad, de la educación y la cultura. Tal como sostiene Ramella, no estuvo en el pensamiento de nadie una reforma que destruyera absolutamente toda la constitución anterior. Hecho que además se comprueba analizando las cláusulas que se mantuvieron de la Constitución del 53, las reformadas, las suprimidas, y las nuevas incorporadas. En este sentido, se mantuvo la clásica división entre la parte dogmática y la parte orgánica y el sistema republicano, representativo y federal (Ramella, 2004: 280).

Los cambios más significativos en la orientación ideológica de la Constitución quedaron plasmados en el capítulo tercero y cuarto de la parte dogmática que se incorporaron. Estos capítulos incluían los siguientes artículos: el 37 respecto a los derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad, de la educación y la cultura; el

art. 38 correspondiente a la función social de la propiedad; el art. 39 sobre el capital y la actividad económica; y el art. 40 donde se establecía el derecho de intervención estatal en la economía, la propiedad nacional de las fuentes de energía y la propiedad estatal de los servicios públicos (Constitución 1949). Estos cambios constituyeron lo que Sampay definió como la “*revolución peronista*”, que significaba reformar el orden jurídico existente, incorporándole la “*revolución sociológica*” pero sin destruirlo (Ramella, 2004: 283).

Los sectores que mayor influencia tuvieron en la reforma fueron, como se podrá advertir, los católicos, los nacionalistas y los obreros. La posición católica en sus diversas manifestaciones: católicos sociales o liberales, o peronistas ocupó el centro de la escena. Sin embargo, es importante subrayar que este sector y el de los nacionalistas no actuaron en forma monolítica en apoyo a Perón, sino divididos en pro y en contra del peronismo (Ramella, 2004: 287).

El sector católico y peronista estuvo representado por varios de los convencionales, entre ellos el más influyente fue Sampay, por la presión ejercida por los católicos sobre estos y por el Episcopado argentino ante el Poder Ejecutivo. Evidencia de ello son las múltiples cartas que en aquel período la jerarquía eclesiástica enviara al Presidente y a los convencionales exhortándolos a introducir determinadas reformas. De acuerdo al más influyente representante de este sector, la nueva Constitución era mucho más que un instrumento jurídico por lo que debía entenderse por su valioso contenido y sentido político y en su relación con la situación social argentina (Sampay, 1951: 41). La Constitución era desde esta perspectiva el fruto de un proceso donde se institucionalizaban los objetivos de la política nacional, consolidándose un plan cultural educacional y un orden económico social. El Estado que surgía de este nuevo orden, era “*gerente del bien común del pueblo argentino*” (Sampay, 1951: 41).

Entre los sectores opositores a la reforma constitucional, los radicales equiparaban su posición a la Constitución del 53 ubicando al régimen del gobierno peronista en un totalitarismo de derecha. Mientras desde el partido comunista y desde el socialismo se asociaba la posición de Sampay, que coincidía con el ideario de las esferas gobernantes y dirigentes del peronismo, cercana a la ideología del nazismo y del falangismo, alejada de los principios democráticos (Ramella, 2004: 305, 307). En definitivas, todos coincidían en la crítica al accionar del gobierno peronista, en la forma en que se aprobó la necesidad de reforma y las ideologías que la sustentaban.

Queda claro que ambas constituciones, la de 1853 y la de 1949, se asentaron en ideologías políticas muy distintas. Para fines de la década de los cuarenta, mientras la primera había perdido la vigencia de su orientación democrática, la aprobación de la segunda significó la instauración de una *“línea política nueva y autoritaria”* (Bidart Campos, 1956, en Ramella, 2004: 283) en cuyo preámbulo se insertaba la trilogía de *“soberanía política, independencia económica y justicia social”* (Constitución 1949), improntas del constitucionalismo social.

Sin duda, las discusiones plasmadas en los diarios de sesiones de la Convención Nacional Constituyente reflejan las posturas de los diversos sectores, donde los católicos tuvieron un rol preponderante. Entre ellos, Sampay realiza una extensa justificación de las modificaciones introducidas a los principios políticos que informan la parte dogmática de la Constitución y constituyen la orientación filosófica del proyecto peronista. La crítica, tal como ya se advirtiera, a los principios del liberalismo burgués que informan la Constitución del 53 y a los totalitarismos europeos, constituyen el principal fundamento a partir del cual Sampay presenta los principios políticos de la doctrina peronista que la nueva Constitución debería formalizar. Por un lado, nos encontramos con *“democracias que sucumbieron por la irrupción totalitaria”* (1949: 283), y por el otro, democracias liberales *“destructoras de la libertad y el derecho”* (1949: 284). Frente a estas posturas opuestas y extremas, Sampay define a la democracia como *“una criatura cristiana”* (1949: 283) cuyos principios son la libertad, la igualdad y la fraternidad de todos los hombres. Su preocupación no radica en la democracia en tanto mecanismo de acceso al poder, sino que va más allá al definirla como una *“forma de Estado que hace de la felicidad del hombre su causa final”* y que supone *“una comunidad fundada sobre una concepción del mundo”* (1949: 284). Una visión cristiana del mundo, la tercera posición, que se encuentra entre el individualismo capitalista y el colectivismo totalitario.

En el marco de esta concepción de la democracia y del Estado que se asienta sobre una *“política social y económica, familiar y demográfica”* (Sampay, 1949: 285) la reforma de la parte dogmática de la Constitución busca la *“restauración del orden natural de la sociedad mediante el vigoramiento de la familia, el establecimiento de un orden económico sustentado por la justicia social, el afianzamiento de la conciencia nacional como ánima de la defensa de nuestra soberanía política y posibilitar una política que tienda al retorno a la tierra”* (Sampay, 1949: 285).

*“El alma de la concepción política que informa la reforma constitucional en su parte programática, es decir, los fines que el Estado persigue para garantizar a todos una existencia digna del hombre, que requieren afirmación dogmática contra toda posible contradicción y a los que deberá acomodarse la acción política futura, están dados por la primacía de la persona humana y de su destino”* (Sampay, 1949, en Altamirano, 2001: 207).

La idea de una *“democracia orgánica”* (Zanatta, 2009: 134), núcleo ideológico del peronismo, alienta la concepción de la sociedad como un organismo natural de cuyos miembros el Estado espera colaboración en la búsqueda del bien común. En este sentido, el sistema de conducta, *“un sistema absoluto de valores”* (Sampay, 1949: 286) que regirá a la sociedad argentina y a la nueva Constitución, deberá ser el mismo que aliente el sistema pedagógico nacional, sostiene Sampay, ya que el ideal de formación personal perseguido por la educación como el ideal de vida colectiva que la Constitución propone están determinados por esta misma concepción del hombre y de la sociedad. Es decir que *“La educación tiende a formar a un hombre definido que pertenece a una nación dada, a un medio social dado, y a un dado momento histórico, procurándole también la formación que requiere esa natural adscripción a un cierto tiempo y espacio histórico”* (Sampay, 1949: 285). La educación que al igual que la democracia y el Estado se piensa bajo una concepción cristiana de la vida guiada por el deber ser hacia la nación y en la búsqueda colectiva del bien común, constituye en esta reforma el principio a partir del cual se alcanzarán con el tiempo los objetivos propuestos. Es por ello que, a través de la educación la propuesta es resolver el problema de la despoblación del campo, de la orientación profesional de los trabajadores, de la desocupación, el logro del pleno empleo y la formación política de las futuras clases dirigentes que egresen de la universidad.

### **2.2.3. El derecho a la educación y la cultura: fundamentos políticos e ideológicos del artículo 37 de la Constitución de 1949**

En las actas del Congreso Nacional de Filosofía el General Perón sostenía que *“Nuestra comunidad tenderá a ser de hombres y no de bestias. Nuestra disciplina tiende a ser conocimiento, busca ser cultura”* (Perón, 1949: 132) y el capítulo III de la Constitución de 1949 sobre los derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad y de la educación y la cultura y su artículo 37 correspondiente a los derechos especiales, sección IV disponía que *“la educación y la instrucción corresponden a la*

*familia y a los establecimientos particulares y oficiales que colaboren con ella, conforme a lo que establezcan las leyes. Para ese fin, el Estado creará escuelas de primera enseñanza, secundarias, técnico-profesionales, universidades y academias”.*

Aunque la necesidad de promover la cultura nacional y reformar el sistema pedagógico aparecen en el preámbulo de la Constitución y en otros artículos<sup>14</sup>, en tanto objetivos centrales del proyecto político del peronismo, será a través del artículo 37, donde se esbozan los novedosos principios de dicha reforma, que introduce un cambio profundo en las finalidades del Estado. *“Un Estado que se siente instrumento de un alto destino y de un noble fin, está obligado a dar las normas precisas para la preparación, educación y formación de su pueblo. Será así un Estado previsor que defienda la existencia geográfica, política y misional de la patria, de cara hacia la lucha decisiva y heroica* (Cruz, 1950).

Según el convencional Pablo Ramella, a diferencia de la Constitución del 53 que no contenía un verdadero programa educacional, la introducción de la cuarta sección del artículo 37 constituye la reforma más importante de la Constitución. En ella se asienta el concepto de una educación tanto popular como de las clases superiores de la sociedad (1949: 396), indispensable para el éxito de las demás reformas a implementar en la búsqueda del bien común. *“Nosotros creemos que la masa debe pensar, que cada ciudadano tiene una responsabilidad en la República y que por sí debe discernir sobre el partido que debe tomar en la lucha, por hacer más feliz y más próspera a la Patria; que es necesario elevar la cultura cívica y social en la masa ciudadana para que a la par que se supere a sí misma ejerza un control sobre los gobernantes; que sea una verdadera autodefensa orgánica de la Nación”* (Perón, 1948, en Sampay, 1975: 478).

El principio fundamental de aquel programa pedagógico, tal como se enuncia en el artículo citado y acorde al derecho constitucional contemporáneo, recaía sobre la familia, en primer lugar con el apoyo del Estado a través de establecimientos públicos y privados resguardados por los principios de la *“argentinidad y la moral”* (Ramella, 1949: 398). Sus bases doctrinarias se encontraban en el pensamiento de Santo

---

<sup>14</sup> De acuerdo a la Constitución de 1949, el artículo 5 mantiene la obligación de que las provincias aseguren la educación primaria; el artículo 17 conserva el principio de que el gobierno federal no podrá restringir la entrada de extranjeros que tengan por fin introducir y enseñar las ciencias y las artes; el artículo 26 establece el derecho de los habitantes de enseñar y aprender; y el artículo 68, inc. 16 establece la obligación del Congreso en la promoción de la ciencia y la organización de la instrucción general y universitaria.

Tomás de Aquino para quien *“el padre es principio de generación, de educación y de disciplina, y como tal tiene el derecho y también el deber de educar a su hijo, principio consubstancial con la naturaleza humana”* (Ramella, 1949: 397). Contrario a los principios de la doctrina liberal, la intervención del Estado es supletoria de los derechos y deberes de la familia y de los de la Iglesia, que *“por mandato divino tiene también la misión de enseñar”* (Ramella, 1949: 398).

Esta educación, obligatoria para la etapa primaria y gratuita, se dirigía además a solucionar el problema del éxodo del campo a la ciudad, por lo que se fomentaba la vinculación del niño y del hombre de campo con su medio. Entre sus características más importantes, se tendía al *“desarrollo del vigor físico de los jóvenes, al perfeccionamiento de sus facultades intelectuales y de sus potencias sociales, a su capacitación profesional, así como a la formación del carácter y el cultivo integral de todas las virtudes personales, familiares y cívicas”* (Constitución 1949, art. 37, sección IV, inciso 2).

La *“orientación profesional de los jóvenes”* (Constitución 1949, art. 37, sección IV, inciso 3) era entendida como una función social – capacitar profesionalmente a la clase obrera – a cargo del Estado. De esta forma se buscaba a través de institutos del trabajo contribuir al *“perfeccionamiento de las clases trabajadoras argentinas que hasta hace poco se veían completamente abandonadas en este sentido”* (Ramella, 1949: 396). Se trataba de *“una reforma del saber proletario”* como la llamara el convencional Antonio Martín (1949: 548).

*“El mejoramiento de la condición humana y la preeminencia de los valores del espíritu, imponen la necesidad de propiciar la elevación de la cultura y de la aptitud profesional, procurando que todas las inteligencias puedan orientarse hacia todas las direcciones del conocimiento, e incumbe a las sociedades estimular el esfuerzo individual proporcionando los medios para que, en igualdad de oportunidades, todo individuo pueda ejercitar el derecho a aprender y perfeccionarse”* (Perón, 1971, en Altamirano, 2001: 194). Hasta entonces sólo una minoría de los argentinos había podido acceder a la universidad, haciéndose *“dueña del poder intelectual”* (Martín, 1949: 548). Sin embargo, continua Martín, *“para que la Argentina sea soberana es necesario que todas sus capas sociales sean cultas y capacitadas técnicamente”* (1949: 548).

En respuesta a ese objetivo, el proyecto peronista contemplaba dos tipos de enseñanza; por un lado, la capacitación técnica, implementada a través de los cursos de orientación profesional y de la creación de la Universidad Obrera. Por el otro, cursos de cultura destinados a elevar el nivel cultural de la clase trabajadora para que sean capaces de *“llevar la voz de la libertad y de la justicia social”* (Martín, 1949: 548) por el mundo. En esto también contribuyeron la escuela sindical de la Confederación General del Trabajo y el Ateneo de Estudios Sociales. La premisa era contundente y se expresaba en los *“Deberes del peronista”* contenidos en la libreta de afiliación al Partido Peronista: *“Uno de los deberes de todo peronista es el de capacitarse para ser más útil al país”*

La enseñanza universitaria, además, se orientaba al servicio y engrandecimiento de la patria. En este sentido y en comparación con el nivel primario y secundario, era la más *“imbuida del espíritu del Estado, porque de allí han de salir los hombres que regirán luego los destinos de ese mismo Estado”* (Ramella, 1949: 398).

#### **2.2.4. La Universidad y la formación política de la clase dirigente**

*“Es necesario preparar y capacitar a los dirigentes. En los actuales momentos políticos no se puede prescindir de la capacitación, es una conquista del mundo moderno. Los dirigentes deben ser capacitados y para ello no hay nada mejor que realizar una tarea de capacitación. Es curioso que hemos llegado a nuestros días preparando médicos, abogados, ingenieros, pero a nadie se le ha ocurrido que debíamos preparar a estadistas y conductores”* (Perón, 1948, en Sampay, 1975: 476). Las palabras de Perón reflejan la visión posteriormente plasmada en el artículo 37 de la Constitución. Era absurdo suponer que quienes tuvieran a cargo el manejo del gobierno no necesitarían, como en el ejercicio de cualquier otra profesión, un saber específico. Sumado a lo cual, la formación de la clase dirigente se presentaba como una exigencia del momento histórico que el mundo estaba viviendo, y del cual la Argentina no estaba ajena (Sampay, 1951: 16).

La formación política de la clase dirigente, eslabón central del sistema educativo, constituía una función esencial del nuevo Estado y como tal era presentada como una política nacional en la búsqueda del bien común y el engrandecimiento de la patria. Nadie cuestionaría el rol que jugó la educación en el proyecto político de Perón. Desde los comienzos de la revolución, a principios de la década de los cuarenta, el sector

educativo ya era considerado, por los seguidores del régimen *“un arma usada por el liberalismo para envenenar a la juventud argentina y desviarla del camino recto de la tradición católica”* (Zanatta, 2009: 48). Es por ello que, más allá de las políticas educativas que habían sido implementadas por la clase dirigente liberal, el gobierno peronista se encaminó a producir una transformación total del sistema pedagógico para lo cual invirtió desde el principio importantes proporciones del presupuesto nacional. Así el sistema educativo se convirtió en uno de los principales canales de movilidad social desde los primeros años del gobierno de Perón, muestra de ello es el crecimiento de la matrícula universitaria a un ritmo anual superior al 10 por ciento (Zanatta, 2009: 96).

El proyecto peronista contemplaba la transformación de la escuela y de la universidad en herramientas que permitieran formar nuevas generaciones de argentinos en armonía con los principios de la revolución política y cultural que se estaba gestando, debido a lo cual los programas, los libros y la selección de los docentes fueron amoldados al nuevo curso político. A través de la educación, el poder del pueblo dejaba finalmente de ser virtual, como sostenía Perón. *“...las Universidades, mejorando poco a poco de la enfermedad que las corroía, empiezan a cumplir su finalidad fundamental”* (Ivanissevich, 1949: 53). Sin embargo, dice Zanatta (2009), este intento implicó una nueva y amplia oleada represiva, dirigida a sofocar el clima antiperonista que reinaba en las universidades que resistían fundamentalmente la orientación política e ideológica de estos cambios.

Perón, contrario a la tradición reformista universitaria de principios de siglo, no tenía buena relación con las clases medias ilustradas que representaban a la mayoría del estudiantado y de los profesores. En este contexto, el crecimiento cuantitativo de la matrícula universitaria no fue acompañado por otras políticas institucionales más que las encaminadas a asegurar la neutralización de los opositores al régimen o garantizar algunas plazas fuertes de la derecha católica (Sarlo, 2007: 85).

Las universidades fueron radicalmente intervenidas y se modificaron los programas de estudio bajo una visión nacionalista de la historia y de la identidad nacional. Se privilegió *“la enseñanza de la filosofía tomista en menoscabo del método crítico de la ciencia moderna y, sobre todo, se intentó erradicar el carácter laico que hasta entonces había sido emblemático de la enseñanza pública argentina”* (Zanatta, 2009: 48). En definitiva la discusión en torno al papel que la universidad debía tener en la Argentina trascendió, tal como sostiene Sarlo, las demás dimensiones de la vida

pública y política (2007: 16). Universidad, que de acuerdo a las ideas del gobierno, debía asumir la responsabilidad de formar moral e intelectualmente a los dirigentes argentinos, encaminados a *“salvar el ser nacional, consolidar el orden justo y afianzar la independencia del país”* (Sampay, 1951: 53).

En el marco de las modificaciones en la orientación del sistema educativo, una de las principales preocupaciones de Perón era la educación técnica de la clase obrera. Se proyectaron universidades dirigidas a la aplicación técnica del conocimiento científico, vinculadas a las ocupaciones e industrias regionales específicas y a las *“necesidades del pueblo argentino y al engrandecimiento espiritual y material del país”*, convirtiéndolas en el *“núcleo de la vida intelectual regional”* (Sampay, 1949: 287).

Iniciativas como la de la creación de la Universidad Obrera Nacional y de los Institutos del Trabajo se encaminaban a la formación de expertos para la supervisión de procesos de producción y técnicos capaces modernizar la fábrica y permitir un aumento de la productividad. La investigación aplicada y la ciencia pura no figuraron hasta 1955 –etapa de modernización teórica– dentro de los objetivos primordiales de la ley universitaria ni de las políticas para la universidad (Plotkin, 1994. En Sarlo, 2007: 97), donde se privilegiaba el disciplinamiento moral, en un sentido nacional y justicialista. No es de extrañar entonces que Sampay se refiriera a la nueva política educativa como un *“sistema absoluto de valores”* (1949: 286).

Este fue el contexto en el cual se encargó a las universidades, en el marco de los derechos especiales incorporados a la nueva Constitución, la formación de cuadros políticos y tecnoburocráticos necesarios para el proyecto político que estaba en curso. *“Las Universidades establecerán cursos obligatorios y comunes destinados a los estudiantes de todas las facultades para su formación política, con el propósito de que cada alumno conozca la esencia de lo argentino, la realidad espiritual, económica, social y política de su país, la evolución y la misión histórica de la República Argentina, y para que adquiera conciencia de la responsabilidad que debe asumir en la empresa de lograr y afianzar los fines reconocidos y fijados por esta Constitución”* (Constitución 1949. Capítulo III, art. 37, sección IV, inciso 4).

Al justificar Sampay este artículo, afirmaba que la universidad en tanto órgano del país estaba obligada a formar a las clases dirigentes que egresan de sus aulas: *“la formación política de todos los universitarios, cualesquiera sean sus estudios profesionales, debe constituir el basamento espiritual de la universidad, porque de lo*

*contrario esta no será más que la centralización burocrática de las distintas facultades”* (1949: 287, 288). Formación que debería basarse en un saber filosófico práctico a fin de enseñar al hombre a conducirse en una de sus *“dimensiones ontológicas, la de animal político”* (Sampay, 1949: 288). Saber que además sería complementado con el conocimiento que aporta la experiencia política y el de la realidad histórica del país, a fin de superar la *“concepción burguesa de la vida y las formas de organización que le son propias”* (Sampay, 1949: 288) y agregaba *“Como la vida del hombre es demasiado corta para hacer acopio de la experiencia necesaria, el político debe servirse de la experiencia ajena que registra la Historia, y de allí lograr, mediante una generalización relativa y empírica, las reglas de una Praxilogía política, reglas emanadas, pues, de un empirismo político”*(Sampay, 1951: 30).

A través de los cursos, la realidad social y política ingresaría a la universidad, porque allí se formarían no sólo profesionales sino también cuadros superiores de la administración del Estado, una burocracia especializada acorde a las necesidades de un Estado interventor (Sampay, 1949: 288). En estas escuelas de administración, que seguirían el modelo de las burocracias inglesas, se capacitaría políticamente a la clase obrera. De esta forma, la intención de politizar a los sindicatos y alentar el ascenso de los trabajadores a cargos políticos constituía una de las medidas del gobierno orientadas a generar un proceso de socialización del poder hacia las masas emergentes.

Esta nueva clase dirigente se formaría bajo las premisas del bien común que suponía la existencia de una verdad superior y trascendental a partir de la cual estos jóvenes contribuirían a la construcción del *“buen gobierno”* (Sampay, 1951: 13), principio que se fundamentaba en la concepción aristotélica del hombre y el bien humano al señalar que *“...prepararemos a los argentinos para la vida política de una manera positiva, desterrando el agnosticismo político propiciado por el liberalismo – de perniciosos efectos antinacionales que están a la vista –, fortificaremos a los jóvenes en el sentido de la comunidad nacional, y los uniremos en una fe viva en las grandes verdades humanas que forman la base de la República Argentina...”* (Sampay, 1949: 288).

El fin del gobierno era, de acuerdo a la justificación que realiza Sampay sobre estos cursos, alcanzar el bien común por medio del cual se lograría la unidad de orden que es el Estado. Bien común que consistía en la prudencia y virtud – virtudes políticas y públicas – con que un gobernante debía dirigir a la sociedad hacia la

consecución de sus fines (Suarez Blanco, 1950). El buen gobierno suponía entonces que quienes ejercieran el poder lo hicieran en función y en la búsqueda del bien común, más allá de los mecanismos técnicos y jurídicos que se utilizaran para elegir a quienes ocuparían los cargos o la forma en que se realizara la asignación de funciones hacia dentro del gobierno. En este sentido, Sampay retoma la concepción ética del bien humano de Aristóteles, basando la formación de la clase política en un sistema de valores, que requería que la inteligencia de esta clase fuera puesta al servicio de ese bien, objetivo que sólo se alcanzaría por medio del aprendizaje.

La capacitación de la clase política requería un sistema de formación intelectual y moral, *“...idoneidad profesional y recta voluntad para hacer de esa idoneidad una función social, para ponerla al servicio de la comunidad...”* (Sampay, 1951: 14), *“virtud especulativa del saber y virtud práctica del recto obrar”* (Sampay, 1951: 36), labor que la Constitución encargaba a las universidades públicas en las palabras de Sampay cuando expresaba que *“Con los cursos de formación política, por tanto, nuestras Universidades prepararán a los futuros dirigentes políticos, porque de las Universidades salen, en su mayor parte, los argentinos que desempeñan funciones políticas propiamente tales, y darán, también, la necesaria formación política a los científicos y técnicos que de ellas egresan. La formación política de los demás expertos de función social importante en nuestros días, como los dirigentes sindicales, los altos burócratas, los periodistas, los dirigentes industriales, se impartirá en las Facultades o Institutos de estudios políticos que indudablemente creará cada una de las Universidades argentinas”*(Sampay, 1951: 26).

Al justificar la necesidad de contar con dirigentes formados e idóneos para el ejercicio de la función pública, Sampay asume la teoría elitista de las clases políticas enunciada por Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto y Roberto Michels. De acuerdo a esta tradición teórica, la existencia de un estamento dirigente en la vida política responde a la división natural entre gobernantes y gobernados. Es decir que, así como en los hombres existen aptitudes naturales para los diversos oficios que requiere la comunidad, en el oficio político, también hay hombres cuya tarea propia parece ser la de gobernar a los demás. La *“clase política”* es, en este sentido, el grupo de personas que se ocupan, habitual y activamente, de la dirección del Estado, y a quienes siguen pasivamente, los integrantes del grueso sector de la multitud ciudadana (Sampay, 1951: 17).

Los contenidos de los cursos se estructuraron a partir de una matriz disciplinar acorde a los fundamentos de la reforma constitucional y principalmente, a las bases ideológicas de la doctrina peronista: *“Con una Antropología Filosófica – claro está, subordinada a la Teología -, que nos da la idea de bien y de felicidad humana, con la Filosofía Política, que nos ofrece la visión paradigmática del Estado, su deber ser y la conducta que debe cumplirse en el Estado en función de su bien común; con el conocimiento de la realidad actual de la comunidad política, engastada en un orbe de civilización – conocimiento que es objeto de las disciplinas sociológicas -, y con elementos de la Historia Política nacional y universal, tenemos la formación intelectual básica que necesitan poseer los miembros de la clase política”* (Sampay, 1951: 33).

De acuerdo a la enunciación que realiza Sampay, los alumnos aprenderían en los cursos la esencia de lo argentino, la misión del país en el mundo y la evolución histórica y la realidad espiritual, económica, social y política de la Nación Argentina en la circunstancia histórica de Occidente. En definitiva, a partir de esta fuerte base filosófica y una clara mirada nacionalista se formaría al pueblo y a los dirigentes encargados de su conducción junto a la colaboración de los sectores intelectuales. En otros términos, decía Perón, *“El marco teórico se debe seguir construyendo para afianzar este proyecto con la organización y expresión de los sectores intelectuales, ajenos en ocasiones, a los procesos populares. Aquellos serán los encargados de llevar adelante la tarea imprescindible de afianzar, desde lo teórico, las acciones que se van cumpliendo en la práctica”* (1949: 131, 133).

#### **2.2.4.1. Los cursos de formación política en la Universidad Nacional de Cuyo**

Los cursos de formación política y técnica que, tal como disponía la Constitución, debían dictarse en todas las universidades nacionales, corrieron en Cuyo una suerte muy distinta a la corta vigencia que tuvieron en otras instituciones, como la Universidad de Buenos Aires, en la cual los alumnos, en su mayoría opositores al régimen, impidieron el dictado de los mismos (Halperín Donghi, 2008).

En la universidad de mitad de siglo, sostiene Halperín Donghi comenzaron a sucederse, cada vez con mayor frecuencia, episodios que eran parte de un orden que se encaminaba a encolumnar a todas las voluntades argentinas. De acuerdo a las memorias del autor, uno de esos momentos fue la incorporación con carácter obligatorio de los cursos de formación política a los planes de estudio de todas las

carreras ofrecidas por la Universidad de Buenos Aires (2008: 269). Sin embargo, frente a las resistencias del estudiantado las autoridades de la universidad decidieron postergar por un año la introducción de los cursos, que finalmente nunca fueron implementados. En cambio, la Universidad Nacional de Cuyo, en un clima menos conflictivo y opositor al gobierno, fue uno de los centros de estudios universitarios tempranamente preocupado por la formación y capacitación de la clase dirigente.

Más allá de que la UNCuyo era una casa de estudios relativamente nueva y sin una larga trayectoria en comparación con otras universidades del país, la región fue un lugar propicio para el desarrollo de aquellos cursos. Seguramente el Congreso Nacional de Filosofía realizado en 1949 en la Facultad de Filosofía y Letras de la universidad donde Perón presentó las bases de la Comunidad Organizada, junto a los cursos de capacitación laboral que desde 1946 se dictaban en el Instituto del Trabajo, también dependiente de la UNCuyo, alentaron un clima propicio para que en 1950 se comenzara a dar cumplimiento al art. 37 de la CN.

La creación del Instituto del Trabajo en el 46 tuvo como finalidad fundamental facilitar el acceso de las clases obreras a una capacitación laboral de nivel terciario y/o universitario, proporcionándoles conocimientos teóricos, prácticos y una formación espiritual orientada a la construcción del bien común. Por medio de estos cursos se brindaba *“la oportunidad a todo trabajador de poder mejorar su acervo cultural, ingresando al claustro universitario, otrora cerrado para las inteligencias de los humildes y trabajadores”* (Cruz, 1950).

En 1950 decía un diario interno del Instituto del Trabajo llamado El Forjador *“La Universidad Nacional de Cuyo por primera vez ha hecho entrar dentro de los cuadros universitarios al elemento obrero. Por primera vez una alta casa de estudios toca la trompeta llamándolo e invitándolo a invadir y conquistar el campo que por derecho propio le pertenece. Lo llama al obrero por intermedio de su Instituto del Trabajo. Quiere poder decir frente a cada uno de los que egresan de las distintas secciones: “este es todo un hombre”, es decir un hombre completo. Porque el intelectual que sólo trabaja con la cabeza y no sabe ni moverse por no haber hecho nunca ningún esfuerzo muscular útil, no es un hombre completo. Todo un hombre es el intelectual que ejercita su inteligencia, pero sabe también defenderse en la vida ganándose el pan con el trabajo de sus manos. Todo un hombre es el obrero que se gana la vida con esfuerzo físico, pero que frente a cualquiera de los grandes problemas del mundo sabe la solución porque ha empeñado su inteligencia. En el Instituto del Trabajo por medio de*

*clases de formación espiritual y de capacitación técnica se persigue llevar al alumno a ser todo un hombre”*

El ingreso de los trabajadores a la universidad en el 46 fue un avance en la búsqueda de la justicia social respecto a la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos en el acceso a la educación. Junto al resto de los derechos especiales, fue esta una de las conquistas más significativas de la revolución peronista, *“la justicia hecha a las inteligencias y a las capacidades, cuyo territorio es base para toda armonía estructural de la sociedad”* (Cruz, 1950). La UNCuyo fue la primera universidad en la que se puso en marcha este tipo de capacitación técnica, donde se brindaban los cursos de Farmacia; de Historia del Arte; de Dibujantes; de Legislación Social; Idóneo en Comercio y la especialidad en Estudios Sociales, que al igual que los cursos de formación política, estaba destinada a *“alumnos que desearan comprometerse con los problemas sociales a fin de darles solución, ya sea desde las Cámaras Legislativas, desde el Consejo Deliberante o desde la dirección del sindicato”* (Diario El Forjador, 1950).

El proyecto político del gobierno en su afán por socializar el poder requería integrantes de la clase obrera dispuestos a comprometerse con los *“destinos de la nación”* (Cruz, 1950); dirigentes capaces de asumir posiciones de mando en los sindicatos, una de las columnas más importantes del movimiento. En respuesta a ello, a mediados de 1950 se inauguraron en el marco del Instituto del Trabajo, los Cursos de Capacitación Gremial con el objeto de brindar a los trabajadores una formación política de tipo general, tal como ya lo explicitara Sampay en la fundamentación del artículo 37.

Ese mismo año, en respuesta a lo dispuesto por la Constitución, se crean los Cursos de Formación Política, bajo las influencias del Servicio Civil inglés y francés y los contenidos que allí se impartían: *“Las Universidades establecerán cursos obligatorios y comunes destinados a los estudiantes de todas las facultades para su formación política, con el propósito de que cada alumno conozca la esencia de lo argentino, la realidad espiritual, económica, social y política de su país, la evolución y la misión histórica de la República Argentina, y para que adquiera conciencia de la responsabilidad que debe asumir en la empresa de lograr y afianzar los fines reconocidos y fijados por esta Constitución”*. (Constitución 1949, Art. 37, sección 4, inciso 4).

La Ordenanza N° 37 de la UNCuyo de junio de 1950 marca el inicio de actividades –cursos generales y obligatorios de formación política para el conocimiento de la realidad argentina y la edición de un Boletín de Estudios Políticos- que anticiparon la creación de una carrera de estudios universitarios y de una unidad académica específica para el desarrollo de la disciplina en la Región. De esta forma el 19 de junio de dicho año, la reflexión política ingresa efectivamente al ámbito académico en Cuyo. Por medio de la Ordenanza 37 se resolvía la organización, por parte del rectorado, de cursos de formación política que comenzarían a dictarse ese mismo año (Art. 1°). Los mismos serían, de acuerdo a la normativa constitucional, obligatorios para todos los alumnos que hubiesen ingresado o ingresaran en lo sucesivo a la universidad, siendo un requisito indispensable para la obtención de cualquier título universitario la aprobación de dichos cursos (Art. 2°). Mientras en el artículo 3° se establecía que los cursos que se dictarían ese año serían considerados como ciclo preparatorio experimental. Por último, se confiaba a la Secretaría General del Rectorado la edición del Boletín de Estudios Políticos (Art. 4°), siendo esta la primera publicación específica destinada al desarrollo y difusión de la disciplina en la Región.

En palabras del entonces Rector de la UNCuyo, Dr. Ireneo Cruz, los cursos de formación política y el Boletín de Estudios Políticos eran la respuesta de la *“nueva Universidad, magnífica y generosamente dotada”* (Cruz en Dugini y López, 1995) para el cumplimiento del artículo 37 de la CN. La UNCuyo asumía de esta forma la responsabilidad constitucional *“con plena conciencia del altísimo papel que en el futuro y en el presente argentino debe jugar la enseñanza, la Constitución determina claramente su deber a cumplir en lo que a una ubicación nacional – y por lo tanto profundamente humana – de la ciencia se refiere. La Universidad Nacional de Cuyo que, incluso por su edad y por su asiento regional ha sentido siempre una nítida palpitación de la angustia y de la plenitud argentina inicia jubilosamente el cumplimiento de este deber, destinado a una generación que en nuestras aulas aprende diariamente, junto con las artes y las letras, el alegre quehacer de continuar y ensanchar esta unidad de destino que es la Patria”* (Cruz, 1950).

En el origen y en la planificación curricular de estos estudios quedaron involucradas las Facultades de Filosofía y la de Ciencias Económicas. Mientras en el transcurso de la década de los cincuenta el creciente interés por la formación política, social y en administración de los alumnos impulsó la creación de la Escuela de

Estudios Políticos y Sociales, luego Escuela Superior para llegar finalmente al año 1967 cuando se alcanza el rango de Facultad.

La creación de la carrera respondió a la necesidad de que la *“Universidad contribuyera a la capacitación adecuada de los empleados del Estado y a la investigación y estudio de los problemas específicos de la técnica administrativa aplicada al servicio público. De este modo, poder satisfacer una necesidad comprobada y llenar una laguna de estudio de las ciencias sociales y políticas que se cursan en el país”* (Rodríguez Arias en Dugini y López, 1995). Ideas que, no sólo fueron el sustento de un proyecto político que requería cuadros dirigentes formados para un Estado intervencionista, sino que también posibilitó el desarrollo de la ciencia política regional.

Hoy, después de tantos años, analizar la política orientada a la formación de clase dirigente del gobierno peronista y principalmente el rol que en ella tuvo la universidad implica realizar un recorrido por el proceso político, económico y social que posibilitó, luego de las crisis del 30 el advenimiento de la sociedad de masas bajo la protección del Estado. Se abría una ventana de oportunidades para un sector de la población argentina que hasta entonces no había sido parte de la vida política del país. En este sentido, supone también un análisis de las ideas que dieron sustento al proyecto político del peronismo y, consecuentemente a la política educativa del Estado donde la formación de una nueva clase dirigente era indispensable para llevar a cabo la *“revolución peronista”* (Sampay, 1949: 22).

De esta forma, la política educativa plasmada en la Constitución de 1949 y dentro de ella la política orientada a la formación de cuadros políticos permitió la institucionalización de la doctrina peronista y significativos cambios en las relaciones de poder entre el Estado y la clase obrera y, entre esta y quienes hasta entonces habían ejercido el monopolio del poder político. La universidad, fue, en este sentido, la herramienta a través de la cual se pensó la formación de una nueva generación de clase dirigente en armonía con los principios de la revolución política y cultural que se estaba gestando, más allá de los resultados finales.

A través del artículo 37 de la CN se pensó una instancia de capacitación política transversal a la formación de todas las profesiones, sin embargo esto nunca se cumplió, ya que el Estado terminó impulsando la creación, dentro de la universidad, de una unidad de formación específica para el estudio de la política y lo social, como fue

la Escuela de Estudios Políticos y Sociales que luego se transformaría en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNCuyo. De esta forma, la lógica de la organización universitaria que supone la disposición de los saberes en unidades académicas específicas, terminó reinterpretando la política del Gobierno de Perón. Con el tiempo, quienes no optaron por dicha unidad académica, no tuvieron formación política.

Por otro lado, los profundos antagonismos presentes en la sociedad argentina, entre quienes apoyaban al gobierno de Perón y quienes no, impidieron la continuidad de este proyecto. Más allá de lo cual es importante analizar la política de formación y capacitación de cuadros políticos y técnicos del gobierno peronista, su articulación con las universidades y las ideas que permitieron su institucionalización porque constituye la primera experiencia argentina de formación política estatal y, por lo tanto, es uno de los antecedentes más significativos en el estudio de este tipo de políticas en el país.

## CAPITULO III

### El gobierno de Carlos Menem:

#### ¿Una política de Estado para la formación y capacitación de cuadros políticos?

Los extensos años de interrupciones institucionales que sufrió la Argentina impidieron el desarrollo de carreras políticas y la acumulación de experiencia gubernamental por parte de la clase dirigente. El retorno a la democracia en 1983 dio una nueva oportunidad para la reconstitución de dichas carreras, sin embargo, esto no fue suficiente para garantizar que el país contara con cuadros políticos formados en las herramientas necesarias para la gestión del Estado en democracia.

Quienes participaron de la reforma constitucional en 1994 fueron conscientes de ello. De esta forma, junto al reconocimiento de los partidos políticos como instituciones fundamentales del sistema democrático, se obligó al Estado a contribuir a la capacitación de la dirigencia política, con la idea de que quienes llegaran al gobierno conocieran *“los mecanismos del sistema, de sus instituciones, de los asuntos que deberán enfrentar y de los enfoques técnicos disponibles”* (Molinelli, 1999: 86) y además, las corrientes teóricas desde las cuales abordar los problemas prácticos de la gestión para la toma de decisiones y la resolución de conflictos. Se buscaba, de esta forma, *“salvar la dicotomía existente entre funcionarios de carrera con importantes conocimientos respecto de la tarea técnica a realizar y políticos decisores de la agenda pública, a veces, carentes de conocimientos en gestión política”* (Moreau, Cafiero, 1999).

El mandato constitucional fue el sustento normativo desde el cual se impulsó una política estatal orientada a la formación y capacitación de cuadros políticos. Para su implementación, se crearon dos instituciones: el Instituto de Capacitación y Formación de Dirigentes Políticos y la Escuela Nacional de Gobierno. La preocupación de quienes se involucraron en estos procesos fue generar instancias de formación y capacitación que trascendieran los períodos de gobierno; en definitiva, institucionalizarlas, convencidos de que la formación de los cuadros políticos constituye un objetivo estratégico para los partidos políticos y fundamentalmente, para el Estado.

### 3.1. El contexto en el cual las políticas de formación y capacitación política integran la agenda del Estado

El contexto de crisis económica, política y social en el cual Menem asume la presidencia en 1989, sumado a las ideas de corte neoliberal imperantes en el mundo, propiciaron la implementación, a principio de los noventa, de un conjunto de reformas tendientes a la reestructuración del aparato del Estado, siguiendo las recetas de organismos de financiamiento internacional<sup>15</sup>. *“La reconversión neoliberal de los años 70 y 80 partió de un diagnóstico que atribuía la crisis económica al fracaso de un modelo de organización social fundado en una matriz estado-céntrica que había facilitado un intervencionismo excesivo del Estado, la asunción de roles no pertinentes y la conducta predatoria de quienes controlaban su aparato. Planteado el problema en estos términos, la solución no podía ser otra que correr las fronteras, sustituyendo Estado por mercado, estableciendo un nuevo esquema de división social del trabajo y desregulando la actividad económica”* (Oszlak, 1999: 4).

Por otro lado, en el marco de dichos esquemas modernizadores del Estado, quedó en evidencia el cada vez mayor distanciamiento entre la dirigencia política y la ciudadanía y el resurgimiento de una problemática tradicional del sector público: el desdibujamiento en la frontera entre política y administración. De esta forma, la crisis del Estado fue el contexto propicio para que volviera a plantearse la necesidad de que, desde el Estado, se alentara la formación de liderazgos políticos, administrativos y sociales acordes a los procesos que se estaban viviendo. En este sentido, la carencia de espacios de interacción diferenciados entre las estructuras administrativas y las políticas, e inclusive entre estas últimas y los partidos políticos, constituyó uno de los principales problemas a resolver (CLAD, 1997).

La supuesta “solución” al problema del Estado se planteó en términos de descentralización de responsabilidades desde la órbita nacional a los gobiernos

---

<sup>15</sup> Dichas “recetas” hacen referencia a lo que se conoció como el “Consenso de Washington”. *“El Consenso de Washington consistía en un programa de receta única, inicialmente pensado para América Latina, pero que luego se generalizó mundialmente (incluyendo también los países del bloque comunista) para ser implementado en todas aquellas economías que debían experimentar crecimiento económico. Los postulados del Consenso de Washington se enfocaron en políticas macroeconómicas prudentes, de orientación hacia afuera y de capitalismo de libre mercado. A pesar de las falencias asociadas a la implementación de reformas estructurales diseñadas exógenamente e ignorando las particularidades de los países receptores de dichos programas de reformas, el Consenso de Washington fue implementado en una importante cantidad de países. Argentina, no fue la excepción y utilizó el Consenso de Washington para emprender un proceso de reforma del Estado buscando aumentar la eficiencia de gobierno”* (Balbo, y Zacaría, 2008: 53-85).

subnacionales; la privatización de empresas estatales quedando en manos privadas la provisión de servicios públicos; la desregulación de actividades socioeconómicas; la tercerización de servicios y una significativa disminución del empleo público a nivel nacional. El proceso de achicamiento del Estado, *“popularmente conocido como “desguace del Estado”, produjo numerosos impactos, entre los cuales sobresale el nuevo esquema de división del trabajo entre el Estado nacional, los Estados subnacionales, el mercado y la sociedad en su conjunto”* (Oszlak, 2000: 3).

Contradictoriamente a lo que se buscaba, esta primera reforma del Estado, más allá de producir una significativa contracción del aparato institucional a nivel nacional, produjo en conjunto una ampliación del empleo público y un crecimiento del gasto. Esto fue así porque *“los gobiernos provinciales pasaron a asumir un papel mucho más relevante como eje central del vínculo Estado-ciudadanía”* (Oszlak, 1999: 8). Pero, dicho proceso no fue acompañado de los recursos necesarios para que los gobiernos provinciales y municipales pudieran hacerse cargo de las nuevas responsabilidades que les habían sido asignadas. *“El proceso de desregulación no suponía la transferencia presupuestaria, ni la formación de recurso humano capacitado ni las herramientas de gestión y tecnología y comunicación necesarias para adaptarse a semejante cambio”* (Entrevista: Bellagio, 2012).

A partir de 1996 un nuevo conjunto de reformas, las de Segunda Generación, es aprobado por el gobierno de Menem. Esta nueva reforma *“hacia adentro”* (Oszlak, 1999: 9) perseguía el fortalecimiento institucional del Estado a través de su reestructuración; la racionalización de la dotación de personal frente a la deformación del aparato estatal; la profesionalización de la carrera administrativa; la desburocratización de procesos y trámites administrativos; la implementación de nuevas tecnologías orientadas a la mejora de la comunicación con la ciudadanía y transparencia de la gestión pública; la introducción de mecanismos de rendición de cuentas y mayor participación ciudadana.

Quienes apoyaban este paquete de reformas veían a través de ellas la consolidación de la democracia, la modernización de la economía y de las instituciones del Estado, logrando eficacia y transparencia en el aparato burocrático para el desarrollo de la equidad (Bello, 1999: 9). *“Se produjo un conjunto de reformas originales que pueden sintetizarse en dos aspectos fundamentales: el económico y el institucional. Quizá el símbolo más representativo del primer aspecto sea la Ley de*

*Convertibilidad*<sup>16</sup>”, mientras que en el institucional, “el más importante de estos cambios, no sólo por su rango, sino por su carácter integral, coherencia y base de consenso en nuestra sociedad ha sido la Reforma Constitucional de 1994” (INCaP, 1999: 13).

Sin embargo, otra de las características de este período fue la mutación del Estado en un aparato orientado a funciones principalmente políticas. Se produjo, a diferencia de lo esperado, una importante subordinación a los criterios políticos impuestos desde el Ejecutivo por sobre los niveles burocráticos tradicionales. Los aparatos burocráticos no pudieron adaptarse a los cambios frente a la transferencia de funciones al sector privado y su eliminación de la órbita pública (Thwaites Rey, 2005: 97). En todo caso, quienes sí pudieron conservar o acrecentar cuotas de poder fueron algunos funcionarios políticos a cargo de agencias públicas, en gran medida, gracias a su proximidad con “*la cúspide del poder en términos partidarios o personales*” (2005: 98).

Paralelamente, los organismos internacionales como el FMI y el Banco Mundial impusieron condiciones para financiar el endeudamiento del país. Entre ellas la incorporación de cuadros técnicos a la función pública a través de los cuales garantizaron la implementación de políticas de corte neoliberal<sup>17</sup>. Se trataba de “*thinks tanks*” (Mendizábal y Sample, 2009) que ingresaban al Estado desde donde gracias a sus vinculaciones con empresarios, políticos, universidades, fundaciones, generaron procesos de legitimación internos y externos necesarios para la reproducción del modelo neoliberal. Esto demuestra la importancia, que a partir de la década de los noventa, adquiere la relación entre el Estado, las ideologías y las instituciones encargadas de su reproducción en la definición de las políticas públicas, donde el estilo tecnocrático permite impermeabilizar al gobierno de las reivindicaciones sociales para poder ejecutar las medidas poco populares de reconversión económica (Lechner, 1999: 13). Los tecnócratas ingresaron al Estado conformando una “*burocracia paralela*” (Thwaites Rey, 2005: 98) que se extendió en la mayoría de los ministerios, aunque con mayor presencia en el de Economía, y generó una cierta recuperación de la capacidad estatal en la toma de decisiones.

---

<sup>16</sup> La reforma económica que acompañó el proceso de reforma del Estado, fue ideada y ejecutada por el Ministro de Economía Domingo Cavallo, quien apoyado en la ortodoxia liberal dominante, impulsó el llamado Plan de Convertibilidad -Ley de Convertibilidad del Austral N° 23.928 sancionada el 27 de marzo de 1991-.

<sup>17</sup> Los también llamados tecnopolíticos o como Sarah Babb los denominó en México: “*money doctors*” (2003) son especialistas formados en organizaciones privadas bajo el paradigma neoliberal.

En este sentido, Dinatale, Gallo y Nabot, sostienen que el desinterés de los partidos tradicionales en la formación, junto a su progresivo debilitamiento, generaron la multiplicación de estos grupos de pensamiento. *“Los think tanks constituyeron verdaderas factorías de ideas, matrices de nuevos dirigentes y espacios de consulta de funcionarios, intendentes, legisladores o ministros. Más allá de su aporte a la elaboración de políticas públicas, gran parte de los think tanks canalizaron en la práctica políticas impulsadas por grupos de interés particulares como grandes empresas y sectores financieros, que de esa forma obviaron la opacada estructura de los partidos políticos”* (2005: 47). Entre ellos, los más renombrados en las décadas de los ochenta y noventa fueron la Fundación Mediterránea y la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL).

De acuerdo al Dr. Rodolfo Díaz, ex funcionario del gobierno de Menem, estos cambios respondían al *“clima de los tiempos, donde se consideraba que la calificación científica era relevante y habilitante para los altos cargos del gobierno. Era un clima de época que atravesaba todos los partidos, no solamente el partido de gobierno, todos los partidos estaban atravesados por una fuerte impronta de calificación técnica y académica entre los principales funcionarios del gobierno y se daba el caso que, en el noventa por ciento de los casos además habían desarrollado intensísimas campañas de militancia política”* (Entrevista: Díaz, 2012).

Es decir que, en el medio de estas nuevas modalidades tecnocráticas, sobrevivían históricas tendencias personalistas y clientelares que los partidos utilizan para el reclutamiento y nombramiento de funcionarios públicos, donde imperaba la lógica del corto plazo que imponen los tiempos electorales. Uso que continúa siendo, tal como afirma Thwaites Rey, uno de los mayores impedimentos a la hora de pensar en la conformación de aparatos estatales eficientes al mando de una conducción política capaz de dar respuesta a las demandas de la sociedad (2005: 103). En este sentido, mientras la política, parecía reducirse, a lo mínimo indispensable, afectando el rol de los partidos políticos y acrecentando su distanciamiento con la sociedad, *“los jóvenes interesados en participar en política son cada vez menos y los partidos hacen pocos esfuerzos para atraerlos a la militancia”* (La Nación. Domingo 11 de abril de 1999)<sup>18</sup>, *“se exalta el componente tecnocrático, atribuyéndole el lugar del saber*

---

<sup>18</sup> Como se puede observar, en esta época la política de formación y capacitación de cuadros aparecía como una cuestión significativa incluso para los medios de comunicación, dando lugar

*calificado, pero como una reformulación justificatoria de la separación entre política y administración” (Thwaites Rey, 2005: 104).*

En este escenario que evidenciaba la indefinición en la delimitación de los espacios que correspondían a la política y a la administración, donde convivían funcionarios administrativos deslegitimados en su función, técnicos apartidarios, políticos-gerentes<sup>19</sup> y lógicas partidocráticas, se implementó a mediados de los noventa, frente a la carencia de formación política hacia dentro de los partidos (Entrevista: Bellagio, 2012), una política estatal orientada a dar respuesta a dicha demanda. *“Una adecuada preparación para la dirigencia política es indispensable en nuestros días, caracterizados por una complejidad cada vez mayor de los problemas estatales y sociales y en el marco de una aceleración de la historia que exhibe como incontrastable el proceso de globalización en el que estamos inmersos, con sus grandes desafíos y riesgos” (Hernández, 1999: 67, 68).*

El clima de la época no parecía ser el más propicio; sin embargo, la formación de los cuadros políticos para la gestión del Estado *“siempre fue una preocupación de la dirigencia política” (Entrevista: Velasco, 2012).* Es más, *“en los noventa la formación política estaba en la agenda, porque más allá de estar en las antípodas en la cuestión ideológica fue la época en que más se le dio importancia” (Entrevista: Rabinovich, 2011).* Sin duda, en esto contribuyó, el proceso vivido por los partidos políticos en torno a la reforma constitucional del '94, que abrió la posibilidad de diálogo entre dirigentes de diversas fuerzas políticas. *“En la Argentina había más tolerancia en ese sentido que la que hay ahora cuando las cuestiones ideológicas parecen más rígidas o más estructurales” (Entrevista: Velasco, 2012).*

---

a editoriales y a comentarios que a partir de la crisis de 2001 desaparecen o se refieren solamente al profundo deterioro de estas instituciones y su inexplicable subsistencia.

<sup>19</sup> Los llamados “políticos-gerentes”, que aparecen en la escena política argentina, principalmente en la década de los noventa, se encuentran cercanos a las modalidades del gerente moderno; rechazan los mecanismos de la tradicional política partidaria mientras alientan una concepción elitista en la conducción del Estado, siendo una de sus principales características la de ser producto y al mismo tiempo generador del distanciamiento de la ciudadanía de la acción política (Thwaites Rey, 2005: 102).

### **3.2. La reforma constitucional y la incorporación del artículo 38. Fundamentos e interpretaciones**

En el marco de las modificaciones que introdujo la reforma de la Constitución de 1994, se otorgó, por primera vez, rango constitucional, a los partidos políticos como instituciones fundamentales del sistema democrático. *“Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático. Su creación y ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, que garantiza su organización y funcionamiento democrático, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas. El Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes. Los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio”* (Art. 38 CN).

Dentro de los aspectos jurídicos que el artículo contemplaba, en la primera versión que llegó a las Comisiones de Participación Democrática y Redacción para su discusión, se pueden mencionar, en primer lugar el reconocimiento al partido político como institución básica de la democracia. En segundo lugar, el establecimiento de exigencias internas: organización, funcionamiento democrático y representación de las minorías. Un tercer aspecto que hacía referencia a derechos civiles: competencia para postular candidatos, acceso a la información pública y difusión de sus ideas. También se establecía un derecho económico relacionado al sostenimiento de las instituciones partidarias por parte del Estado. Y finalmente, el último aspecto del artículo era el deber de los partidos a dar publicidad sobre el origen y el destino de los fondos (Maqueda, 1994: 1829-1938).

Sin embargo, esta versión del artículo, no hacía expresa mención de las actividades de capacitación política, ni de la responsabilidad del Estado frente a las mismas, quedando subsumidas dentro de las actividades generales que llevan a cabo dichas instituciones, con el riesgo de que, frente a las urgencias que supone un proceso electoral, los partidos no se abocaran a la formación de sus cuadros. *“La obligación de los partidos de comparecer a las elecciones y de participar de los gastos y costos que tienen, muchas veces impide que una parte importante de los fondos se destine a la preparación y formación de cuadros, especialmente jóvenes, para que luego estén preparados y capacitados para el ejercicio de la dura tarea de gobernar una nación”* (Kammerath, 1994: 1829-1938).

En el marco de dicha discusión, fue el convencional constituyente por el Partido Justicialista de Córdoba, el Dr. Juan Carlos Maqueda, quien planteó una disidencia parcial incorporando a la redacción del último párrafo el siguiente texto: *“El Estado contribuye al sostenimiento económico y la capacitación y formación de los dirigentes de los partidos políticos, quienes deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonios”* (Debate del dictamen de la Comisión de Redacción en los despachos en mayoría y minoría originados en la Comisión de Participación Democrática. 1994: 1829-1938).

La disidencia de Maqueda se fundamentaba en la convicción de que *“si bien es cierto que alguien puede sostener que esto es producto de la ley o, valga la redundancia, que dentro de la expresión sostenimiento económico está incluido todo, quiero que quede claro que una cosa son los fondos que destina el Estado legítimamente para la organización y el funcionamiento de los partidos políticos, y otra cosa son los fondos que destina para la capacitación y formación de la dirigencia política. De la misma forma en que el Estado sostiene económicamente el funcionamiento de los partidos políticos y puede exigirles publicidad sobre el origen y destino de los fondos, podrá controlar que sean destinados a la capacitación y formación de dirigentes y no se desvíen de sus fines específicos o sean utilizados para lo que puede representar una tentación permanente; la maquinaria electoralista del partido”* (Maqueda, 1994: 1829-1938).

La disidencia del convencional por Córdoba fue votada afirmativamente e incorporada a la redacción del artículo en el convencimiento de que *“para reconstruir el perdido prestigio de los partidos políticos es muy importante en la Argentina fortalecer su obligación de que parte de los fondos públicos de financiamiento sean destinados al cumplimiento de una de las tareas que la Constitución Nacional les reserva, aunque no monopólicamente ya que, no sólo deben postular hombres sino también crear sistemas internos de capacitación, discusión y preparación de programas de gobierno compatibles con la seriedad que reclama la complejidad de la tarea de gobierno...y para que parte de los aportes que realizan los ciudadanos sean destinados a la capacitación de sus cuadros”* (Kammerath, 1994: 1829-1938).

La intención de Maqueda era crear, a partir del reconocimiento constitucional, instituciones que pertenecieran a los partidos políticos y que fueran financiadas por el Estado para la capacitación y la formación de los dirigentes. *“Tenía en mente lo que son las famosas fundaciones alemanas, la Fundación Konrad Adenauer, que es la más conocida, la Friedrich Ebert, o sea, todas las fundaciones que tiene cada partido*

*político alemán. Quería diferenciar, para que después la ley pudiera recoger y establecer con autoridades diferentes, con responsables políticos, económicos y administrativos diferentes y con un destino diferente lo que era el dinero que el Estado le da a cada partido político para la creación de una institución, yo le llamaba fundaciones, para la capacitación y formación de dirigentes y tenía el convencimiento de que si eso no estaba en la Constitución cuando llegara el momento de reglamentarlo en la Ley Orgánica de los Partidos Políticos tampoco iba a ser interpretado de la misma manera y el tiempo, lamentablemente, me dio la razón. O sea la Ley Orgánica de los Partidos Políticos no diferencia la plata para capacitación de los partidos políticos”* (Entrevista: Maqueda, 2012).

Sin embargo, la redacción del artículo se prestó a más de una interpretación. La primera tenía que ver con la idea de Maqueda, donde el Estado *“como parte del financiamiento apoya la generación y producción de instituciones internas de los partidos políticos destinadas a capacitar a sus cuadros”* (Entrevista: Mocca, 2012). *“Ese es un modelo posible, más a la alemana, donde el Estado financia a los partidos y los partidos a su vez destinan parte de esos fondos a campañas y a sus escuelas de formación”* (Entrevista: De Luca, 2011). El otro modelo, en cambio, se fundamentaba en la idea de que como *“desconfiamos que los partidos asignen este dinero a la formación, entonces asumimos ese rol desde el propio Estado e incorporamos la pluralidad o la diversidad en el programa de formación estatal”* (Entrevista: De Luca, 2011).

De acuerdo a varios de los diversos actores involucrados en aquel proceso, ambas interpretaciones eran válidas y posibles. *“Al ser tan genérico el artículo permite que sean tanto los partidos políticos los que tengan la responsabilidad y para esto establece la obligación del Estado de financiar la capacitación en los partidos políticos como la capacitación directamente desde el Estado”* (Entrevista: Corach, 2012). *“En realidad las dos interpretaciones son válidas y no se pueden excluir, porque ningún partido puede ser obligado a participar de una instancia de formación colectiva”* (Entrevista: Tullio, 2011).

Finalmente, la clausula dispuesta por el artículo 38 en referencia al sostenimiento que el Estado debe hacer para la capacitación de los dirigentes políticos fue el fundamento normativo para la creación de un modelo de formación y capacitación político estatal. *“La creación de un sistema de capacitación para los dirigentes políticos, responde a lo dispuesto por la nueva Constitución Nacional que establece que el*

*Estado deberá contribuir al sostenimiento económico de su actividad y a la capacitación de sus dirigentes, aspirándose a una formación de excelencia donde se enseñarán conocimientos globales, técnicos y empíricos de la gestión del Gobierno”* (Memoria del Estado de la Nación Año 1994. 1995: 637).

### **3.3. La creación del Instituto de Capacitación y Formación de Dirigentes Políticos y de la Escuela Nacional de Gobierno.**

En respuesta a lo dispuesto por el artículo 38 de la Constitución Nacional, en 1995 se crearon dos instancias de formación político estatal: el Instituto de Capacitación y Formación de Dirigentes Políticos (INCaP) y la Escuela Nacional de Gobierno (ENG). *“Dentro del PEN funcionan dos institutos diferentes que se dedican a esa misma tarea: son la Escuela Nacional de Gobierno y el Curso Anual de Capacitación y Formación de Dirigentes Políticos. La primera, depende de Claudia Bello, secretaria de la Función Pública; el segundo, de Hernán Corach, titular del Instituto de Capacitación y Formación de Dirigentes Políticos (INCaP), una dependencia creada por su padre, el Ministro del Interior, Carlos Corach. Los institutos comparten varias características: funcionan desde 1996, brindan un curso anual de capacitación para jóvenes dirigentes políticos y cuentan con el asesoramiento de un consejo multipartidario”* (La Nación. Domingo 27 de diciembre de 1998).

Estas políticas implementadas por el Estado se fundamentaban en el principio de que al tratarse de una cuestión que involucra valores éticos y morales, es el mismo Estado el que debe hacerse cargo de la formación y capacitación de su clase política. *“La cuestión de la pedagogía de lo político surge como un imperativo moral para la dirigencia política. Así lo entendieron los Constituyentes de 1994 cuando redactaron el artículo 38 de la CN. La formación de la dirigencia política es algo demasiado valioso como para dejarlo librado a la voluntad de los partidos políticos. La Constitución obliga al Estado a participar en la formación de la dirigencia política a los efectos de mejorar y profundizar la democracia e igualar las oportunidades de los argentinos para su participación y actuación política”* (ENG, 1998: 6). Consecuentemente, la formación de cuadros políticos desde el Estado se apoyaría en objetivos muy diferentes a los encarados tradicionalmente por los partidos políticos. Mientras la capacitación de estos últimos *“apunta a fortalecer la cohesión partidaria y a unificar un discurso ideológico, la encarada por el Estado debe abstenerse de ello. Para no desnaturalizar*

*su función debe ceñirse a lineamientos estrictos: tener una amplia convocatoria representativa del mapa político, abstenerse de promover doctrinas o ideologías particulares enfatizando valores compartidos por la inmensa mayoría de la sociedad, como puede ser la vigencia de las instituciones democráticas” (Riesgo, 2002: 41).*

Lo cierto es que a partir de 1995, estas instituciones han sido las encargadas de implementar las políticas estatales de formación y capacitación de cuadros políticos en el país. Su creación, en el caso del INCaP, data del 22 de junio del 95 cuando por Resolución 1664 del Ministerio del Interior (MI) se implementa el Programa para la Creación y Funcionamiento del Instituto de Capacitación y Formación de Dirigentes Políticos con dependencia funcional de la Subsecretaría de la Juventud (Art. 1º), cuyo objetivo era la *“creación de un Instituto para la Capacitación de Dirigentes Políticos y la iniciación y consecución de cursos, seminarios e investigaciones”* (Art. 2º). A través de dicho programa se buscaba responder a los *“cambios en la dinámica de las funciones de gobierno”* producidos por la reforma constitucional que impactarían en el *“diseño de un nuevo Estado”*, que *“exigirá una capacitación especializada de la dirigencia política argentina...a fin de operativizar eficientemente las acciones políticas”* (Considerando, Res. 1664 MI).

Un mes después, por Disposición 45/95 MI, el Subsecretario de la Juventud aprueba la nómina de integrantes del organigrama compuesta por: Director General: Dr. Hernán José Corach; Director Académico: Dr. Daniel Esteban Herrendorf; Director de Investigaciones: Lic. Daniel Adrián Riesgo y Director Administrativo: Dr. Alejandro Finocchiaro (Anexo I) y las funciones correspondientes a dichos cargos (Anexo II), en cumplimiento a lo dispuesto por Res. 1664/95 MI.

Finalmente, en el mes de setiembre, por Resolución 774/95 MI se da por concluido el Programa para la Creación y Funcionamiento del Instituto de Capacitación y Formación de Dirigentes Políticos (Art. 1º) y se crea el Instituto de Capacitación y Formación de Dirigentes Políticos, con dependencia funcional del Subsecretario de la Juventud del Ministerio (Art. 2º), cuya finalidad era la de organizar *“cursos y seminarios en el campo del derecho, la política, la economía y las relaciones internacionales”*, realizar *“estudios e investigaciones en las áreas mencionadas”* y *“propiciar el contacto directo con la clase dirigente de aquellos que se inscriben en los cursos y seminarios”* (Art. 3º). Para ello, el Instituto podría firmar convenios de colaboración con entidades nacionales e internacionales y/o privadas (Art. 4º).

La Dirección del Instituto quedó a cargo de un Directorio compuesto según lo establecido por Res. 1664/95 MI (Art. 5º) y cuyos integrantes correspondían a la nómina aprobada por Disposición 45/95 MI; el mismo sería asistido por un Consejo Asesor (Art. 6º). El Directorio tenía a su cargo: *“la formulación del calendario de eventos y el programa de los cursos ordinarios y seminarios a dictarse por el Instituto; determinar el cupo de vacantes para los cursos y los requisitos de ingreso a los mismos; determinar la nómina de profesores que formarán parte del cuerpo docente y elaborar el reglamento interno que regirá las actividades del Instituto”* (Art. 8º).

Para la creación de la Escuela Nacional de Gobierno, *“el acuerdo inicial establecía la posibilidad de impulsar la sanción de una Ley a propuesta de todos los partidos participantes para institucionalizar la Escuela. Acordamos comenzar la experiencia y actuar de acuerdo a la misma. Se negoció entonces, la elaboración de un Decreto del PEN para dar estabilidad al acuerdo. Se llegó a informar en agosto el número de decreto (1395) y en función de esa información comenzaron las reuniones formales del Consejo Rector (2 de septiembre). Posteriormente se explicó que existían inconvenientes institucionales para dictar tal norma y se propuso que el acuerdo entre los representantes se consagre con una Resolución del INAP creando un Programa y, posteriormente, asignar al mismo los recursos presupuestarios obtenidos”* (Tullio, 1996). De esta forma, el 21 de diciembre de 1995, por Resolución 379 de la Secretaría de la Función Pública se crea, en el ámbito del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) el Programa Escuela Nacional de Gobierno, con la finalidad de *“formar y capacitar a dirigentes políticos”* (Art. 1º). La normativa prevé que el programa estará dirigido por un Consejo Rector presidido por el Directorio del INAP y conformado por representantes de los partidos políticos legalmente constituidos y con representación parlamentaria no menor a cuatro bancas, así como también invita al Ministerio del Interior y al Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) a proponer un representante para que forme parte del mismo (Art. 3º). Dentro de las atribuciones del Consejo Rector se encuentra: la de *“proponer, coordinar y supervisar las condiciones de ingreso de los aspirantes a la Escuela”*; *“elaborar el diseño curricular para la capacitación de los dirigentes políticos en los poderes legislativos y ejecutivo de los distintos niveles de Gobierno”*; *“elevar la propuesta de designación del plantel docente”*; *“diseñar un régimen de pasantías”*; *“aprobar el reglamento de funcionamiento interno de la Escuela Nacional de Gobierno”*; *“proponer programas y convenios de cooperación técnica externa e interna para cumplir con los cometidos de la Escuela”* y *“proponer un programa de becas para aspirantes a ingresar a la Escuela Nacional de Gobierno”* (Art. 4º). *“Los profesores, las currículas, las trayectorias formativas, todo lo definíamos*

en este Consejo Rector, que además tenía un Consejo de Asesores bastante importante. Había un alto nivel de institucionalidad, en ese primer período” (Entrevista: Tullio, 2011).

En el caso del Instituto de Capacitación y Formación de Dirigentes Políticos, la normativa de creación, así como su denominación, atribuciones y forma de organización interna fueron modificadas pero siempre por medio de resoluciones del Ministerio del Interior. *“Nunca pudimos institucionalizarlo en base a una ley, sólo hubo una resolución de la Subsecretaría de Juventud”* (Entrevista: Corach, 2012). Las reformas que se introdujeron al Programa Escuela Nacional de Gobierno, tampoco llegaron a adquirir rango de ley, tal como se pensó desde un principio, de hecho continua vigente la resolución que le dio origen.

Más allá de lo cual, tras la preocupación por dar continuidad en el tiempo a estas políticas, la formulación de una ley para la implementación de las mismas, fue, sobre todo en los primeros años desde su creación, una preocupación frecuente de quienes las impulsaban. *“Creemos conveniente la oportunidad para expresar nuestra conformidad con la idea de institucionalizar mediante una ley del Congreso al INCAP, a los fines de mejor cumplir el mandato de nuestra Ley Suprema y sobre la base de mantener el espíritu pluralista que ha exhibido estos años”* (Hernández, 1999: 68). *“Desde sus comienzos hemos sostenido que la precariedad institucional del INCAP es una debilidad que no tiene su correlato con la importancia de su función. Por ello, siempre hemos exigido que se lo elevara en la consideración del gobierno y se lo creara por ley. Si bien en el seno del consejo asesor hemos consensuado un proyecto de ley para su creación, el Justicialismo no demostró demasiado interés en hacerlo efectivo”* (Lema, 1999: 20, 21).

Lo mismo sucedió con la ENG. *“Era un organismo no explícita pero sí implícitamente surgido de la constituyente. Habría que haber hecho una ley”* (Entrevista: Tullio, 2011). Esta política estuvo más cerca de lograrlo, ya que a fines de la década de los noventa y también en respuesta a la preocupación por asegurar la institucionalidad de la Escuela, los diputados Leopoldo Moreau, por el Partido Radical y Antonio Cafiero, por el Partido Justicialista<sup>20</sup>, presentaron un proyecto para la

---

<sup>20</sup> Ambos senadores nacionales se encontraban vinculados a la preocupación por la formación y capacitación de los cuadros políticos, primero desde su larga trayectoria partidaria. Leopoldo Moreau fue uno de los fundadores de la corriente universitaria del radicalismo, Franja Morada, donde actualmente se continúan formando muchos de los cuadros del partido. Mientras el Dr. Antonio Cafiero, ha participado desde el primer gobierno de Perón hasta nuestros días de

creación por ley de la Escuela. *“Este año conlleva el reto de lograr que se promulgue la ley nacional de creación de la Escuela Nacional de Gobierno, lo que implica una nueva dimensión institucional y un despliegue de la misma en términos de su federalización plena”* (Bello, 1998: 3).

El proyecto disponía la creación de un ente autárquico en la órbita de la Secretaría de la Función Pública, una estructura con representación del Gobierno, los partidos políticos, la UBA y el CIN y asignación presupuestaria específica. En este contexto, la finalidad de la Escuela era la de *“otorgar a un espacio pluripartidista de dirigentes la formación y capacitación que les permita hacerse cargo de una gestión de alta responsabilidad pública, facilitando su adaptación y propendiendo a una gestión profesional y ejecutiva”* (Art. 1º). *“Difundir, en un espacio pluripartidista de dirigentes, los progresos que el estilo de negociación y conciliación de la democracia va concretando, crear mecanismos de investigación y reflexión sobre los intereses permanentes de la Nación y proveer a esos dirigentes un conocimiento calificado y eficaz del modo de servirlos”*. Que permitiera *“salvar la dicotomía existente entre funcionarios de carrera con importantes conocimientos respecto de la tarea técnica a realizar, y políticos decisores de la agenda pública, a veces, carentes de conocimientos en gestión política”*. Y que constituyera un *“aporte para el funcionamiento de la democracia como sistema de gobierno para la Nación”* (Fundamentos Proyecto de Ley Moreau-Cafiero).

Finalmente, en el medio de internas políticas entre quienes conducían la ENG y el INCaP, *“la puja enfrentaba a Claudia Bello, quien impulsaba la ENG, con Hernán Corach, titular de la Juventud del PJ, que buscaba cooptar el Instituto para los militantes del partido”* (Dinatale, Gallo y Nabot, 2005: 44) el proyecto no fue aprobado. *“Se trataba de dos proyectos que competían por el mismo espacio político, por el mismo presupuesto y se veía una interna en la administración de ese momento”* (Entrevista: Elena, 2012). Finalmente, a principios del 2001, el expediente ya se encontraba archivado. *“Es una pena porque una de las cosas que peleamos mucho para lograr en ese tiempo fue sacar una ley. Nunca se pudo aprobar,*

---

varias instancias de formación de dirigentes, entre ellas, desde 1995 hasta el año 2000 fue el Presidente del Instituto Universitario Juan Domingo y desde el año 2004 preside el Instituto de Altos Estudios Juan Perón, órgano de capacitación del Partido Justicialista. En el ámbito estatal, integró la Comisión de Participación Democrática en la Convención Nacional Constituyente de 1994, donde se aprobó el artículo 38 y luego representó al PJ en el Consejo Rector de la ENG, desde su creación en 1995.

*lamentablemente, porque eso le habría dado continuidad institucional en los términos en los que fue diseñado originalmente...*” (Entrevista: Velasco, 2012).

La propuesta de creación de dichas instancias de formación política por ley, tenía que ver con la intencionalidad de generar una política de Estado en torno al tema. *“Hubo una época en la que se pensaba en la posibilidad de políticas de Estado. Así lo planteó el gobierno y nosotros respondimos. Una política común a todos”* (Entrevista: Tullio, 2011). *“Se le puso mucho corazón a ese proyecto, eran las ganas de dejar una política pública permanente”* (Entrevista: Pi de la Serra, 2012). De hecho, muchos de los que participaron en el Programa Escuela Nacional de Gobierno, llegaron a definirlo como tal: *“La capacitación de los dirigentes políticos de la Argentina se ha tornado una política de Estado, orientada a la gestión del sector público y liderada por el Estado”* (ENG, 1998: 8, 9). *“Para el gobierno nacional, el desarrollo y consolidación de la Escuela constituye una política de Estado y, como tal, una experiencia de consenso y pluralismo que se ve reflejado en todos los niveles, tanto en la composición del Consejo Rector como en la integración del cuerpo docente y plantel de alumnos”* (Bello, 1998: 3).

Sin embargo, desde la visión retrospectiva de actores involucrados en aquel proceso, la política impulsada a través de la ENG no puede considerarse una política de Estado, ya que no llegó, entre otras cosas, a tener continuidad en el tiempo ni el soporte institucional que lo permitiera. *“Por lo que pasó después se ve claramente que no fue una política de Estado, se discontinuó cuando no hubo el presupuesto suficiente para mantenerlo”* (Entrevista: De Luca, 2011). *“Le faltó mayor institucionalidad y que no fuera tanto un proyecto del Estado asociado a Claudia nada más”* (Entrevista: Pi de la Serra, 2012).

### **3.4. El rol de los partidos políticos en la política**

La definición de los institutos de formación político estatales por parte de los actores involucrados como políticas de Estado, tiene que ver, fundamentalmente, con el rol que tenían los partidos políticos en la formulación e implementación de los mismos, priorizando la búsqueda de consensos y otorgando mayores niveles de institucionalidad a las políticas. *“Política de Estado significa, construir consensos sobre la mayoría de los actores sociales, en aras del bien común. Nosotros juntamos a todos los partidos políticos en un proyecto institucional de mediano y largo plazo, no fue*

*sustentable, pero no quiere decir que no hubiera sido una política de Estado, fue una política de Estado no sustentable” (Entrevista: Bellagio, 2012). “Ese aspecto pluralista la definió como una buena política de Estado. Fue un buen ejemplo de política y abalada por todos los partidos, sumado a lo cual las designaciones nuestras eran designaciones orgánicas, discutías en las mesas partidarias” (Entrevista: Ferreira, 2012). “Era una política de Estado, en el sentido de que transversalizaba a los partidos políticos, participaban todos los partidos y realmente la filosofía era compartir todas las decisiones” (Entrevista: Corach, 2012).*

El grado de involucramiento y participación de los partidos varió de acuerdo a la forma en que se estructuró la misma hacia dentro de cada una de las instituciones estatales orientadas a la formación política. En el caso del INCaP, la institución se creó en el marco del Ministerio del Interior por ser *“la cartera que tiene a su cargo la relación con los partidos políticos, con las provincias y con numerosas instituciones que hacen a la vida política del país, era, por lo tanto, la jurisdicción natural de un instituto que definitivamente iba a ser uno de los ámbitos de encuentro, debate y convivencia de los distintos sectores de la vida política argentina” (INCaP, 1999: 17).*

Sin embargo, en su normativa de creación no se convocó a dirigentes de los diversos partidos políticos ni de las universidades para formar parte de su órgano máximo de conducción: el Directorio (Art. 5º. Res. 774/95 MI); sí en cambio para la conformación de un Consejo Asesor, aunque sin aclarar la manera en la que se compondría ni las atribuciones que tendrían sus integrantes. *“El órgano de Dirección será asistido por un Consejo Rector conformado por personalidades destacadas de los ámbitos político y académico” (Art. 6º. Res. 774/95 MI). “El INCaP tenía una Comisión integrada por representantes de los partidos políticos, designados por los partidos. Ahí estuvieron varios presidentes de la Juventud Radical y dirigentes de otras juventudes políticas orgánicas. Esa Comisión hacía la selección de los alumnos. Se recibían todas las solicitudes y después esa comisión definía quienes iban a ser los que cursaban” (Entrevista: Corach, 2012).*

Dentro de la estructura del INCaP, el Consejo Asesor era el encargado de *“garantizar el pluralismo ideológico de todas las actividades que realiza el Instituto. Colabora con el Directorio en la organización de las distintas actividades del Instituto, propone docentes y expositores para los cursos, seminarios y conferencias e interviene en la selección de los postulantes al Curso Anual y a otros eventos del INCAP. En síntesis, vela por el estricto cumplimiento de todos los principios que*

*inspiraron la creación del Instituto, fundamentalmente el pluralismo ideológico, la participación y la excelencia académica” (INCaP, 1999: 14, 18).*

En referencia a los destinatarios de la política, se trataba de una instancia de capacitación y formación orientada, principalmente, a las juventudes de los diversos partidos políticos con el objeto de elevar el nivel académico de la futura dirigencia política (Anexo I. Res. 1664/95 MI). *“Se convocó a las juventudes políticas orgánicas y donde no había juventudes políticas orgánicas les pedíamos algún referente al presidente del partido. Pero los más importantes eran el radicalismo y el peronismo. Fue un proyecto básicamente de las juventudes políticas de esa época”* (Entrevista: Corach, 2012). La convocatoria se realizaba buscando la participación proporcional de todos los partidos políticos con representación parlamentaria, mientras que se reservaba un cupo para independientes y representantes de organizaciones no gubernamentales (INCaP, 1999: 15, 17).

En el caso de la ENG, a diferencia de la experiencia del INCaP, el proceso a través del cual se llegó a la formulación e implementación del programa incorporó a los partidos políticos desde un principio. *“El Instituto Nacional de la Administración Pública ha tenido la iniciativa de ofrecer a los partidos políticos un programa de trabajo para la creación de una Escuela de Gobierno y ha invitado a la U.C.R., el Frente Grande, el PAIS, el Partido Justicialista, el MODIN y la Unidad Socialista a reflexionar sobre su viabilidad”* (Entrevista: Tullio, 1994). Lo novedoso de la experiencia tenía que ver con que *“en un momento, los partidos políticos se sentaron a pensar la preparación de sus dirigentes, y esto es una cuestión muy importante, por lo menos le da una responsabilidad bastante importante a los partidos frente a la sociedad. Es decir, nosotros necesitamos mejores dirigentes ¿Cómo hacemos? Los formamos entre todos y cada uno aporta un poco para esa formación, eso fue lo novedoso”* (Entrevista: Ferreira, 2012).

En consecuencia y de acuerdo a lo dispuesto por la Resolución 379/95 de creación del Programa Escuela de Gobierno; la Resolución 32/97 en la que se incorpora la representación de partidos provinciales al Programa y en el Proyecto de Ley Moreau-Cafiero para la creación de la Escuela, los actores involucrados en la resolución de la cuestión son los partidos políticos, tanto nacionales como provinciales con representación parlamentaria, la Universidad de Buenos Aires y el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN). De esta forma, los contenidos, modalidades, vacantes, alumnos, instructores y docentes son definidos y designados por el Consejo

Rector a propuesta de los partidos y el CIN *“a los efectos de garantizar la pluralidad doctrinaria y la transparencia metodológica en las instancias de decisión de la Escuela”* (Res. 32/97). *“El Programa Escuela Nacional de Gobierno es un esfuerzo compartido entre el Gobierno Nacional y los Partidos Políticos Argentinos, lo que se ve reflejado en la composición multipartidaria de su Consejo Rector. Esa composición, a la que hay que agregar la presencia del Consejo Interuniversitario Nacional, garantiza la pluralidad ideológica y teórica en el ciclo de formación así como la transparencia en el proceso de selección”* (ENG, 1996).

Se trataba, en este sentido, de una instancia de formación *“multipartidaria y democrática, porque los cursantes que participan de las actividades provienen, de todos los partidos políticos con representación parlamentaria nacional; pluralista, porque los cursos que se dictan en la Escuela son llevados adelante por docentes con las más variadas visiones y concepciones políticas y académicas; y que busca la excelencia, porque los docentes de la Escuela disponen del más alto prestigio académico, intelectual y político”* (ENG, 1998: 8, 9).

La representación de los partidos políticos se verificaba además a lo largo de toda la estructura académica de la Escuela. No sólo formaban parte del Consejo Rector *“El primer Consejo era un lujo. Estaba Cafiero, estaba Shuberoff, estaba Flamarique, estaba Auyero, estaba María Cristina Guzmán”* (Entrevista: Velasco, 2012)- sino que también había expertos que cumplían tareas de asesoramiento y un cuerpo de docentes que, además de su formación académica específica pertenecían a alguna de las fuerzas políticas que participaban de la experiencia. *“Debíamos elegir docentes de diferentes partidos...porque el perfil docente tenía que tener conocimientos y militancia política”* (Entrevista: Nosiglia, 2011). *“Como estábamos en distintos partidos políticos, se elegían profesores de distintas extracciones”* (Entrevista: Elena, 2011). Fue, en este sentido, *“la primera experiencia de tipo político académica de convivencia de tipos que venían de distintas tradiciones, con distintas historias y con distintas expectativas. Todo eso había que plasmarlo, consensuarlo y ponerse de acuerdo en un programa. Era una discusión para adentro de cada fuerza”* (Entrevista: Fariña, 2011).

Mientras que en la selección de los cursantes también se establecían cupos de acuerdo a la representación de cada partido en el Congreso. Uno de los requisitos de ingreso era *“ser afiliado a un partido político con representación en el Congreso de la Nación”* (ENG, 1998: 9) y tener *“experiencia de trabajo partidario, con capacidad para*

*asumir responsabilidades públicas”* (Entrevista: Tullio, 1995). Posteriormente, los partidos políticos realizaban la selección de los cursantes con la asistencia de la ENG, conforme los cupos previamente establecidos. De esta forma, *“se logró un espacio donde había una síntesis entre políticos muy experimentados y políticos muy jóvenes. Entonces, se pudo construir un hilo común de las necesidades de formación de un cuadro político. Realmente era una experiencia colectiva de aprendizaje. No solo era el docente el que transmitía el saber, sino que había un intercambio, un crecimiento colectivo y una producción colectiva de saber”* (Entrevista: Velasco, 2012).

### **3.5 Los recursos que el Estado moviliza para la formación y capacitación de cuadros políticos**

El período en el que se crean los institutos estatales de formación política durante el gobierno de Menem, constituye el momento, en el caso del Programa Escuela de Gobierno, donde más recursos, siguiendo la clasificación de Subirats, de tipo cognitivos, humanos, de confianza, de la mayoría, patrimoniales y principalmente económicos, se destinaron a la formación y capacitación de cuadros políticos.

El INCaP, en cambio, contó con menos recursos para el desarrollo de sus actividades. *“Teníamos un presupuesto muy chico y no nos daba para hacer demasiada publicidad ni demasiadas inversiones”* (Entrevista: Corach, 2012). *“El instituto cuenta con el más bajo presupuesto para cumplir funciones de capacitación, y sin embargo ha brindado la mejor calidad en sus productos”* (Lema, 1999: 20, 21).

A diferencia de la ENG, el INCaP tenía asignada por Resolución 774/95 MI una partida presupuestaria específica para la imputación de sus gastos (Jurisdicción 3000). *“Teníamos un presupuesto asignado, creo que eran 300.000 pesos anuales”* (Entrevista: Corach, 2012). En este sentido la actividad que más recursos demandaba a la Institución era el Curso Anual, que duraba un año y estaba compuesto por cuatro módulos, cada uno de ellos cuatrimestrales con una carga horaria de 48 horas cátedra distribuidas en una clase semanal de tres horas cada una. Para su dictado se contrataban profesores y directores de módulos atendiendo a las distintas posturas ideológicas y a las diversas visiones académicas, buscando garantizar el mayor nivel de excelencia (INCaP, 1999: 16). El Curso Anual contaba con 60 cupos que eran distribuidos entre alumnos provenientes de los partidos políticos a los que se les asignaban vacantes en relación a su representación en la Cámara de Diputados de la

Nación y alumnos independientes provenientes de universidades y ONGs. *“Era un año, se cursaba en Buenos Aires. Había becas que se les otorgaba a la gente del interior que quería cursar”* (Entrevista: Corach, 2012)

Otra de las patas del Curso Anual, fue el desarrollo del Programa de prácticas no rentadas en organismos de las comisiones del Congreso de la Nación, para lo cual el INCaP firmó convenios con los bloques de Senadores y Diputados del Partido Justicialista, de la Unión Cívica Radical y del FREPASO a fin de incorporar en carácter de colaboradores ad-honorem de los legisladores a egresados del curso (INCaP, 1999: 27, 93). Sin embargo, no existen datos precisos que permitan saber cuántos fueron los alumnos que pasaron por dicho programa y en qué período el mismo fue implementado.

Al mismo tiempo, se desarrollaban los Cursos de Capacitación Política para la Provincias, que consistían en programas intensivos de una semana de duración donde se incluían los mismos módulos, programas y bibliografía que en la modalidad anual. Para la realización de estos cursos, dada la falta de infraestructura propia, se generaban acuerdos con los gobiernos provinciales y organizaciones intermedias. Durante el período de la gestión de Corach al frente del INCaP se realizaron cursos en Jujuy, Salta, Misiones, Entre Ríos, Santa Fe, Chubut, Tierra del Fuego, San Juan, San Luis y La Pampa (INCaP, 1999: 27, 93).

Por otro lado, el Instituto organizaba actividades de más corta duración, entre ellas, cursos breves, de carácter más práctico, que apuntaban al desarrollo de habilidades y capacidades de los alumnos así como al conocimiento de herramientas técnicas útiles para el desempeño en la actividad política. También se dictaban conferencias y seminarios extraordinarios a cargo de personalidades sociales, políticas y académicas en torno a temas de coyuntura nacional e internacional. *“Hicimos varios seminarios abiertos que se publicitaban en las universidades, en los diarios. Invitamos a Alfonsín, al mismo Menem, a distintos actores de distintos partidos políticos, a Terragno. Un montón de políticos pasaron, iban y daban alguna clase sobre algún tema y tenían contacto con los alumnos”* (Entrevista: Corach, 2012). Los seminarios especiales fueron conferencias que se organizaron en distintas provincias y en torno a diversas temáticas. *“Había otros cursos complementarios para lo que había acuerdos con distintas entidades, en algunos casos universidades, u otros con instituciones del interior donde íbamos”* (Entrevista: Corach, 2012).

En todas las actividades del INCaP el material era distribuido en forma gratuita. Se buscaba, de esta forma, llegar a los más amplios sectores de la sociedad. *“El INCaP debía ser un instrumento al alcance de todos, fundamentando esto en la gratuidad del curso y sus actividades complementarias, demostrando con esto que el Estado garantiza la igualdad de oportunidades en la educación, que es otro pilar importante de este Instituto”* (Pirone, 1999: 24).

La realidad de la ENG fue otra, los recursos asignados permitieron el desarrollo de un programa con mayores exigencias académicas, a través del cual se buscaba lograr una relación equilibrada entre las cuestiones teóricas, la capacidad crítica y las cuestiones técnicas que requiere todo proceso de decisión política (Entrevista: Tullio, 1995), involucrando en el mismo a los partidos políticos y a la universidad. *“La idea de que el saber convence, de que el saber es mejor en términos estrictamente políticos se ve en la Escuela de Gobierno”* (Entrevista: Fariña, 2011). *“En la década de los noventa se le había inyectado a la Escuela muchísimos recursos, donde los distintos lugares pasaban a estar rentados, todo lo que era el Consejo Asesor pasaba a estar rentado con salarios muy buenos y eso servía para contener a distintas fuerzas políticas que mandaban a algunos de sus dirigentes, por más que eran de la oposición, a integrar esos Consejos”* (Entrevista: Trotta, 2012).

Se trataba de una política que, tal como afirma una de las docentes, *“estaba bien financiada”* (Entrevista: Elena, 2011) a través del pago de horas cátedra. *“Claudia te pagaba con horas cátedra”* (Entrevista: Fariña, 2011). Mientras que había un sistema de becas para los alumnos que, en el caso de los que venían del interior, incluía estadía, comida y viáticos. *“Había becas para los alumnos del interior entonces los partidos podían fácilmente mandar alumnos de las provincias. Estaban todos alojados en un hotel, se les daba la comida y se les pagaba bien a los docentes. La Escuela tenía un presupuesto que le permitía funcionar bien”* (Entrevista: Elena, 2011).

Sin embargo, la ENG nunca tuvo asignada, a diferencia del INCaP, una partida presupuestaria específica, es por ello que, la posición de Claudia Bello al frente de la Secretaría de la Función Pública y del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), tratándose además de una funcionaria cercana al presidente, fue decisiva en la forma en que se implementó el programa y los recursos asignados al mismo. *“El presupuesto se lo daba Claudia Bello que era la Secretaria de la Función Pública y la Presidente del INAP”* (Entrevista: Tullio, 2011). *“Claudia Bello lo usó como una vidriera personal y creo que en eso acertó. A Menem también le servía, porque para él hacer*

*un acuerdo con toda la oposición en algo era mostrar un gobierno, si se quiere más sensible o institucional frente a lo que había sido. Menem entregaba los títulos, los diplomas a los que se sacaban buen promedio, el acto se hacía en Olivos. Nadie rechazaba eso porque la realidad es que esa experiencia fue de bastante apertura y nadie puede decir que no sentimos la libertad de hacer, discutir mano a mano y que nadie nos impuso nada, por lo menos en la primera etapa de construcción fue muy buena la experiencia”* (Entrevista: Ferreira, 2012). De acuerdo a lo que revelaban los diarios de la época, la Escuela contaba con un presupuesto anual de aproximadamente 1.380.000 pesos (Clarín, 26 de diciembre de 1996).

Su estructura estaba conformada por el Consejo Rector; Secretarios Académicos; expertos de cada uno de los partidos políticos que participaban; el cuerpo docente y el personal administrativo. *“Tuvimos equipos técnicos de primerísima línea, en la Escuela de Gobierno, equipos técnicos del radicalismo, equipos técnicos del FREPASO, equipos técnicos del PJ, equipos de la Universidad de Buenos Aires. Nosotros tuvimos equipos en serio, para tener un análisis pedagógico, para diseñar currículas, para revisar contenidos, para revisar bibliografía”* (Bellagio, 2012). Mientras que el programa estaba organizado en torno a tres ofertas de formación: el Curso de formación de dirigentes políticos; el Curso Federal de Capacitación y el Banco de experiencias.

El Curso de formación de dirigentes políticos, de un año de duración presencial, contemplaba las siguientes etapas: selección; ciclo introductorio de nivelación (organizado en torno a disciplinas); ciclo de debates contemporáneos de la política; ciclo de gestión de la política; y talleres y conferencias sobre temas transversales. *“Se cursaba durante todo el año, era de abril a noviembre y de martes a jueves”* (Entrevista: Velasco, 2012). Se trataba de un plan anual e intensivo de formación integral de dirigentes políticos, a quienes, a través de cursos, seminarios, talleres, conferencias y actividades prácticas, se los dotaba de los conocimientos y herramientas de gestión necesarias para el desempeño político (ENG, 1998: 13, 20).

En cuanto al cuerpo docente, el presupuesto asignado al Programa permitió la contratación de profesores de reconocida trayectoria académica. *“El salario docente era de 80 pesos y nosotros ganábamos 1200 pesos y esto era importante, porque el escalafón salarial determina el nivel de profesionalización de tu actividad. Entonces eso alentaba la profesionalización de la política”* (Entrevista: Fariña, 2011). La disponibilidad de recursos permitió además la contratación de expertos

internacionales. *“Trajimos personas de afuera, vino Alain Touraine, Pasquino, además se convocó a empresarios y los profesores eran de primer nivel”* (Entrevista: Nosiglia, 2011). *“En ese momento con el uno a uno, era muy barato traer gente, te asociabas con una universidad y venían tipos de mucha calidad y mucha envergadura, vinieron tipos de Italia, vino Mariano Grondona, vinieron tipos muy bien, vino Juan Alemann, venían tipos por derecha y por izquierda”* (Entrevista: Fariña, 2011).

Cada materia estaba a cargo de docentes especialistas, docentes coordinadores y docentes integradores, que aparte de su formación académica, contaban con experiencia partidaria. *“Había un especialista, un coordinador y un integrador, el especialista era más un teórico, un coordinador porque habían muchas comisiones y el integrador era el que tenía una mediación entre el saber y la acción política. La mayoría de los profesores eran de la UBA”* (Entrevista: Nosiglia, 2011). *“Inventamos la figura del docente integrado. La lógica era que los docentes no podían ser docentes comunes. Teníamos teóricas y prácticas. Tenía que ser gente que tuviera experiencia política y que tuviera alguna experiencia académica porque lo que tenía que tratar, más que de transmitir un conocimiento teórico, era de ayudar a los alumnos a integrar los conocimientos teóricos con su experiencia práctica. Por eso su función era integrar los conocimientos”* (Entrevista: Velasco, 2012).

Por su parte, el Curso Federal de Capacitación, buscaba, a través de seminarios, talleres y cursos cortos, satisfacer las necesidades de capacitación de dirigentes políticos de diversas regiones del país. En consecuencia, sus contenidos se definían en función de un trabajo de relevamiento y detección de necesidades de capacitación y formación específicas o de acuerdo a las demandas de las dirigencias políticas locales. Durante la gestión de Bello, este trabajo se realizó en las provincias de Buenos Aires, Mendoza, Río Negro, Catamarca, Chaco, Santa Fe y Jujuy, con el objeto de otorgar una cobertura federal al Programa (ENG, 1998: 13, 20).

A través del Banco de experiencias, formado a partir de las historias de vida de políticos destacados, se buscaba generar un ámbito que propiciara la práctica de conservar y transmitir el conocimiento de gestión que se obtiene por el desempeño de un cargo en la función pública y/o en la vida partidaria (ENG, 1996). *“El Banco de Experiencias, tiene por objetivo conformar un banco de casos, publicaciones, seminarios de reflexión y conferencias de gestión política que permitan extraer conclusiones de la experiencia de políticos en actividad para las futuras generaciones de políticos de nuestro país”* (ENG, 1998: 13, 20).

En definitiva la experiencia de aquellos años fue posible gracias a la decisión política de quien la condujo, ya que cuando Bello comenzó a perder poder político, los recursos para el Programa comenzaron también a recortarse, dejando en evidencia la falta de institucionalidad de la Escuela. *“Desde el 96 en adelante Claudia empieza a perder poder, le sacaron horas cátedras, tenía menos presupuesto”* (Entrevista: Fariña, 2011). *“En el 98 empezó la crisis económica, que después con el gobierno de la Alianza siguió. Entonces el financiamiento que había para estas cosas se fueron cortando, cada vez se pagaba peor, cada vez se pagaba menos, entonces te costaba conseguir los docentes”* (Entrevista: Pi de la Serra, 2012). *“En 1999 hubo menos presupuesto, incluso creo que no pudieron venir alumnos del interior ese año”* (Entrevista: Velasco, 2012).

Sumado a lo cual, se trataba de políticas que no generaban consenso social, lo cual hacía aún más difícil su sostenibilidad en el tiempo. *“Los medios fueron muy escépticos, no hubo un apoyo, ni social ni de medios porque básicamente hay un descreimiento sobre la dirigencia política muy grande. Cuando hablas de formar dirigentes políticos, la visualización social es más de lo mismo y negocio para ellos. Sobre todo como fue planteado desde la Escuela de Gobierno, a nosotros nos apoyó la UBA, pero no era un proyecto académico universitario y entonces estaba teñido del interés político, y cuando algo está teñido del interés político, la sociedad mira con recelo”* (Entrevista: Bellagio, 2012). *“Esto no podía trascender. Cuando Menem asume teníamos un 18,6 % de desocupación y la sociedad decía que los políticos se robaban todo, entonces no le podías decir voy a pagarle a unos tipos para que aprendan a hacer política porque el escándalo iba a ser total”* (Entrevista: Fariña, 2011).

### **3.6 ¿La formación y capacitación política contribuyen al fortalecimiento de la democracia?**

Al implementarse las políticas de formación de cuadros para la gestión del Estado con la incorporación, del artículo 38 a la Constitución Nacional, el principal fundamento de quienes las impulsaron fue lograr la consolidación y el mejoramiento de la democracia a través de una clase dirigente idónea para la función pública, como diría Matus, con capacidad de gobierno (2008). *“La democracia necesita que cada vez más hombres y mujeres integren sus filas, porque el país es el que está sediento de estadistas. Las futuras generaciones demandarán idoneidad para cubrir los cargos políticos. Hay parámetros que indican cuál tiene que ser la capacidad y la aptitud para*

*poder ser representante de esa voluntad popular, que lo que hoy más quiere es no sentirse nuevamente traicionada luego de haber ejercido uno de los derechos más sagrados como es el de poder elegir” (Caballero, 1994: 1829, 1938). De esta forma, a través de la Constitución, se “obligaba al Estado a participar en la formación de la dirigencia política a los efectos de mejorar y profundizar la democracia e igualar las oportunidades de los argentinos para su participación y actuación en la política” (ENG, 1998: 6).*

En este sentido, siendo los partidos políticos las instituciones fundamentales del sistema democrático, es lógico que la formación política de sus cuadros fuera una preocupación central del Estado. *“El Estado debe asegurarse la capacitación continua de la dirigencia política, tanto de oficialistas como opositores” (Lema, 1999: 19). Es por ello que la creación de instituciones estatales destinadas a la formación y capacitación política “fue una decisión del gobierno nacional, sostenida en la firme decisión de hacer realidad la letra de la Constitución Nacional, que define a los Partidos Políticos como los actores fundamentales del sistema democrático y obliga al Estado a actuar en la capacitación de sus dirigentes. Pero además, esta decisión se asienta en la profunda convicción de que es imprescindible dotar a la vocación política de cada dirigente de un sentido profesional, que le permita servir a la sociedad desde la gestión de gobierno, poniendo en práctica herramientas, tecnologías y conocimiento para materializar esta aspiración” (ENG, 1999: 7).*

Se buscaba, de esta forma, responder a una demanda que es constante en la sociedad: profesionalizar a la clase política a fin de *“garantizar a los futuros gobierno democráticos un conjunto de cuadros entrenados en las cuestiones del Estado” (ENG, 1996) acortando la brecha entre representantes y representados e impulsando una democracia de calidad; este era el objetivo tanto de la ENG como del INCaP. “La profundización de la calidad de nuestra democracia nos exige buscar nuevos objetivos para una segunda etapa de nuestra democracia. Señala Guillermo O’Donnell que “el destino de las democracias de transición depende fundamentalmente de la calidad de los políticos profesionales, se requieren a su juicio políticos democráticos en condiciones de llenar de vida a las instituciones y mecanismos democráticos”. Coincidimos con esta visión, como uno de los puntos de partida para asegurar el éxito de esta segunda etapa de nuestra democracia, en el marco de un proceso de reforma política progresista” (Lema, 1999: 19).*

En consecuencia, la política de formación y capacitación de cuadros políticos para la gestión del Estado, durante la década de los noventa, respondió a la preocupación por contribuir al fortalecimiento de la democracia, en el sentido de que, desde el Estado y los partidos políticos se alentó la creación de espacios pluralistas y democráticos de enseñanza y aprendizaje de la política. *“Fue muy interesante, porque generó una cultura, cuya base o una de las bases fue el diálogo”* (Entrevista: Pi de la Serra, 2012). *“Se produjo un crecimiento cualitativo trascendente en todos quienes participaron de esta nueva experiencia, pues se avanzó en un diálogo profundo, sincero y respetuoso, que servirá para profundizar la democracia y mejorar la calidad de la futura dirigencia”* (Hernández, 1999: 66).

En el caso del INCaP, esto fue posible gracias a la *“la participación efectiva de alumnos de todos los partidos, la consolidación de un staff docente de excelencia y pluralista, la presencia de dirigentes políticos y funcionarios de todos los partidos en las actividades realizadas y al funcionamiento pleno y permanente del Consejo Asesor a lo largo de estos años, más allá de las coyunturas políticas”* (INCaP, 1999: 15). *“El desarrollo exitoso del instituto es sin duda uno de los síntomas de la consolidación democrática. Quienes tuvimos la oportunidad de participar de él, somos jóvenes que nacimos a la vida cívica ya en democracia, y que desde los dieciocho años hemos votado sin interrupciones. Esta puede ser la razón del entendimiento y la tolerancia que exige la vida en democracia, y que aquí se manifestó plenamente”* (Lema, 1999: 20).

Así también lo vieron quienes participaron en la ENG, para quienes se trató de una experiencia que ayudó a bajar conflictos y a construir consensos entre las fuerzas políticas. *“Tanto los docentes como los alumnos coincidieron en que lo más positivo fue la convivencia alcanzada entre los sectores políticos”* (Clarín, 26 de diciembre 1996). *“Una persona que atravesaba ese año ahí estaba debatiendo todos los días con pares suyos de otros partidos políticos. Lo que aprendes en términos de lo que es la democracia ahí adentro, no hay forma de explicártelo, lo vivís, es lo vivencial. Lo que ahí aprendía esta gente era a vivir la democracia porque veían cómo los docentes que eran de otras fuerzas políticas tenían que convivir. Veían que podían estar en un mismo panel distintos políticos hablando de lo mismo y encontrando acuerdos”* (Entrevista: Velasco, 2012).

## **CAPITULO IV**

### **El gobierno de Fernando De la Rúa. Discontinuidades y rupturas: la formación y capacitación político estatal en un segundo plano**

En diciembre de 1999, con la llegada al gobierno de la Alianza, las políticas de formación y capacitación de cuadros políticos comienzan una paulatina y por momentos fugaz etapa de desinstitucionalización, hasta llegar, a mediados del 2001, a prácticamente desaparecer, luego de un frustrado intento de unificación de la Escuela Nacional de Gobierno (ENG) y del Instituto Nacional de Capacitación Política (INCaP).

En medio de una profunda crisis por la contracción de la económica, el aumento de la pobreza y el desempleo y fundamentalmente el deterioro del sistema político que sin sustentabilidad gubernamental se mostraba incapaz de dar respuestas a las demandas de una ciudadanía que comenzaba a mostrar su hartazgo, saliendo a la calle para repudiar a la clase dirigente, el gobierno de Fernando De la Rúa implementó fuertes ajustes fiscales que repercutieron en la función pública. De esta forma, el área destinada a la profesionalización de los funcionarios del Estado se desjerarquizó pasando de Secretaría a Subsecretaría de la Gestión Pública. Esta medida significó un ajuste presupuestario en todas las actividades destinadas a la formación y capacitación técnico-política. Algo similar sucedió en la órbita del Ministerio del Interior, dentro del cual funcionaba el INCaP. Evidentemente y sin dejar de lado la gravedad de la coyuntura que el país estaba atravesando, la formación y capacitación política había dejado de ser una prioridad o más sencillamente, había dejado de despertar el interés de aquellos que tenían la capacidad política para impulsarla. Finalmente, tras el desenlace de los acontecimientos que tristemente vivimos los argentinos a fines del 2001, terminaron con la renuncia del Presidente, los programas de formación y capacitación política, que todavía quedaban vigentes, fueron abruptamente interrumpidos.

#### **4.1. El contexto de crisis: aspectos políticos, económicos y sociales**

Mucho se ha escrito en torno a la crisis política, económica y social que desencadenó los sucesos de diciembre del 2001. En este apartado trataremos de especificar aquellos aspectos que más repercutieron en el desarrollo de la política estatal destinada a la formación y capacitación de cuadros políticos que había sido implementada a mediados de la década de los noventa. Sin duda, la crisis de los

formatos tradicionales de la representación política y con ella el distanciamiento entre gobernantes y gobernados fue uno de los que más contribuyó a su pérdida de legitimidad impidiendo su institucionalización.

De la Rúa asume la presidencia del país en diciembre de 1999 en un contexto de crisis económica y fiscal, con crecientes niveles de desocupación, un significativo aumento en los índices de pobreza junto numerosas acusaciones de corrupción a dirigentes políticos del gobierno saliente, lo cual contribuía al debilitamiento de la institucionalidad democrática del país. *“Después del encantamiento con la política que trajo consigo el final de la dictadura militar en 1983, los argentinos experimentamos un sostenido proceso de deslegitimación permanente de toda nuestra institucionalidad política democrática. Este proceso vivió distintas etapas; primero desconfianza y alejamiento de los ciudadanos con la política, después desafección y enojo, y, finalmente, bronca e indignación”* (Medina, 2005: 56).

Tal como sostiene Quiroga, la década de los noventa había dejado una *“marca de corrupción en la vida política de los argentinos”*. En este escenario, el nuevo gobierno tenía la tarea de *“discutir el funcionamiento de las instituciones públicas y la reorganización de la democracia, en base a principios sanos y transparentes que ubicaran los intereses de la comunidad por encima de los intereses personales”* (2005: 279), en la búsqueda por, entre otras cosas, recuperar la credibilidad de la sociedad en la clase dirigente. No es de extrañar entonces que el triunfo de la Alianza por el Trabajo, la Educación y la Justicia haya sido percibido por la mayoría de los ciudadanos como *“el punto de partida de una renovación de la política”* (Quiroga, 2005: 290). Sin embargo, la estrategia electoral que posibilitó que este partido de coalición llegara al poder, no se correspondió con un plan de gobierno acorde a la coyuntura por la que atravesaba el país.

En el aspecto económico, el nuevo gobierno, sostuvo la convertibilidad de la moneda, dando continuidad a la mayoría de las reglas macroeconómicas que habían sido fijadas durante el gobierno de Menem. Más allá de lo cual, la recesión de la economía, que había comenzado en 1998, se agravaba día a día. *“Se careció de una estrategia de desarrollo coherente para mejorar la economía a largo plazo, que fuera más allá de los imperativos de estabilidad y ajuste a corto plazo”* (Quiroga, 2005: 303). En un corto período de tiempo se sucedieron Ministros de Economía, entre ellos Machinea y López Murphy, que fracasaron en sus intentos por aplicar ajustes fiscales. Finalmente, el nombramiento de Cavallo y la implementación de su programa

económico que osciló entre *“la heterodoxia de los primeros meses y la ortodoxia del déficit cero de la segunda parte de su breve gestión”* (Quiroga, 2005: 304) tampoco fue suficiente para evitar las corridas de los depósitos bancarios y empeoramiento de la situación económica, social y política del país.

De esta forma, *“la Alianza que inicialmente había logrado un buen romance entre política y sociedad, terminó en un rotundo fracaso”* (Quiroga, 2005: 291) en diciembre del 2001 a sólo dos años de haber comenzado su gestión y frente a una sociedad que salió a la calle a manifestar su descontento con la clase dirigente, incluso a través de hechos de violencia. *“Fue sin duda la fase terminal del modelo económico generalmente asociado a la Ley de Convertibilidad y a las llamadas políticas neoliberales que provocaron un empobrecimiento creciente de grandes sectores de la población, y un fuerte aumento en la desigualdad de la distribución de la riqueza. Fue la eclosión de un largo proceso de creciente desencanto y hastío de la población con respecto al funcionamiento de la política”* (Medina, 2005: 49, 61). *“2001 representa un golpe institucional y cultural, es una ruptura. No es casualidad que toda la cultura democrática que se había construido desde el año 1983 hasta 2001 se haya quebrado”* (Entrevista: Velasco, 2012).

El descrédito en los partidos políticos como mediadores de demandas entre el Estado y la sociedad se hacía más visible que nunca. De acuerdo a la opinión de un ex funcionario del gobierno de Menem, *“la crisis de los partidos empieza con la renuncia del vicepresidente Chacho Álvarez, cuando entran en esa idea de que la política es una cosa individual, no una construcción social, donde los partidos o la política no es un modo de organización de la actividad colectiva que requiere instituciones colectivas, actividades colectivas y mecanismos colectivos de decisión”* (Entrevista: Díaz, 2012). Sin embargo, la crisis de los partidos políticos, es un proceso que ya había comenzado a manifestarse poco tiempo después del retorno a la democracia, se agravó en los noventa y finalmente eclosionó en el 2001; primero en las elecciones de octubre cuando el inusual porcentaje de votos en blanco puso de manifiesto el disconformismo de grandes franjas de la ciudadanía y luego en diciembre con la renuncia del Presidente. De todos modos, se trata de un fenómeno que no puede circunscribirse exclusivamente a la Argentina. *“En América Latina el panorama es bastante similar y también en las democracias estables de los países desarrollados existen altos niveles de desinterés en la política y de desconfianza hacia sus principales actores”* (Portantiero, 2002: 31).

Esta disconformidad con los políticos, de acuerdo al estudio coordinado por Portantiero, puede explicarse a través de tres categorías que englobaban las críticas de la ciudadanía: sus prácticas, su competencia y su representatividad. En relación a las prácticas, se critica a la clase política por su tendencia a actuar como un grupo autorreferenciado cuya principal preocupación es asegurar su propia supervivencia dentro de las organizaciones partidarias en vez de responder a las demandas de la sociedad a través de políticas públicas. Es decir que, *“se ocupan prioritariamente de sus problemas más que de los intereses de los ciudadanos y de lo que pueda servir al bienestar de la sociedad”*. La crítica respecto a la escasa competitividad de quienes ejercen cargos públicos, tiene que ver con la falta de conocimientos específicos y técnicos para abordar los problemas sociales. Finalmente la falta de representatividad, que es, en parte consecuencia de las dos anteriores, se relaciona a la *“incapacidad de los políticos para satisfacer las exigencias y preferencias de los ciudadanos”* (Portantiero, 2002: 3).

Es en este sentido que los sucesos de diciembre del 2001 fueron la clara manifestación de la crisis de la representación política y de sus principales actores, los partidos políticos. *“La crisis del 2001 y el descreimiento sobre el sistema de partidos políticos está vinculada a que los partidos no han hecho las cosas bien. Yo que estuve comprometido con alguno de ellos y puedo afirmar que hay otros intereses, otras prioridades que no son las de la agenda de la gente. El trabajo de un dirigente político es facilitar con herramientas aptas que la gente viva mejor, todo lo demás es otra cosa”* (Entrevista: Pi de la Serra, 2012). En definitiva, la política, *“como espacio colectivo de construcción de consensos”* (Portantiero, 2002: 71) dejó, en el 2001, de ocupar un lugar central en la vida de los ciudadanos, en tanto mecanismo que rige las relaciones sociales y económicas.

En este contexto, *“la técnica suplanta a la política y la tecnocracia a la democracia. Desaparece así el contenido moral y avanza la inconducta. La relegitimación comienza a buscarse en el camino del elitismo. Es común encontrarse con interlocutores que sólo advierten la dimensión técnica de la problemática nacional y obviamente con ese criterio orientan sus decisiones electorales. Por eso se ha dicho con razón que el poder tecnocrático ha jugado el papel de desencadenante de la crisis en el sistema social (Guariglia, 1986). La política se convierte así en una tarea técnica, que excluye de la discusión pública los problemas morales que afectan al sistema político-económico”* (Alfonsín, 2005: 21, 45).

De esta forma, la participación de la ciudadanía, fundamento de la democracia ya no se canaliza a través de los partidos políticos y queda relegada frente a especialistas con conocimientos técnicos que se hacen cargo de la gestión del Estado. Sumado a lo cual emerge *“un nuevo modelo de dirigencia que, no obstante hacer política, no reconoce pertenencia ninguna. Es más, prefieren denominarse dirigentes sociales y dar permanente testimonio de su absoluta prescindencia respecto de las formas tradicionales de la política partidaria”* (Fernández, 2005: 14, 16). Todo lo cual dejó en evidencia las debilidades de una clase política abocada a sostenerse electoralmente y sin capacidad de gestión para construir un proyecto político consensuado o en principio, concertado para sacar al país de la crisis.

#### **4.2. La formación y capacitación político estatal bajo la lógica académica**

La política destinada a la formación y capacitación de cuadros dirigentes no fue ajena a un contexto en el cual la política había perdido centralidad en la relación Estado/Sociedad, vaciándose de contenidos y siendo reemplazada, en muchos casos, por el tecnicismo imperante en los noventa. En este sentido, a fines de 1999 la Escuela Nacional de Gobierno, con el cambio de gestión, abandonó el modelo de formación que había sido implementado desde su creación en el año 1995 poniendo en práctica uno mucho más orientado a la lógica academicista, siguiendo la impronta del modelo norteamericano y el de la ENA en Francia. Mientras el INCaP, que cambió su nombre por el de Instituto Nacional de Capacitación Política bajo la órbita de la Subsecretaría de Asuntos Institucionales y Relaciones con la Comunidad del Ministerio del Interior, continuó, sin mayores modificaciones, orientando sus actividades a la formación de *“cuadros políticos partidarios”* (La Nación, 2 de julio 2000), bajo la dirección de Alejandro Echegaray, un militante del radicalismo vinculado al ámbito de la Universidad Nacional de la Plata (Golden, 2010: 85).

Al frente de la ENG fue nombrado Nicolás Ducoté, un joven académico sin experiencia en la gestión pública, *“la Escuela fue mi primera experiencia en el sector público”* (Entrevista: Ducoté, 2012), que venía de realizar una maestría en políticas públicas en la Universidad de Harvard, e interesado en la temática de las Escuelas de Formación Política -tema de su tesis de maestría-, no tardó en redefinir el perfil de la institución hacia el desarrollo de un proceso de formación *“técnico-político”* (La Nación, 2 de julio 2000) orientado a resolver problemas de gestión. *“Mi premisa era que había que fortalecer al Estado, entonces teníamos que tener un Estado con más gente*

*conocedora del saber en política pública y en acción política. Cuando yo veía a mis compañeros de Harvard -me incluyo- teníamos mucho conocimiento de política pública, pero de política sabíamos poco. Entonces, quería tener un espacio para esto”* (Entrevista: Ducoté, 2012). Bajo este nuevo formato, la ENG comenzó a exigir como prerrequisito de ingreso estudios universitarios terminados o en curso, mientras en el INCaP el ingreso era irrestricto, sujeto a la aprobación de un examen escrito. *“Yo era mucho más partidario de que fuera para gente de la universidad o que tuviera determinados años de formación laboral, pero no quería jóvenes de 20 años o de 18 años en la Escuela. El INCaP en cambio apuntaba mucho más a un público joven”* (Entrevista: Ducoté, 2012). Esta decisión se justificaba, de acuerdo al Director de la Escuela, en el hecho de que *“los docentes buscan un mayor grado de interactividad con los alumnos y esto no puede lograrse si tenemos un 10 por ciento de personas con un secundario incompleto, como pasaba en la antigua Escuela”* (La Nación. 2 de julio de 2000). Prueba de ello es que para el año 2000 se seleccionaron 110 candidatos para la realización del curso de la Escuela, de los cuales sólo 80 cumplieron los requisitos de aprobación (Memoria del Estado de la Nación, 2000: 251).

La ENG rediseñó su estructura aproximándose a una formación académico-universitaria. *“La Escuela de Gobierno, presentó una estructura similar a la de una universidad, es gratuita, otorga becas y tiene capacidad para formar a unos 150 alumnos por año. En su sede se cursan posgrados oficiales de un año”* (La Nación, 20 de febrero 2000). Los cambios respondían al objetivo de la nueva dirección que buscaba posicionar a la Escuela al nivel de los institutos de formación política más prestigiosos de Estados Unidos y Europa imponiendo los criterios de una capacitación técnico-académica y diferenciándola del modelo de los noventa que se había caracterizado por la impronta que los partidos habían transmitido a la formación de cuadros. *“La Escuela de Gobierno era un espacio de subsidio a la militancia con poco incentivo hacia la exigencia. Yo, en cambio, quería tener un sesgo que tendiera más hacia la profesionalización, con estándares más altos de formación y exigencia. Yo vine sesgado con lo que había estudiado en Harvard. Quería un modelo de más alta dedicación, por lo menos ocho o diez horas por semana; quería exámenes por mérito, quería que la gente no solamente viniera designada de la política, sino que tuviera que haber aprobado un examen y aunque no vengas de la política, si sacaste una nota sobresaliente, que puedas entrar a la Escuela. Mi modelo era que los líderes políticos se formaran mejor y para eso le tenían que dedicar cierta prioridad a este período de su vida de un año. Se tenían que cumplir una serie de objetivos más claramente pautados, había que cumplir con determinada presencia y exámenes. Los pilares eran:*

*alta dedicación en términos relativos y remuneración por necesidad*” (Entrevista: Ducoté, 2012). En el marco de este nuevo perfil, a principios de la gestión de Ducoté se otorgaron 51 becas para estudiar en el país, tanto en universidades estatales como privadas y tres más para cursar maestrías en gestión pública en el exterior: dos en la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard y una en la Escuela Nacional de Administración francesa (ENA) (La Nación, 2 de julio de 2000).

En este período, el objetivo estratégico que se definió para la Escuela fue el de *“formar y capacitar, en un ambiente de pluralismo ideológico y de excelencia académica, a líderes con vocación pública para servir a una sociedad democrática. Mejorar y profundizar el fortalecimiento institucional democrático mediante una gestión profesional de las cuestiones de Estado con recursos humanos idóneos para contribuir a la solución de problemas públicos”* (Memoria del Estado de la Nación 2000: 520). *“Se apuntaba a formar cuadros políticos, pero en un proyecto a cuatro años. En el primer año éramos conscientes de que era una transición de la Escuela vieja a la Escuela nueva, con lo cual los objetivos eran más modestos”* (Entrevista: Ducoté, 2012).

De esta forma y teniendo en cuenta la coyuntura política y social del país, el Programa, que hasta entonces se encontraba restringido a militantes partidarios, se abrió a líderes sociales y ciudadanos en general: *“el 80% eran líderes políticos de otros partidos, pero buscamos que un 20% de la gente no viniera de la política. Tratábamos de buscar perfiles más de activistas políticos pero que tuvieran que convivir con una persona que venía del Banco Mundial o de la academia con vocación hacia la función pública”* (Entrevista: Ducoté, 2012). Para el cumplimiento de este objetivo, a principios del 2000 se implementó, en reemplazo del anterior Curso de Formación de Dirigentes Políticos, el Programa de Líderes Públicos, como aquel, de un año de duración. Para la puesta en marcha de dicho programa, Catalina Nosiglia, que había sido la Secretaria Académica de la Escuela durante los noventa, continuó al frente de dicha coordinación por un corto período hasta pasar por otro pequeño lapso de tiempo al INCaP, con lo cual no se introdujeron grandes modificaciones en la currícula. *“No hubo un cambio drástico en términos de currícula. Retocamos los contenidos un poco para hacerlos más ágiles. Yo tengo una versión de la Escuela de Gobierno como es en la que me formé yo, más profesional, más orientada a resolver problemas de gestión. Entonces, Catalina quería muchas más materias como Historia de la Democracia, y yo era Presupuesto y Gestión. Saqué muchos de los contenidos más teórico-académicos que claramente permitían financiar un determinado tipo de*

*docente, y preferí traer practicantes, gente que tenía más experiencia en gestión”* (Entrevista: Ducoté, 2012).

Además, se proyectó el programa de Asesores Legislativos y el de Pasantías en el Sector Público, a través de los cuales se buscaba dotar a los cuadros políticos y sociales de conocimientos teóricos e instrumentos prácticos que les permitieran mejorar la calidad de sus decisiones en el ámbito público (Presupuesto Nacional, 2001: 72). *“La misión a cuatro años era ir más al modelo de la ENA donde los egresados de la Escuela tuvieran garantizado trabajo en el Estado”* (Entrevista: Ducoté, 2012). Sin embargo, la crisis institucional desatada en diciembre del 2001 impidió la efectiva implementación de los mismos, tal como lo demuestra la auditoría interna realizada en abril del 2002 en la que se revela que estas actividades no fueron ejecutadas durante la gestión de De la Rúa (Golden, 2010: 83). *“La idea era que tenían que tener una experiencia parecida a la que hacen muchas Escuelas de Gobierno que es que tengas efectivamente un trabajo de campo en el que hagas algún tipo de argumentación a favor de algo que quieras proponer como política pública, pero no soy consciente de que se haya cumplido esa parte”* (Entrevista: Ducoté, 2012).

La fundamentación de darle a la ENG un sesgo académico tenía que ver, por un lado, con el hecho de que, de acuerdo a la visión de su Director, ninguna universidad privada en Argentina, a diferencia de lo que sucedía en Harvard, tenía el poder de convocatoria, tanto de alumnos como de docentes, para armar una estructura que permitiera una formación política plural, por lo que se necesitaba una instancia público-estatal para la capacitación de cuadros para la gestión del Estado. *“El argumento a favor de una institución pública o por lo menos público-privada se basaba en que nosotros podíamos juntar a profesores de la UBA, de San Andrés y demás universidades. Quería que el Estado lo pudiera hacer, porque en Estados Unidos puedes tener una universidad, tener decenas de millones de dólares y convocar a gente de todo el país. En Argentina no hay una universidad privada que pueda hacer eso. En las universidades públicas sí, pero están muy politizadas y yo quería que esto fuera público y gratuito”* (Entrevista: Ducoté, 2012). Por otro lado, el nuevo perfil de la Escuela buscaba diferenciarse del modelo implementado a mediados de los noventa donde primaba una lógica política y partidaria, *“no era una formación académica, era una formación para dirigentes políticos”* (Entrevista: Ducoté, 2011), en respuesta a lo cual, como sostenía su Director *“sacamos demasiado sentido político y pusimos más formación”* (Entrevista: Ducoté, 2012).

Sin embargo, las modificaciones introducidas en la Escuela desarticulaban aquello que más la había caracterizado desde su creación, la participación de los partidos políticos en los órganos de conducción y con ellos la posibilidad de conjugar en una instancia de formación teoría y práctica política. *“Se dejó de convocar a los partidos políticos para gestionarla. En esa época desapareció el Consejo Rector. La Alianza puso en la dirección a gente sin militancia partidaria, que no tenía expertise en lo político ni formación práctica ni académica en nuestro terreno. La Escuela de Gobierno entró en crisis cuando le fue concedida su conducción a gente que no venía de los partidos políticos, sino que se le dio a un grupo tecnocrático muy respetable. Nosotros, en cambio, que teníamos formación académica y trayectoria académica, que éramos profesores regulares en la facultad aceptábamos el liderazgo de Claudia Bello porque aceptábamos el peso y el valor del expertise en lo político”* (Entrevista: Tullio, 2011). De esta forma, el nivel de institucionalidad que el Programa había logrado gracias a los consensos alcanzados por las distintas fuerzas políticas en torno a la necesidad de contar con una instancia estatal transversal a los partidos políticos y orientada a la formación y capacitación de sus cuadros se fue diluyendo. *“Cambió el gobierno y ese nivel de institucionalidad se perdió. Las personas que éramos actores de eso, con el cambio de gobierno fuimos a ocupar distintos roles y ahí la función pública fue tomada por una cosa muy técnica”* (Entrevista: Velasco, 2012).

Finalmente, el proyecto liderado por Ducoté duró sólo unos meses, ya que para agosto del 2000 el Director de la ENG había renunciado a su cargo debido a la crisis política y a la debilidad institucional del gobierno de la Alianza que *“hacía muy difícil que funcionara un espacio de articulación política”* (Entrevista: Ducoté, 2012) como era la Escuela. *“La coyuntura política hizo muy frágil la institucionalidad de la Escuela, la incertidumbre era enorme, entonces se hizo muy difícil juntar políticos en una experiencia de convivencia cuando el sistema político se estaba yendo a pique”* (Entrevista: Ducoté, 2012).

#### **4.3. ¿Cómo repercute la crisis de representación y de los partidos políticos en la formación y capacitación de cuadros políticos para el Estado?**

La crisis de representación política que estalla durante la gestión de De la Rúa, puede entenderse a través de dos dimensiones: una que coloca el acento *“en la función representativa de los partidos políticos, es decir, en la vinculación partido-sociedad”* (Portantiero, 2002: 94). Relación que se manifiesta a través de políticas que

los partidos implementan dando respuesta a las demandas de los ciudadanos. Es por ello que, cuando los partidos dejaron de ser articuladores de los intereses sociales, sobrevino la crisis. En la segunda dimensión, *“la representación política es concebida en términos de acción y está referida al desempeño en el cargo de quienes han sido investidos de la representación. Desde este ángulo, la representación política remite a la relación partido-gobierno y comporta un problema de ejercicio del poder de decisión”* (Portantiero, 2002: 94). Entra aquí en juego la capacidad y competencia de los gobernantes para ejercer el cargo para el que han sido democráticamente elegidos. En este sentido, la crisis terminó siendo además, una manifestación de la deficiente gestión que los representantes venían haciendo de los recursos estatales destinados a dar respuesta a los intereses de la ciudadanía.

En consecuencia, no se puede delegar la responsabilidad de la crisis al gobierno que asumió la gestión del Estado en 1999. En todo caso, *“los partidos venían ya de una decadencia de representación muy fuerte, venían con una crisis de representatividad muy cuestionada. Después vino la crisis del 2001”* (Entrevista: Ferreira, 2012). En el medio de este continuo proceso de deslegitimación de los partidos políticos, la falta de capacitación y formación de sus cuadros que impedía que asumieran responsablemente el rol que la Constitución les reconoce en el sistema democrático, era una preocupación tanto para el Estado como para la sociedad. De hecho, el 7 de marzo del 2000, el Ministerio del Interior, a través del Decreto 219 modificó el Decreto 1378/99 que determina el porcentaje de los subsidios percibidos por el fondo partidario permanente que los partidos políticos deben destinar a la investigación y capacitación de sus dirigentes (Memoria del Estado de la Nación Año 2000: 32). De esta forma, en el artículo 2º del Decreto 219 se disponía que los partidos políticos en las presentaciones trimestrales a la Dirección Nacional Electoral *“deberán acreditar en forma fehaciente, que el veinte por ciento (20%) de los fondos utilizados fueron destinados a la investigación o capacitación de sus dirigentes”*. Asimismo, en el marco del Proyecto de Reforma Política presentado al Congreso ese mismo año, se propusieron modificaciones a la Ley Orgánica de los Partidos Políticos N° 23.298, entre las que se buscaba dar prioridad a la capacitación y formación política, fijando un piso mínimo del veinte por ciento (20%) de los aportes públicos para la realización de dicha tarea.

En los hechos y con distinto grado de desarrollo, los partidos políticos dictaban cursos destinados a la formación y capacitación de sus cuadros, entre ellos puede mencionarse el del Instituto de Formación Política de la UCR, que, dirigido por Raúl

Alfonsín, ofrecía un curso anual de posgrado. Sus requisitos de inscripción eran poseer grado universitario y antecedentes de gestión en ámbitos políticos o gremiales, sin ser necesaria la afiliación al partido. En el caso del peronismo y con el objeto de *“capacitar a nuestros cuadros para mejorar la calidad de la dirigencia justicialista”* (Rubeo en Clarín, 11 de marzo de 2001) se creó, en el 2000, el Foro de Pensamiento Justicialista. Mientras que en el partido Acción por la República, presidido por Domingo Cavallo, se organizaban charlas de formación política, tanto en Capital Federal como en el interior del País. Finalmente, la tradicional Escuela de Dirigentes del Partido Comunista, continuaba dictando cursos, talleres y seminarios, donde se abordaban, entre otras asignaturas, las corrientes del pensamiento marxista y la historia nacional (Clarín, 11 de marzo de 2001).

Sin embargo y más allá de las nuevas disposiciones que respondían a lo dispuesto por el artículo 38 de la CN y a las acotadas actividades de formación partidaria que se estaban desarrollando, la realidad hacia el interior de los partidos políticos era otra. Tal como sostiene Mocca, *“en los partidos políticos había un proceso de utilización de las fundaciones y las instituciones capacitadoras de cuadros más como un modo de acumulación política que como centros de producción de investigación. Esto es así porque el partido político en Argentina funciona como un modo de juntar a la gente que apuesta a que gane tal partido para formar allí colonias de técnicos, de profesionales, que puedan de alguna manera disputar espacios en el Estado, o sea, es muy difícil que funcione la idea de partidos capacitadores”* y agrega, *“el partido está en condiciones o podría facilitarse que el partido esté en condiciones de formar cuadros técnicos -de hecho hay instructores y gente con formación- pero es más difícil que el partido por iniciativa propia les presta atención a esos aspectos”* (Entrevista: Mocca, 2012).

En este sentido, la labor desarrollada por las instituciones estatales de formación política atravesaba ambas dimensiones de la crisis de representación, ya que la capacitación de los cuadros políticos colaboraba, por un lado, en la recomposición de la relación entre los partidos y la sociedad, y por el otro, permitía que los gobiernos que llegaran al poder, a través del voto de los ciudadanos, contaran con cuadros políticos formados para la gestión del Estado. *“En un tiempo en que la carrera política aparece devaluada y vapuleada, es importante que existan espacios institucionales de formación y capacitación de dirigentes por encima de las disputas y recambios entre oficialismos y oposiciones. Es indispensable, también, que estos ámbitos de formación mantengan requisitos calificados y estén abiertos a quienes tienen una genuina*

*vocación por los asuntos públicos, con independencia de sus preferencias partidarias o ideológicas. El Estado puede cumplir, así, no solamente con la misión que la Constitución le ha fijado, contribuyendo al sostenimiento económico de los partidos políticos y a la capacitación de sus dirigentes, sino también con el objetivo de mejorar su propio funcionamiento y darle mayor eficiencia y lucimiento a la gestión pública”* (Clarín, 16 de marzo de 2001).

En respuesta a lo cual, durante la corta gestión de De la Rúa, dentro de las actividades desarrolladas por la Subsecretaría de la Función Pública, se continuó implementando el Programa Escuela Nacional de Gobierno a través de diversas actividades, entre ellas, conferencias magistrales realizadas por destacados políticos argentinos, junto a seminarios y talleres donde los temas, con un perfil bastante técnico, giraron en torno a las principales problemáticas en la función pública, los problemas y métodos de negociación, introducción a la estadística, reforma política, técnica presupuestaria, sistema de calidad en la gestión pública y análisis de proyectos, entre otras. (Memoria del Estado de la Nación Año 2000, 2001: 520). Para el desarrollo de estas actividades se conformó un Consejo Académico integrado por políticos pertenecientes a los diversos partidos encargado de la selección de los cursantes y la aprobación de los programas (Entrevista: Ducoté, 2012).

El INCaP, por su parte, continuó orientando su perfil a la *“capacitación de la dirigencia y de los futuros funcionarios públicos”* (Clarín, 11 de marzo de 2001), aunque diversificando también el perfil de sus destinatarios entre los cuales se encontraban, aparte de dirigentes partidarios, dirigentes sociales de ONGs y agrupaciones locales, estudiantiles-universitarios y funcionarios (Golden, 2010: 87). A tal fin desarrolló diversas acciones destinadas a *“fomentar el federalismo a través de la participación de organizaciones juveniles de todo el país en las actividades del Instituto de Capacitación Política, realizando cursos y seminarios en forma coordinada y conjunta con gobiernos provinciales y organizaciones no gubernamentales”* (Memoria del Estado de la Nación Año 2001, 2002: 287). En respuesta a lo cual, se implementó el Curso Anual de Capacitación de Dirigentes Políticos y Sociales, con una duración de seis meses y un cupo para 120 alumnos, más allá de lo cual en el 2000 el Curso sólo tuvo 65 egresados (Golden, 2010: 88, 89).

Por otro lado, en el marco de la política de federalización de la capacitación que se impulsaba desde el Instituto, se implementó el Curso Federal de Capacitación de Dirigentes Políticos y Sociales, dentro del cual se realizaron cursos federales y

seminarios de capacitación política en las provincias de Formosa, Tierra del Fuego, Mendoza, Santa Fe, Córdoba, Río Negro, La Pampa y Tucumán (Memoria del Estado de la Nación Año 2000, 2001: 569). Dichas instancias de capacitación se realizaron a través de convenios con los gobiernos y/u organizaciones provinciales y locales y también con la participación de las universidades (Golden, 2010: 89).

Sin embargo, y más allá de las actividades realizadas por la ENG y por el INCaP, en un contexto de absoluta falta de legitimidad de las figuras partidarias, sostener políticas de este tipo le generaba al gobierno más rechazos que adhesiones de la sociedad. *“Discutir el tema de la Escuela, era poner en este tapete de la sociedad que el Estado banque la formación de sus dirigentes, fue audaz, estaba bueno ponerlo, porque por un lado la sociedad se quejaba de los dirigentes que tenían los partidos, pero por otro lado cuestionaba el presupuesto que vos le podías destinar”* (Entrevista: Ferreira, 2012). Los medios de comunicación también se hacían eco de estas contradicciones y críticas que la política generaba. *“A pesar de que nuestro país cuenta con estos institutos desde la recuperación democrática, ellos no se han logrado constituir hasta el presente como verdaderas escuelas de administración pública y semilleros de dirigentes, a la manera en que existen en democracias más arraigadas. La regla ha sido, por el contrario, la de una digitación por parte de cada gobierno o funcionario de turno, que tendieron a tomar dichos espacios en función de sus propios intereses o imprimirles una determinada orientación. Cada recambio en esas áreas de gestión significaba, asimismo, la interrupción de las tareas cumplidas y reemplazos a la medida de los nuevos ocupantes, lo cual dista de lo que se presentaba, ampulosamente, como “escuela de estadistas”. Por otro lado, los partidos políticos que seleccionan a los candidatos para realizar estos cursos no se han sustraído, tampoco, al clientelismo y reparto de prebendas cuyo resultado ha sido, a la postre, el alejamiento de muchos potenciales adherentes, afiliados o simpatizantes”* (Clarín, 16 de marzo 2001).

#### **4.4. El Estado sin recursos: la emergencia económica y social afecta la continuidad de la política**

En el marco de la emergencia económica y social por la que atravesaba el país hacia fines de la década de los noventa, la política destinada a la formación y capacitación de cuadros políticos, dejó, más que nunca, de ser una prioridad para el Estado. *“La época de la Alianza fue una época de escasez absoluta, resultaba*

*prácticamente impensable dedicarle recursos a esta política. Estaba absolutamente internalizado que la política estaba para destruir a la sociedad, es decir, no podías sostener políticamente la formación de cuadros políticos. La Alianza vino con un plan destinado a recortar absolutamente todo, entonces ya no teníamos cabeza para impulsar este tipo de política, una cosa es cuando vos discutís la expansión y otra cuando estás discutiendo la restricción”* (Entrevista: Fariña, 2011).

Desde su llegada al poder, el gobierno de la Alianza comenzó, progresivamente, a implementar un fuerte ajuste fiscal que repercutió significativamente en los recursos destinados por el Estado a la función pública. En este contexto generalizado de disminución de cargos políticos, la Secretaría de la Gestión Pública, pasó al rango de Subsecretaría, desjerarquizando sus principales funciones destinadas a la modernización de la administración pública y a la gestión integral de los recursos humanos del Estado. Al mismo tiempo, *“en marzo del 2000 entró el ajuste del 13% para la administración pública y recortaron el INAP”* (Entrevista: Ducoté, 2012). Para efectivizar la medida, se procedió a la centralización del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), que pasó de ser un organismo descentralizado con ocho cargos extraescalafonarios y dieciseis funciones ejecutivas a una Dirección Nacional con cinco funciones ejecutivas. Cambio que de acuerdo al gobierno *“implicó mayor agilidad y eficiencia en la prestación de servicios”*. Mientras en términos presupuestarios le permitió un ahorro anual estimado en 3.000.000 de pesos (Memoria del Estado de la Nación Año 2001, 2002: 253).

Dentro de esta política de reasignación y reducción presupuestaria del INAP, se modificó el manejo del régimen de horas cátedra, a través de las cuales se pagaba a la mayoría del personal del Instituto, entre ellos, docentes, no docentes, e inclusive funcionarios con cargos políticos. *“Lo que más podías administrar en el INAP o en la Escuela de Gobierno eran las horas cátedra”* (Entrevista: Ducoté, 2012). En consecuencia, se realizó un relevamiento del personal no docente con horas cátedra que prestaba servicios imprescindibles para el normal funcionamiento de la Institución, a quienes se les ofrecieron contratos, alcanzando así una importante reducción del gasto anual estimado en 1.159.455 pesos. De esta forma, se liberaron las horas cátedras necesarias para ofrecer 1.368 cursos en el transcurso de un año (Memoria del Estado de la Nación Año 2000, 2001: 521).

Sin embargo, estas medidas, no contribuyeron a relegitimar el rol del INAP como organismo rector de la capacitación de funcionarios del Estado, escuela

gubernamental de formación y centro de investigación y documentación especializado en la Administración Pública Nacional. *“El INAP hizo pocas cosas para legitimar su rol en la formación. Encima, las acciones del gobierno recortando salarios y sacando jubilaciones anticipadas, más otra cantidad de medidas tendían a desvalorizar aún más la función pública”* (Entrevista: Ducoté, 2012).

El recorte en el presupuesto del INAP impactó en el desarrollo del Programa Escuela Nacional de Gobierno que funcionaba bajo su órbita en el ámbito de la Subsecretaría de la Gestión Pública. La Escuela venía sufriendo, desde hacía cuatro años, una paulatina reducción presupuestaria que, para principios del 2000 ascendía a más de un millón de pesos. De esta forma y teniendo en cuenta que se trata de la información que manejaban los medios de la época, mientras en el 96 los recursos financieros asignados a la Escuela eran de 1.500.000 pesos, con la gestión de De la Rúa, los mismos se habían reducido a 350.000 pesos, de los cuales el 80% se destinaba al pago de salarios (La Nación, 2 de julio de 2000). Tal como recuerda el Director de la ENG durante el gobierno de la Alianza, *“habíamos arrancado con la idea de que iba a ser un presupuesto de algo así como de entre cinco y diez millones de pesos en un programa super ambicioso que incluía las actividades en el interior que se iban a hacer. Entre el presupuesto con el que entramos en 1999 y la ejecución real, no habremos ejecutado dos millones y medio de pesos-dólares en ese momento en todo el año, en todo el programa, en todas las cosas”* (Entrevista: Ducoté, 2012). Dentro del recorte presupuestario se disminuyó el personal administrativo de la Escuela, los salarios docentes (La Nación, 2 de julio de 2000) e incluso el cupo de alumnos se redujo a la mitad (Entrevista: Ducoté, 2012). De hecho, el Programa que para el año 1999 tenía asignado 27.953 horas cátedra para el dictado de 130 cursos, en el año 2000 se disminuyó las mismas a 14.000 que se utilizaron para la realización de 41 cursos (Presupuesto Nacional Años 1999 y 2000)<sup>21</sup>.

El ajuste presupuestario también se vio reflejado en el INCaP, que a partir de la Gestión de De la Rúa pasó a la órbita de la Subsecretaría de Asuntos Institucionales y Relaciones con la Comunidad del Ministerio del Interior (Memoria del Estado de la Nación Año 2000, 2001: 569). De acuerdo a la información relevada del presupuesto nacional, el crédito asignado a las actividades del Instituto pasó en 1999 de 507.000 pesos a 435.336 en el 2000<sup>22</sup>. Dicha reducción también fue confirmada por los medios

---

<sup>21</sup> Ver en Anexo Tabla Presupuestos Nacionales ENG. Período 1997/2011. Pág. 265.

<sup>22</sup> Ver en Anexo Tabla Presupuestos Nacionales INCaP. Período 1997/2011. Pág. 268.

de comunicación, aunque no con tanta precisión, ya que más allá de que la partida presupuestaria asignada al INCaP aumentó a 400.000 pesos, en comparación con los 350.000 de la gestión, durante la década de los noventa, de Hernán Corach; bajo la dirección del radical Alejandro Echegaray se perdieron las partidas complementarias que permitían el financiamiento de la mayoría de las actividades (La Nación, 2 de julio de 2000). En consecuencia, una de las medidas que se tomaron fue el recorte de las becas destinadas a los alumnos de las diversas provincias que viajaban a Buenos Aires para realizar el Curso Anual y el desarrollo de actividades en el interior del país.

#### **4.5. La Escuela Nacional de Gobierno y el Instituto Nacional de Capacitación Política, una sola instancia de formación**

En este contexto de crisis del sistema político y escasas presupuestaria la existencia de dos instituciones con superposición de funciones respecto a la formación y capacitación política volvió a plantearse tal como ya había sucedido en los noventa, como un sinsentido. *“Pese al ajuste, las dos academias dependientes del Gobierno siguen en acción. Como si existiera el temor a quedarse sin dirigentes políticos, el Poder Ejecutivo Nacional mantiene dos instituciones que tienen una misma función: formar futuros políticos con “perfil de gestión”. Al menos así lo demuestran los programas de las dos escuelas de gobierno que la administración menemista creó, a comienzos de 1996, con objeto de responder a las exigencias de capacitación de dirigentes partidarios expresadas en el artículo 38 de la Constitución nacional y que han sobrevivido al ajuste anunciado por la actual administración semanas atrás”* (La Nación, 2 de julio de 2000).

Sin embargo, la racionalidad política no fue la que primó en la decisión de unificar ambas instituciones. Nicolás Ducoté había llegado a la ENG de la mano de Rodolfo Terragno que había sido designado al frente de la Jefatura de Gabinete. *“Terragno me propone ir al INAP con la idea de que el INAP debería formar a los servidores públicos en general, terminar la carrera y todo, el resto de los nombramientos eran políticos pero él quería un nombramiento más académico, así que de los cinco directores del INAP había uno que venía por el radicalismo, otro venía por el Frente Grande, y los que ponía él. Yo era un caso de los que ponía él, así que cumplía una función en el INAP y, dentro del INAP en la Escuela de Gobierno”* (Entrevista: Ducoté, 2012).

En los primeros meses del 2000, la nueva gestión volvió a convocar a algunos de los principales actores que habían participado de la creación de la ENG en 1995. Entre ellos, Alejandro Tullio, Sandra Elena y Catalina Nosiglia. Tullio había sido miembro del Consejo Rector en representación de la UCR hasta su disolución, mientras Elena, cercana a Cafiero, había participado como docente coordinadora por el PJ y Nosiglia venía de estar al frente de la Secretaría Académica del Programa, en representación de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Sin embargo, al poco de asumir Ducoté, Tullio y Nosiglia terminaron trasladándose, también por un corto período al INCaP, hasta que finalmente se desvincularon de ambas instancias de formación política. Otras de las personas que continuaron en la ENG fueron el AG Enrique Bellagio y los secretarios administrativos, entre ellos, María Angélica Muñoz.

Las modificaciones introducidas por el director, que no tenía militancia partidaria (Entrevista: Tullio, 2011; Fariña, 2011) terminaron generando tensiones principalmente con los dirigentes de los partidos políticos que hasta entonces habían alentado la participación de sus militantes en el Programa y que ahora no estaban conformes con el modelo de formación implementado por la nueva gestión. En este sentido, una de las primeras confrontaciones a la que tuvo que enfrentarse Ducoté tuvo que ver con los intentos de los principales partidos políticos que querían aprobar por ley la creación de la Escuela y, con ello, trasladarla a la esfera del Congreso de la Nación. *“Tuvimos una batalla institucional complicada que fue que en un momento durante el gobierno de Menem, Moreau y Cafiero presentan un proyecto de ley para llevarse la Escuela de Gobierno al Congreso. Hice todo lo que pude, perdí un montón de energía para evitar eso y finalmente ganamos, pero ¿A qué costo? ¿A qué costo para mí, para la Escuela? Después llamaban estos mismos tipos y decían: “que nadie vaya a la Escuela”. Entonces, no contamos con el respaldo político ni del presidente ni del jefe de Gabinete para poder encarar un proyecto más institucional como creo que fueron los AG o puede ser una ENA o una experiencia privada”* (Entrevista: Ducoté, 2012). Esto le generó a Ducoté la antipatía de varios funcionarios políticos que dejaron de estimular la participación de sus militantes, e incluso, lo que es más grave, demoraban el tratamiento de algún proyecto en el Congreso a fin de ejercer presión sobre el Jefe de Gabinete. *“Cuando llegamos a los exámenes finales o a la segunda ronda de parciales, la presión era aún mayor, a mí me habrán llamado noventa senadores o diputados, y no sólo a mí, al Jefe de Gabinete, a Terragno. Terragno viene y me dice: “No quiero tener quilombo con la Escuela de Gobierno. No puede ser que me tengan parados proyectos de ley, me los cajonean en la Comisión porque vos no le aprobás al tipo una materia”* (Entrevista: Ducoté, 2012).

En definitiva, Ducoté terminó pagando los costos de su falta de experiencia en la gestión pública necesaria para conducir una instancia de formación como la de la ENG, estatal y partidaria. *“Para una institución que pretendía tener más sesgo académico, lidiar con esa realidad política era difícil. Esa fue la segunda tensión: el poder de los alumnos versus la institución. Los alumnos en el fondo eran todos recomendados por algún político que estaba por arriba. Entonces, hablas con un diputado y le decís que no; el presidente del bloque que te llama para que lo apruebes a su alumno recomendado. Esta era una segunda tensión”* (Entrevista: Ducoté, 2012).

Por otro lado, los conflictos entre los responsables de ambas instancias de formación y capacitación que habían caracterizado la gestión de los noventa, continuaron produciéndose en los dos mil, más allá de que en los medios se manifestara lo contrario: *“en la Escuela Nacional de Gobierno (ENG) y en el Instituto de Capacitación Política (INCaP) aseguran que se vive una “sana competencia” y que el antagonismo que existía entre los organismos, en manos de los ex funcionarios Claudia Bello y Hernán Corach, respectivamente, ha concluido. “Se ha superado la competencia que existía e incluso derivamos gente”, explicó el actual coordinador del ENG y vocal del directorio del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Nicolás Ducoté”* (La Nación, 2 de julio de 2000), la relación con el INCaP, no superó las confrontaciones que caracterizaron las gestiones de ambas instituciones durante los noventa.

Alejandro Etchegaray, que había sido nombrado al frente del INCaP por el primer Ministro del Interior de la Alianza, Federo Storani, venía de experiencias en la formación y capacitación de dirigentes, tanto a nivel universitario como partidario y además había realizado el curso anual de la ENG durante los noventa. Esto, más la conformación de un equipo técnico-político compacto, permitió que la *“gestión del INCaP en este breve período lograra mayor estabilidad que la de la ENG”* (Golden 2010: 86). El nuevo equipo intentó replicar el modelo bajo el cual se había creado el Programa ENG y para ello convocó a varios de los actores que habían sido artífices de aquella experiencia y muchos de sus docentes, tal como lo manifiesta uno de los entrevistados: *“en la época de De la Rúa, me convocan Alejandro Etchegaray, que era el director del INCAP, y Lautaro García Batallán, que era Subsecretario de Asuntos Institucionales, que era también del INCAP, para formar parte del Consejo Directivo”* (Entrevista: Tullio, 2011). No obstante, el programa que se estaba impulsando desde el INCaP nunca se concretó en una instancia formal. Tal como reconoce el Director del

INCaP, *“la matriz fue chuparnos el equipo académico de la ENG”* (Entrevista a Etchegaray, en Golden, 2010: 85), aunque, agregamos, sin los resultados esperados.

La estrategia del INCaP, no fue ajena a quienes, desde otra rama del radicalismo, coordinaban la ENG. *“Nos espiaban. En nuestro cuaderno académico íbamos a salir con el afiche la semana que viene convocando a los partidos políticos y salía el mismo texto del INCaP dos días antes ¿Qué necesidad de hacer una competencia? Porque la verdad es que Fredy (por Federico Storani) quería manejar el INCaP. Nosotros acá teníamos a Terragno que era de otra rama del radicalismo. Había una realidad, no nos hablábamos, no colaborábamos en nada. Yo no quería que existiera el INCaP. Pero no logramos ningún tipo de diálogo constructivo. Siempre creo que ellos tuvieron la intención de que dejara de existir la Escuela de Gobierno o quedársela ellos”* (Entrevista: Ducoté, 2012). En definitiva, la política parecía signada no solamente a la persistencia de dos diseños institucionales para la misma política sino que también al permanente conflicto de quienes dirigían estas instituciones, de la misma manera que ya había sucedido en los noventa entre Bello y Corach.

En el medio de tantas presiones, sumado al fuerte ajuste fiscal aplicado a las actividades del INAP y al progresivo deterioro del gobierno que repercutía directamente en el desarrollo del Programa, Ducoté terminó alejándose de la ENG el 30 de agosto del 2000, para continuar realizando actividades relaciones al análisis y desarrollo de políticas públicas desde el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)<sup>23</sup>. *“Mi salida yo la justifico o me la explico porque Terragno finalmente me pide que baje los estándares de la Escuela. Yo le dije que a mí no me cerraba; que estaba todo bien, que yo no tenía nada en contra de que lo hiciera otro, que le presentaba la renuncia. Había escrito sobre el tema y realmente estoy convencido de que en algún momento tenés que pagar los costos de que algunos reprobemos para que el resto sienta la exigencia. Había pibes que se mataban y hacían unas cosas bárbaras”* (Entrevista: Ducoté, 2012).

En este sentido, se verifica lo que sostiene uno de los dirigentes que participó durante los noventa en la ENG en representación de la UCR: *“Estas cosas dependen de los actores que vos tengas en las construcciones, terminan siendo esfuerzos individuales, creo que la Escuela no tuvo arraigo”* (Entrevista: Ferreira, 2012).

---

<sup>23</sup> Nicolás Ducoté fue a partir del 2000, junto a otros diez jóvenes profesionales relacionados a la temática de las políticas públicas, uno de los co-fundadores de CIPPEC. Desde su creación ocupó el cargo de Director General hasta el año 2010, cuando se desvinculó de la institución.

Evidentemente, los esfuerzos individuales de Ducoté, una vez que ya había perdido incluso el apoyo del Jefe de Gabinete, no fueron suficientes ni los indicados para llevar adelante un proyecto que se sostenía desde la lógica partidaria y no desde la impronta académica como dicho funcionario trató de imponerle.

La renuncia de Ducoté junto el resto de la conducción del INAP, sumada a la salida de Terragno de la Jefatura de Gabinete, facilitaron que a principios del 2001 se impulsara, desde el Ministerio del Interior, la unificación de ambas instancias de formación y capacitación política. Se preveía de esta forma la firma de un convenio entre Storani y el interventor del INAP, Marcos Makón, para la realización de un curso único anual de ocho meses de duración y con un cupo para 100 dirigentes de partidos políticos con representación parlamentaria. A tal fin, los partidos deberían enviar una lista de aspirantes, quienes tendrían que rendir exámenes eliminatorios. Entre las materias que los alumnos cursarían se encontraban ciencia política y filosofía del derecho, seminarios sobre políticas sociales, públicas y de empleo y talleres referidos a técnicas presupuestarias y comunicación de gobierno. La medida era anunciada como *“parte de la modernización del Estado y sirve para racionalizar recursos”*, tal como señalaba Juan Manuel Abal Medina, por entonces director académico del INAP (Clarín, 11 de marzo de 2001).

Por su parte, los medios anunciaban el convenio entre ambas Instituciones como el resultado de un acuerdo racional en un contexto de ajuste fiscal. *“El Gobierno ha decidido, con buen tino, unificar los cursos de capacitación de dirigentes que se ofrecían hasta ahora desde dos institutos cercanos: la Escuela Nacional de Gobierno del INAP y el Instituto de Capacitación Política del Ministerio del Interior. Debería tratarse de un primer paso para una reformulación más amplia del modo en que han funcionado estos institutos hasta ahora”* (Clarín, 16 de marzo de 2001).

En este sentido y dentro de la escasa y poco sistematizada documentación existente del período, durante el 2001 llegaron a realizarse actividades de forma conjunta, aunque sin saber en qué grado realmente se implementaron ya que no se encontraron registros al respecto. Dentro de estas actividades puede mencionarse el Curso Anual de Capacitación de Dirigentes Políticos INCAP-ENG y acciones de cooperación entre el PNUD y ambas Instituciones para la realización del Informe de la Democracia en Argentina (Memoria del Estado de la Nación Año 2001, 2002: 288).

Finalmente la renuncia de Storani en marzo del 2001 y, consecuentemente, de Etchegaray al frente del INCaP, dejaron a mitad de camino las actividades previstas para ese año, que unos meses más tarde quedarían definitivamente en la nada tras la renuncia del Presidente De la Rúa.

Para muchos de los actores que estuvieron involucrados en la creación del Programa ENG, la Alianza no se interesó por preservar este espacio y menos aún por dar continuidad a la política que se venía implementando desde mediados de los noventa. *“Hubo un desmantelamiento casi pensado de esta experiencia durante el gobierno de De la Rúa”* (Entrevista: Velasco, 2012). *“Cuando llega el gobierno de la Alianza, la Escuela de Gobierno creo que dura el primer año y después deja de existir, se desarma y deja de existir”* (Entrevista: Rabinovich, 2011).

En consecuencia, aquellas políticas estatales destinadas a la formación y capacitación de cuadros para la gestión pública que habían sido implementadas luego de la reforma constitucional de 1994 en un espacio de diálogo y búsqueda de consensos entre las distintas fuerzas políticas, quedaban ahora subsumidas por la crisis del sistema político que enfrentaba el país. De esta forma, el nivel de institucionalidad que las políticas habían alcanzado hacia fines de los noventa, principalmente la ENG que contaba con un Consejo Rector integrado por representantes del gobierno junto a los principales partidos de la oposición, bajó notablemente, de hecho unos meses antes de terminar la gestión de la Alianza perdieron continuidad. Tal como sostiene uno de sus principales actores, *“no fue una política de Estado, porque para que una política sea tal tiene que tener supervivencia en el tiempo. Fundamentalmente tiene que pasar una barrera, la del tiempo y la del bipartidismo o la del multipartidismo. No es multipartidista una política que lleva adelante un gobierno y acompañan todos sino que, cuando cambia el signo político del gobierno, sigue la misma política. Lamentablemente cuando la Alianza llegó al gobierno desarticuló totalmente la Escuela de Gobierno. Pretendía serlo, pero a los que les tocó continuarla, no lo hicieron”* (Entrevista: Tullio, 2011). Y agrega, *“creo que fue una buena experiencia pero que la crisis de los partidos, no la que vivimos todos, no la que vimos en la calle sino la crisis que se produce hacia adentro de los partidos cuando formar parte de los equipos técnicos de los partidos dejó de tener sentido, eso cuestionó la razón de ser de la Escuela Nacional de Gobierno”* (Entrevista: Tullio, 2011) y, por lo tanto, la del Instituto Nacional de Capacitación Política.

## CAPITULO V

### **El gobierno de Eduardo Duhalde ¿Contención social o formación política? La emergencia de nuevos actores en el escenario político y social**

A principios del 2002 Duhalde fue elegido Presidente de la Nación, en aplicación del artículo 88 de la CN y de la Ley de Acefalía<sup>24</sup>, para hacerse cargo de un país que atravesaba una de las peores crisis económicas, políticas y sociales de su historia. En este contexto caracterizado por el desencanto y descreimiento de los ciudadanos en la política, en los dirigentes y en las instituciones, la formación y capacitación de cuadros políticos continuó, a pesar de todo, siendo parte de la agenda del Estado, aunque con particularidades distintas de las que había tenido en períodos anteriores.

Por un lado, lo que fue quedando de los institutos de formación político estatales fue utilizado por las juventudes partidarias, que al no encontrar espacios en sus propias estructuras para alentar instancias de formación y capacitación acudieron a los escasos recursos del Estado para la realización de este tipo de actividades. Por el otro y en respuesta a la emergencia de nuevas modalidades de participación política y social, la ENG y el INCaP readaptaron sus estructuras y programas a fin de contener a la heterogeneidad de actores sociales fundamentalmente en los niveles locales de gobierno. En consecuencia, la formación y capacitación política cambió drásticamente el paradigma con el que había sido planteada en los noventa como respuesta al mandato constitucional dispuesto por el artículo 38.

---

<sup>24</sup> El artículo 88 de la CN dispone que *“en caso de enfermedad, ausencia de la Capital, muerte, renuncia o destitución del Presidente, el Poder Ejecutivo será ejercido por el vicepresidente de la Nación. En caso de destitución, muerte, dimisión o inhabilidad del Presidente y vicepresidente de la Nación, el Congreso determinará qué funcionario público ha de desempeñar la Presidencia, hasta que haya cesado la causa de la inhabilidad o un nuevo Presidente sea electo”*. En el caso de la Ley de Acefalía N° 25.716 en su artículo 2 dispone que la designación, en caso de acefalía del Presidente y Vicepresidente de la Nación, *“se efectuará por el Congreso de la Nación, en asamblea que convocará y presidirá quien ejerza la Presidencia del Senado y que se reunirá por imperio de esta ley dentro de las 48 horas siguientes al hecho de la acefalía. La asamblea se constituirá en primera convocatoria con la presencia de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara que la componen. Si no se logra ese quórum, se reunirá nuevamente a las 48 horas siguientes, constituyéndose en tal caso con simple mayoría de los miembros de cada Cámara”*. Mientras el artículo 3° establece que *“la designación se hará por mayoría absoluta de los presentes. Si no se obtuviera esa mayoría en la primera votación se hará por segunda vez, limitándose a las dos personas que en la primera hubiesen obtenido mayor número de sufragios. En caso de empate, se repetirá la votación, y si resultase nuevo empate, decidirá el presidente de la asamblea votando por segunda vez. El voto será siempre nominal. La designación deberá quedar concluida en una sola reunión de la asamblea”*.

De esta forma y frente al recorte presupuestario que ya desde la gestión de la Alianza venían sufriendo estas políticas, la continuidad de las actividades de formación y capacitación de cuadros estuvo atada a la implementación de un modelo de gestión asociado que, en función de las necesidades de las instituciones y organizaciones interesadas y del perfil de los destinatarios, fue redefiniendo, en cada momento, los contenidos de sus cursos. Lo que evidenciaba que al momento de la crisis, no hubo una racionalidad que permitiera darse cuenta que había que privilegiar unas políticas sobre otras, de esta forma el modelo de gestión asociada manifestaba la desesperación de la tecnoburocracia para continuar justificándose.

### **5.1. El escenario post-crisis 2001, la conformación de la mesa del Diálogo Argentino y la restauración del orden social**

Luego de la renuncia en diciembre del 2001 de Fernando De la Rúa y de la posterior sucesión de tres presidentes provisionales en menos de doce días, todos pertenecientes al partido justicialista, el 2 de enero del 2002 la Asamblea Legislativa eligió como Presidente de la Nación para liderar el proceso de transición a Eduardo Duhalde por el término de dos años, a fin de que completara el mandato de De la Rúa y realizara un nuevo llamado a elecciones. Finalmente por circunstancias relacionadas a la crisis institucional que vivía el país, Duhalde no pudo terminar su mandato, retirándose del gobierno el 25 de mayo del 2003, seis meses antes del tiempo acordado. Más allá de lo cual y tal como sostiene Quiroga, *“dejó el país más o menos estabilizado, convocó a elecciones y entregó el gobierno al presidente electo”* (2005: 322). En este sentido y teniendo en cuenta que quienes asumieron el gobierno en la etapa de transición formaban parte de la clase dirigente a la que la ciudadanía, unos meses antes, había repudiado bajo el lema “que se vayan todos”, es necesario reconocer que se evitó un derrumbe generalizado del sistema político, como muchos pronosticaban. *“En este logro tuvieron no poco mérito los restos del sistema político federalista y el gobierno para lograr alguna eficacia en tres ejes claves de la emergencia: en lo económico, el control del valor del dólar (y por tanto, de la inflación), la recuperación económica y el acuerdo con el Fondo; en lo social, mantener latentes pero no explícitos los conflictos más agudos, evitando situaciones de desborde; y en lo político, hacer previsible o creíble una transferencia del poder a un nuevo proceso electoral”* (Delgado, 2003: 97, 98).

En este sentido con la designación de Duhalde al frente del Estado se logró restablecer el poder político gracias a la alianza entre justicialistas y radicales en el Congreso y en el Gabinete. Sin embargo, en el marco de la crisis de representación que había generado una ruptura entre gobernantes y gobernados, subsistía una profunda situación de desestructuración institucional y descomposición social (Quiroga, 2005: 325), cuyo legado era una sociedad partida en dos, con más de la mitad de la población por debajo de la línea de pobreza (Delgado, 2003: 184). Se trataba de un contexto caracterizado por una creciente polarización, pobreza, desigualdad social y una crisis de confianza con respecto a la política, los dirigentes y las instituciones, que venía provocando, por una lado la inclinación de los ciudadanos hacia formas más directas de participación social; por el otro, la búsqueda de consensos amplios entre los distintos estamentos de la clase dirigente (ENG, 2002: 8). En este escenario, *“el diálogo adquirió una significación propia de las situaciones de crisis sistémica, generando una enorme cantidad de eventos, encuentros y foros de debate sobre la situación”* (Delgado, 2003: 91).

La mesa del Diálogo Argentino fue una de las instancias, que con la idea de promover un diálogo nacional entre políticos y actores de la sociedad civil, adquirió relevancia en un momento en que la conformación de consensos era decisiva para el ordenamiento del país. El proyecto había sido impulsado por el Episcopado Argentino con la participación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) unos meses antes de la dimisión de De la Rúa. Sin embargo, una vez que Duhalde llegó al poder, apoyándose en esta iniciativa, convocó a todos los sectores al diálogo social *“para enfrentar el derrumbe del país”* (Quiroga, 2005: 341). *“Nuestro punto de partida –sostenía el Presidente– es un presente de grave exclusión social, es un presente de injusticias extremas... Terminar pues con la indigencia y la injusticia y recuperar la movilidad social ascendente es el piso mínimo de todo diálogo nacional. Sobre esta base ética es de donde debemos comenzar a trabajar. Después de las soluciones de emergencia debemos enfocar grandes objetivos, entre ellos una gran reforma institucional que contemple desde la imprescindible reducción del gasto político hasta la necesaria remodelación del Estado y de sus ideales de eficiencia y especialización. El diálogo sectorial entre trabajadores, empresarios, organizaciones civiles y el mismo Estado será la base para enfrentar el drama de la desocupación masiva y para la recreación de la cultura del trabajo”* (Duhalde, 14 de enero 2002).

Tras el objetivo por parte del gobierno de contrarrestar los escasos niveles de credibilidad de la población en la política (Delgado, 2003: 91) la amplia convocatoria

incluyó a los partidos políticos, empresas, sindicatos, bancos, organizaciones no gubernamentales, sociales y de la ciencia y de la cultura, las asociaciones de consumidores, los sectores emergentes, diversas personalidades de la Argentina y a la ciudadanía en general (Diálogo Argentino, 2002:1). En esta búsqueda por alcanzar amplios consensos entre la clase dirigente, la Escuela Nacional de Gobierno a través de su experiencia en la formación y capacitación de cuadros políticos cooperó brindando soporte académico al proyecto del Diálogo Argentino (ENG, 2002: 8).

De esta forma, el 30 de enero del 2002 y luego de haber escuchado las opiniones de diversos representantes de los sectores políticos, económicos y sociales, se presentaron las “Propuestas para el Diálogo Argentino”. En el plano político, la más significativa tuvo que ver con impulsar una reforma política garantizando los principios de representatividad, legitimidad, proximidad y austeridad; en lo social se buscó, prioritariamente, redefinir y precisar los criterios de selección de beneficiarios de los programas alimentarios y garantizar la accesibilidad a los medicamentos de la población excluida de toda cobertura. En el plano económico, por su parte, se propuso la adopción urgente de medidas de reactivación económica y generación de empleo y que se garantizaran los derechos de los ciudadanos afectados por la crisis financiera, debiendo los responsables de las entidades financieras asegurar el cumplimiento de los contratos con los ahorristas y deudores. Finalmente, en lo institucional, se planteó la reforma del Estado, dentro de la cual se buscó establecer el acceso a cargos de la administración pública por concurso; formas de contratación que aseguraran la gestión por resultados y la renovación de todos los órganos y entes reguladores y de control de los servicios públicos. Además, se alentó la transparencia en la información pública (Diálogo Argentino. 2002:17, 19).

En el marco de las propuestas de la Mesa Sectorial de Reforma Política se requirió, para el logro de los objetivos planteados, la colaboración del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), como órgano rector del Sistema Nacional de Capacitación y del Programa Escuela Nacional de Gobierno encargado de *“implementar programas para la formación estratégico política de dirigentes políticos y sociales, que aspiren a ejercer en el Estado o concurrir desde la sociedad con el Estado en la ejecución de políticas públicas, mediante él”* (Documento Escuela y Diálogo1, 2002: 1, 2). La participación de la ENG respondía a la necesidad de garantizar la formación y capacitación de dirigentes, en sintonía con las transformaciones que eran demandadas por la sociedad. De esta forma, la Escuela, a

través de su experiencia en la formación de dirigentes y en el análisis de políticas públicas podía cooperar con estos objetivos, brindando un soporte académico para el logro de los mismos (ENG, 2002: 8).

En dicho momento, la ENG se encontraba bajo la conducción de Enrique Bellagio, un Agente Gubernamental (AG) vinculado a la formación de cuadros políticos desde la creación del Programa y uno de los pocos que había tenido continuidad en el mismo. En este contexto y tras el objetivo de *“crear un espacio en el que sea posible aportar a la democracia, a la política y a la sociedad, generando debate y conocimiento que perfeccionen el fortalecimiento de las instituciones políticas y sociales en el sentido de profundizar los niveles de consenso y participación de los ciudadanos y la defensa y protección de quienes aparecen desiguales o excluidos”* (Escuela y Diálogo1, 2002: 7), la ENG redefinió su perfil adaptándose a las nuevas necesidades. De esta forma, con la participación de la Jefatura de Gabinete de Ministros, de la Mesa del Diálogo Argentino y del INAP, la Escuela implementó el Ciclo de Seminarios correspondientes a las Mesas Sectoriales del Diálogo Argentino, para lo cual se tuvieron en cuenta tres cuestiones relevantes: los contenidos del Acuerdo Federal para la reforma del Sistema Político, suscripto entre el Poder Ejecutivo Nacional y los gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; los acuerdos alcanzados en las Mesas Sectoriales del Diálogo, orientados a la identificación de estrategias de mediano y largo plazo tendientes a solucionar temas prioritarios relacionados con la emergencia económica y social y la voluntad del Diálogo Argentino de reunir a representantes de los sectores económico y social con el mundo académico para definir una estrategia de país y una visión compartida de futuro.

Para la implementación de los Seminarios se definió, en primer lugar, los perfiles de los disertantes y de los destinatarios. En el caso de los primeros y con el objetivo de aportar un marco teórico conceptual a los acuerdos alcanzados por el Diálogo Argentino, se buscó, garantizando la amplitud ideológica y la excelencia académica, lograr un *“mix óptimo de disertantes, que combinara representantes gremiales, del sector empresario, ONGs, académicos, comunicadores sociales, intelectuales, líderes eclesiásticos, políticos y funcionarios públicos”* (Escuela y Diálogo1, 2002: 5). Por el lado de los destinatarios, se buscó que los asistentes representaran la diversidad de actores que venían participando del proyecto. En este sentido, la convocatoria se dirigió a actuales o potenciales dirigentes políticos y sociales; a todos los participantes del Diálogo Argentino; al Congreso de la Nación y a Poderes Ejecutivos y Legislativos

provinciales y a los Gerentes Públicos, para quienes la actividad otorgaba créditos de capacitación (Documento Escuela y Diálogo<sup>1</sup>, 2002: 6).

El Ciclo estaba compuesto por cinco seminarios semanales de realización mensual, a dictarse entre los meses de mayo y septiembre. El proyecto, además, preveía la elaboración de una publicación donde se incluyeran las disertaciones de los especialistas en cada una de las temáticas y el análisis de las mismas a cargo de los investigadores del Instituto aportando a la construcción de un marco teórico conceptual. Los contenidos definidos para cada Seminario, acordes a las propuestas elaboradas por el Diálogo Argentino, demostraban la diversidad de temáticas y abordajes que se buscaba dar a la situación de crisis que vivía el país. Se establecieron, en este sentido, las siguientes temáticas: Seminario I: “Ejes orientadores de la Reforma Política, de la Reforma del Estado y de la Reforma Judicial. El reclamo social”. Seminario II: “Emergencia social; crisis laboral y desempleo y condiciones para un desarrollo sustentable”. Seminario III: “Crisis y perspectivas en el sector salud”. Seminario IV: “Equidad y desarrollo: educación, ciencia y tecnología” (ENG, 2002: 6).

El INCaP, por su parte, no formó parte del Diálogo Argentino, más allá de lo cual en los contenidos de sus actividades se abordaron las principales características de dicha *“iniciativa consensualista”* (Delgado, 2003: 93). De esta forma, en el taller “Construcción de Ciudadanía”, desarrollado en el marco del Programa Federal de Capacitación, se revisaban las particularidades del proyecto: antecedentes de la Mesa del Diálogo; el rol de la Iglesia Católica, el PNUD y el Gobierno Nacional; el contenido del documento “Bases para la Reforma”; las características de la segunda etapa del Diálogo Argentino; los credos y las organizaciones sociales y la extensión del Diálogo (Anexo Memoria del Estado de la Nación 2003, 2004: 190).

Sin embargo, la iniciativa impulsada por los sectores más representativos de la sociedad y el gobierno *“no pudo crear los mecanismos, o no logró la convocatoria necesaria para “construir la transición” como en una de sus partes se había propuesto, o generar una visión amplia compartida para superar la crisis”* (De Piero, 2002 en Delgado, 2003: 94). Más allá de lo cual es importante remarcar que, en una primera etapa, el Diálogo Argentino junto al gobierno nacional consiguieron algunos resultados concretos como la implementación del programa de subsidios para Jefas y Jefes de Hogar y la sanción de la Ley de Genéricos, temas que se encontraban dentro de la agenda consensuada por los participantes del Diálogo. Además, proporcionó mayores

niveles de legitimidad a las decisiones del gobierno nacional en un momento de extrema debilidad del sistema político. De todos modos y aunque la iniciativa continuó, el alejamiento del gobierno hizo que los consensos alcanzados perdieran relevancia, convirtiéndose en un *“foro de debate”* orientado a *“reforzar la agenda de demandas hacia el gobierno nacional”* (De Piero, 2002 en Delgado, 2003: 94).

Sin duda y más allá de los esfuerzos de Bellagio, el devenir del Diálogo Argentino repercutió en la continuidad de las actividades que desde la ENG se habían proyectado para este período. De hecho, de acuerdo a la documentación relevada, para fines del 2002 las actividades de formación y capacitación previstas en el marco del Diálogo Argentino no fueron llevadas a cabo debido a los cambios institucionales producidos en la Jefatura de Gabinete de Ministros (ENG, 2002: 1); una vez más el Programa Escuela Nacional de Gobierno era interrumpido.

## **5.2. Frente a la desinstitucionalización y deslegitimación de la política, la sociedad civil domina el escenario político y social**

Tal como ya se advirtiera, otra de las consecuencias de la crisis institucional fue la inclinación de los ciudadanos hacia formas más directas y horizontales de participación social. El surgimiento de agrupaciones sociales respondía de esta forma a la búsqueda de la ciudadanía por reemplazar de algún modo a la clase dirigente que hasta entonces venía gobernando el país. *“Una de las notas distintivas de la crisis de representación es que los ciudadanos se orientan hacia formas directas de participación social”* (Delgado, 2003: 77).

La aparición en el escenario político y social de estos nuevos actores era una de las principales consecuencias de la pérdida de legitimidad de los partidos políticos, pero, al mismo tiempo contribuía al empeoramiento de la misma. En este sentido, la deslegitimación por un lado y la desinstitucionalización de la política, por el otro, eran dos fenómenos que a principios del 2002 caracterizaban la crisis de la política argentina. Se trataba, como sostiene Quiroga, de dos fenómenos diferentes pero entrelazados, ya que juntos manifestaban la idea de impugnación de la política (2005: 331).

Por el lado de la deslegitimación de la actividad política, hacía un tiempo ya que los ciudadanos no se sentían ni representados ni convocados por la clase gobernante

a quien veían como una elite comprometida únicamente con sus intereses particulares. *“A fines del 2001 casi toda la población construyó la imagen de la política como una actividad casi delictiva, percibiendo que los partidos utilizaban los recursos públicos para financiar sus propios aparatos o para contribuir al enriquecimiento personal de sus dirigentes”* (Delgado, 2003: 85); la distancia entre gobernantes y gobernados era cada vez mayor. En este sentido, *“con la deslegitimación de la política se ponía en entredicho a la política como relación constitutiva de la existencia de todos, como relación inherente al vínculo social”* (Quiroga, 2005: 332). Gobernar es generar políticas, legitimar la política suponía entonces que las mismas fueran capaces de responder satisfactoriamente a las demandas sociales (Quiroga, 2005: 332). Muy por el contrario, la ciudadanía rechazaba las políticas públicas implementadas por una clase dirigente en la que ya no creía.

Por el otro lado, la desinstitucionalización de la política aludía al *“intento de retirarla de sus canales tradicionales (parlamento, partidos, comicios) para trasladarla a las asambleas populares, a la participación directa”* (Quiroga, 2005: 331). En consecuencia, mientras existía un rechazo por parte de la ciudadanía hacia las formas tradicionales de la representación política, la misma era recuperada a partir de otras formas de acción colectiva. *“En esta transformación de la representación política, aparecían nuevos movimientos sociales que marcaban el declive de anteriores formas de articulación y agregación de intereses (gremios, corporaciones empresarias, fuerzas armadas, partidos), y el surgimiento de la sociedad civil –“el tercer sector”–, y de los movimientos sociales, en un cuestionamiento a la gran institucionalidad”* (Delgado, 2003: 85).

La pérdida de legitimidad de los partidos políticos como actores fundamentales del sistema representativo de gobierno propició el alejamiento de la gran masa de militantes que, con el retorno a la democracia, se habían acercado nuevamente a las estructuras partidarias. *“Hay muchos militantes radicales – y de los demás partidos también– que se fueron a sus casas totalmente desilusionados, convencidos de que es imposible modificar las cosas, que esto es algo totalmente cerrado. Hay un sistema muy bien armado, de estructura de punteros, que hace imposible renovar esto”* (Entrevista a Alejandro Rabinovich. La Nación, 18 de Agosto 2002). Sumado a lo cual y fundamentalmente durante el gobierno de la Alianza los partidos políticos habían dejado de ser los principales “proveedores” de cuadros políticos formados para la gestión del Estado. *“De la Rúa inauguró la ruptura con los equipos partidarios”* (Entrevista: Tullio, 2011) que fueron reemplazados por técnicos formados en

instituciones privadas e inclusive en el exterior, en la mayoría de los casos sin filiación partidaria. *“En ese tiempo se instaló que no era necesario pasar por los partidos políticos para llegar a los cargos públicos y que la democracia se sustentaba más allá de los partidos”* (Entrevista: Fariña, 2011). Consecuentemente, las instancias de formación partidarias fueron perdiendo relevancia y principalmente militantes interesados que ya no las veían como canales de participación y adoctrinamiento. *“Acá los partidos son herramientas electorales que cuando uno está en el gobierno o cuando no hay elecciones prácticamente no funcionan, así, es mucho más frecuente ver cómo se puede comprar un determinado proyecto político a una fundación y el partido lo único que hace es poner al hombre y la parte jurídica”* (Entrevista a Alejandro Rabinovich. La Nación, 18 de Agosto 2002).

En este contexto, la necesidad de formar a los futuros cuadros políticos volvió a plantearse como un imperativo desde las juventudes partidarias que no encontraban espacio en sus propias estructuras para alentar instancias de capacitación. *“Con la crisis del año 2002 planteamos a la Juventud Peronista y la Radical, qué pasaba con la capacitación y la formación en los partidos. En un momento de crisis de los partidos, donde estaba muy de moda “que se vayan todos”, que la “participación política no existía”, nosotros decíamos que era necesario fortalecer la formación política y planteamos modificarla y llevarla al interior”* (Entrevista: Rabinovich, 2011).

Las instituciones estatales de formación y capacitación política, por su parte, también venían sufriendo las consecuencias de la crisis de representación y de los partidos políticos, tal como se manifestaba en el informe de gestión de la ENG en el año 2002: *“el nivel de representación política ha decaído conjuntamente con el de la calidad académica hasta transformar la participación de cursantes de la Escuela Nacional de Gobierno en parte del sistema de clientelismo político de los partidos”* (ENG, 2002: 9).

Paralelamente, desde el gobierno comenzó a convocarse a las organizaciones sociales en un intento por recomponer la relación Estado/Sociedad, que se había vuelto *“extremadamente difícil y compleja, tanto práctica como teóricamente”*. En este sentido, *“los gobiernos recurrían a las organizaciones sociales por variadas razones: por parecer menos intervencionistas, por ahorrar recursos públicos o por aprovechar las experiencias de estos grupos. En cualquier caso, lo que se subrayaba es que la gobernanza es un proceso que depende del desarrollo de la sociedad civil y no solamente de la acción de gobierno”* (Delgado, 2003: 79, 80).

Sin embargo, la gran heterogeneidad de expresiones de la sociedad civil dificultaba la generación de consensos y el paso de la etapa deliberativa a la propositiva, debilitando, hacia mediados del 2002, este fenómeno de movilización generalizada. *“La enorme crisis de receptividad existente ha dado origen a numerosas instancias de participación generadas en distintos ámbitos de la comunidad por fuera de las instituciones tradicionales (asambleas barriales, movilizaciones de piqueteros, reuniones de desocupados, “cacerolazos”, etc.) que padecen serias deficiencias en los métodos de lograr los consensos y en la maduración y formulación de las demandas sociales sugeridas en su seno”* (INCaP, 2002: 4, 5). En definitiva y más allá de lo positivo de estas reivindicaciones en la defensa efectiva de los derechos sociales, los nuevos actores carecían de las herramientas necesarias para configurar agenda (Delgado, 2003: 89, 90).

En consecuencia, la política de formación y capacitación de dirigentes fue redefiniendo el perfil de sus destinatarios, por un lado, hacia las juventudes partidarias, no sólo de las tradicionales fuerzas políticas, sino también hacia aquellas que en el marco de la crisis fueron surgiendo, principalmente a nivel local. Por el otro, la política se orientó fundamentalmente a las diversas expresiones sociales que ocupaban el escenario político y social. *“La sociedad argentina y su clase política atraviesan, en la actualidad la expresión de una crisis sin precedentes que pone de manifiesto la necesidad de promover la difusión de los valores de la Democracia impulsando el diálogo como método de construcción de los acuerdos políticos. Para ello se deben fomentar ámbitos propicios para el desarrollo de los partidos políticos y las organizaciones intermedias revalorizadoras del sistema democrático y motor de cambio social”*. Las situaciones expuestas ponían de manifiesto *“la necesidad de capacitación de los dirigentes intermedios de organizaciones de la sociedad civil, de partidos políticos, funcionarios de los distintos niveles de gobierno y organizaciones religiosas interesadas en el compromiso político tendiente a dotarlos de herramientas para la elaboración de propuestas que deriven en acciones concretas”* (INCaP, 2002: 4, 5).

### 5.3. ¿Quiénes son los nuevos destinatarios de las políticas de formación y capacitación de cuadros?

En el caso de la ENG, la redefinición del perfil de los destinatarios y de las actividades se realizó, en un primer momento y tal como ya se explicitara, en el marco de la convocatoria realizada por el Diálogo Argentino. Este fue el puntapié inicial para la apertura del Programa hacia sectores de la sociedad civil, que hasta entonces no habían participado de la política. *“Los cambios vertiginosos de la realidad Argentina obligan a una permanente redefinición de las estrategias y abordajes que den cumplimiento a las metas preestablecidas”* (ENG, 2003: 1). De esta forma, una vez que la Escuela comenzó a realizar actividades en el marco de aquella iniciativa, se planteó paralelamente una nueva forma de organización de la institución ampliando el marco de la convocatoria con la participación a otros actores sociales a parte de los partidos políticos, tales como sindicatos, asociaciones empresarias, ONGs y universidades (ENG, 2003: 2).

A través de estas modificaciones, la Escuela buscaba no quedar aislada por la crisis de legitimidad que vivían los partidos políticos, que hasta entonces habían sido los principales destinatarios de la política de formación y capacitación. Quienes dirigían el Programa eran conscientes de ello: *“el estado de situación actual solo podrá ser revertido modificando los niveles de participación y representación, obligando a los partidos políticos a la presencia y participación de otros actores que actuarán como contrapartida y atomización de la representación”* (ENG, 2002: 9). Adaptarse a este contexto intentando dar respuestas a las demandas de los diferentes y heterogéneos sectores de la sociedad civil suponía, además, adoptar un nuevo modelo institucional que permitiera a la Escuela *“ampliar su base política y social de sustentación y construcción de los consensos”* (ENG, 2002: 9). Para ello se propuso continuar con la misma estructura operativa, aunque modificando las consultivas. El modelo académico a desarrollar se conformaría por un Consejo Consultivo de carácter político y de composición plurisectorial y de un Consejo Académico de composición plural desde lo ideológico que convocaría a figuras reconocidas en el ámbito académico a participar como docentes y conferencistas (ENG, 2002: 9).

En este sentido y más allá de que la política continuó fundamentándose en la normativa constitucional, sus objetivos fueron redefinidos desde un sentido mucho más amplio de lo político y lo social. Se buscaba formar a una dirigencia que no sólo sirviera a la sociedad desde la gestión de gobierno, sino también desde el

emprendimiento social o desde el liderazgo empresarial. Es por ello que a solicitud de la Jefatura de Gabinete de Ministros se diseñó y puso en ejecución un ciclo de capacitación que se dictaría en cuarenta municipios durante el 2002 (ENG, 2002: 1, 5). De esta forma, el Ciclo de Seminarios "Hacia una nueva visión del Rol del Estado" se destinó a la capacitación de funcionarios, agentes públicos municipales y actores sociales. La propuesta del Ciclo de Seminarios, orientada fundamentalmente al desarrollo del ámbito local, se pensó como un ámbito en el cual se pudiera *"repensar la crisis como un momento fértil para la generación de ideas que, surgidas desde distintos abordajes, contribuyan a la formulación de propuestas articuladas que posibiliten su superación, neutralizando sus aspectos negativos. Esto implica replantear el rol municipal, dando respuesta a situaciones nuevas y complejas e integrando activamente en esta redefinición a todos los actores sociales: sociedad civil, empresariado, sindicatos y trabajadores en la oportunidad de ser protagonistas y no meros espectadores del cambio. Asimismo reflexionar acerca de las herramientas de gestión requeridas para su implementación"* (ENG, 2002: 1). Dentro de sus objetivos se buscaba discutir el nuevo rol de los municipios en el planeamiento estratégico de la reforma del Estado y reflexionar sobre la importancia de las redes de cooperación y la participación ciudadana, como una forma de abordar y garantizar el éxito de estas iniciativas.

Una de las pocas actividades que en el marco de este Ciclo de Seminarios se llegó a concretar fueron los cursos de capacitación destinados a empresarios (fundamentalmente PyMES) y funcionarios municipales, que con la colaboración de la Unión Industrial de la Provincia de Buenos Aires, abordaron temáticas de desarrollo local, incluyendo como nuevo rol municipal el de facilitador de la producción y exportación (ENG, 2002: 3).

Otra de las propuestas orientadas a los municipios, provincias y regiones, fue el relanzamiento del Plan Federal de Capacitación de Dirigentes Políticos y Sociales. Se trataba de una modalidad donde, a diferencia de la implementada en los noventa, los contenidos serían definidos a partir de un trabajo de relevamiento y detección de necesidades de capacitación ó de demandas específicas de las dirigencias políticas y sociales locales. Se buscaba de esta forma satisfacer las necesidades de capacitación de dirigentes del interior del país (ENG, 2002: 7,8), sin embargo, esta fue otra de las actividades que quedó inconclusa, ya que nunca terminó de implementarse.

El INCaP, a diferencia de la ENG, continuó durante este período de conmoción política y social realizando actividades de capacitación, aunque con un alto grado de precariedad institucional y sin un modelo definido. En un primer momento, entre el final de la gestión de la Alianza -luego de los infructuosos intentos de unificar ambas instancias de formación- y el comienzo de la de Duhalde, las juventudes políticas, tanto del justicialismo, a cargo de Hernán Corach, como del radicalismo, a cargo de Alejandro Rabinovich, utilizaron la estructura del INCaP para realizar algunas actividades de capacitación destinadas fundamentalmente a contener a los jóvenes militantes del interior del país. Tal como lo expresa Rabinovich *“el Ministerio del Interior tenía la plata para la formación política y no se desarrollaba nada, entonces nosotros planteamos desarrollar un modelo en el interior del país, donde los cursos los homologaba el Director de Juventud o el Subsecretario de la Juventud. Hacíamos una jornada intensiva de 40 hrs. durante 5 días y mandábamos a los capacitadores al interior. Se utilizó y funcionó como suplemento, como paliativo de la crisis de participación política que se generó en ese momento. Era un sistema más federal ya que era imposible pensar en un curso de un año en la Ciudad de Buenos Aires. No era el formato ideal, pero con el INCaP vacío, lo hicimos así. Fuimos a los partidos con biografía del propio INCaP en algunos casos”* (Entrevista: Rabinovich, 2011).

Esta fue una de las últimas instancias de formación y capacitación política que, sobre la estructura del INCaP y utilizando los contenidos que habían sido definidos en los noventa, más el presupuesto que la institución aún tenía asignado, se orientó específicamente a las juventudes partidarias. *“El objetivo era la formación política partidaria a militantes. Nos importaba que fuesen militantes, teníamos algunos con nivel universitario y otros que estaban en el frente barrial”* (Entrevista: Rabinovich, 2011). Esta fue, de acuerdo a Corach, *“la última continuidad que tuvo el proyecto que hicimos nosotros”* (Entrevista: Corach, 2012).

Con posterioridad a esta experiencia, durante la gestión de Duhalde, el INCaP, que se elevó al rango de Dirección Nacional, logró realizar numerosas actividades, aunque con una estructura curricular bastante flexible y con contenidos poco delimitados. De esta forma, se volvió a cambiar el rumbo de la institución que una vez más modificó su nombre por el de Instituto Nacional de Capacitación de Dirigentes Políticos y Sociales en el ámbito de la Secretaría de Asuntos Políticos del Ministerio del Interior. *“Una vez que en el 2001 estalló el sistema político nosotros quedamos desconectados. Evidentemente los que vinieron después optaron por otro tipo de proyecto. Quedó el nombre y cada uno le dio el contenido que quiso, o que pudo”*

(Entrevista: Corach, 2012). Estos cambios eran una demostración más de cómo los partidos políticos habían dejado de ocupar un lugar central en este tipo de políticas. *“Tal vez los cambios en el Instituto Nacional de Capacitación de Dirigentes Políticos y Sociales, sean el índice más claro de cómo las juventudes partidarias están perdiendo su rol de inyectar sangre nueva en la política”* (La Nación, 18 de agosto 2002).

Bajo la dirección de Ernesto Tenenbaum<sup>25</sup>, un sociólogo y militante justicialista que venía de ejercer varios cargos en la gestión pública, aunque más asociados a las problemática vial, los cursos, talleres y seminarios se orientaron principalmente a la capacitación y formación de los nuevos actores sociales que tras la crisis del 2001 surgían en el escenario político y social. *“En el contexto de crisis, nos montamos en la movilización social que había a fin de darle a la gente una formación superadora del “que se vayan todos”* (Entrevista: Tenenbaum, 2012). Frente a este escenario, el INCaP se planteó el desafío de aportar herramientas para encarar la grave problemática social, *“promoviendo la participación activa de la sociedad civil en la resolución de conflictos y en el tejido de redes solidarias y de contención, para aumentar su capacidad de intervención y respuesta”* (Memoria del Estado de la Nación Año 2002, 2003: 753). En este sentido se amplió y diversificó el perfil de los destinatarios de la política, a quienes tampoco *“se pedía un nivel de educación específico”* (Entrevista: Cortez, 2012). *“La convocatoria era muy amplia. La idea no era bajar línea, sino canalizar aptitudes”* (Entrevista: Tenenbaum, 2012).

En este contexto de absoluta escases presupuestaria y sin la participación de los partidos políticos, *“cuando llegamos al INCaP no había nada, no se podía recurrir a los partidos, por eso se hicieron cosas con ONGs y con organizaciones e instituciones externas al INCaP”* (Entrevista: Tenenbaum, 2012), la política del Instituto se orientó a la contención de diversos sectores de la sociedad civil, fundamentalmente, en el nivel local, más que a la formación y capacitación de cuadros políticos. *“El desafío era que la sociedad volviera a discutir sobre política recreando los ámbitos de participación social. Se fomentaba la participación política, fortaleciendo la vocación democrática”* (Entrevista: Cortez, 2012). En consecuencia, dentro de los destinatarios de las actividades se encontraba un amplio abanico de *“dirigentes intermedios de partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, organizaciones religiosas, centros de estudiantes, agrupaciones estudiantiles, funcionarios y ciudadanos con*

---

<sup>25</sup> El nombramiento de Ernesto Tenenbaum al frente del INCaP tuvo que ver con su participación en un espacio de discusión conformado por intelectuales que, cuando Duhalde llega al poder, se constituyó en una de las usinas de ideas y construcción de discurso político que nutrió a la nueva gestión de gobierno (Golden, 2010: 99, 100).

*vocación político social*” (Anexo. Memoria del Estado de la Nación Año 2003, 2004: 184). Se trataba de *“dirigentes políticos y sociales de nivel medio para abajo que recién estaban empezando en la política, también habían sindicalistas, dirigentes de ONGs”* (Entrevista: Tenenbaum, 2012), *“asambleístas, miembros de organizaciones religiosas y de clubes deportivos”* (Entrevista: Cortez, 2012).

Entre las actividades que se desarrollaron durante la gestión de Tenenbaum, orientadas a *“cubrir la capacitación de un amplio espectro de dirigentes políticos y sociales, con el fin de alentar una práctica política eficaz responsable y pluralista que potencie la articulación entre las fuerzas partidarias y otras organizaciones de la sociedad civil”* (INCaP, 2003: 2), la principal fue el Programa Federal de Capacitación, cuyos ejes eran la promoción de la participación y el surgimiento y desarrollo de vocaciones dirigenciales en la sociedad. Para ello, el Programa se destinó a dirigentes intermedios de organizaciones de la sociedad civil, partidos políticos, funcionarios de los distintos niveles de gobierno y organizaciones religiosas interesadas en el compromiso político (INCaP, 2003: 5).

Dentro de las actividades del Programa Federal se desarrolló: el Programa Escuelas municipales de formación política - Gestión Local y Fortalecimiento de Líderes Territoriales destinado a dirigentes (activos y /o potenciales) políticos, líderes formales e informales, miembros de instituciones no gubernamentales, organizaciones sociales, políticas y comunitarias, fomentistas, cooperativistas, agentes locales del voluntariado, empleados y funcionarios municipales, representantes locales, concejales y consejeros escolares. Además se realizó el Taller “Construcción de Ciudadanía” y el Ciclo de Conferencias y de Reflexión: “Aportes y Alternativas para un Nuevo País” del Sistema Virtual de Formación Política, también orientados a dirigentes, participantes, adherentes a instituciones sociales, ONGs, partidos políticos, funcionarios públicos, estudiantes, profesionales y personas comprometidas con el quehacer social (Anexo. Memoria del Estado de la Nación Año 2003, 2004: 188, 193).

A continuación se detallan los cursos desarrollados por el INCaP en el marco del Programa Federal de Capacitación, diferenciados por provincia, donde se ve claramente que más allá de los esfuerzos por federalizar la política, la mayoría de las actividades continuaron centralizándose en Buenos Aires y Capital Federal.

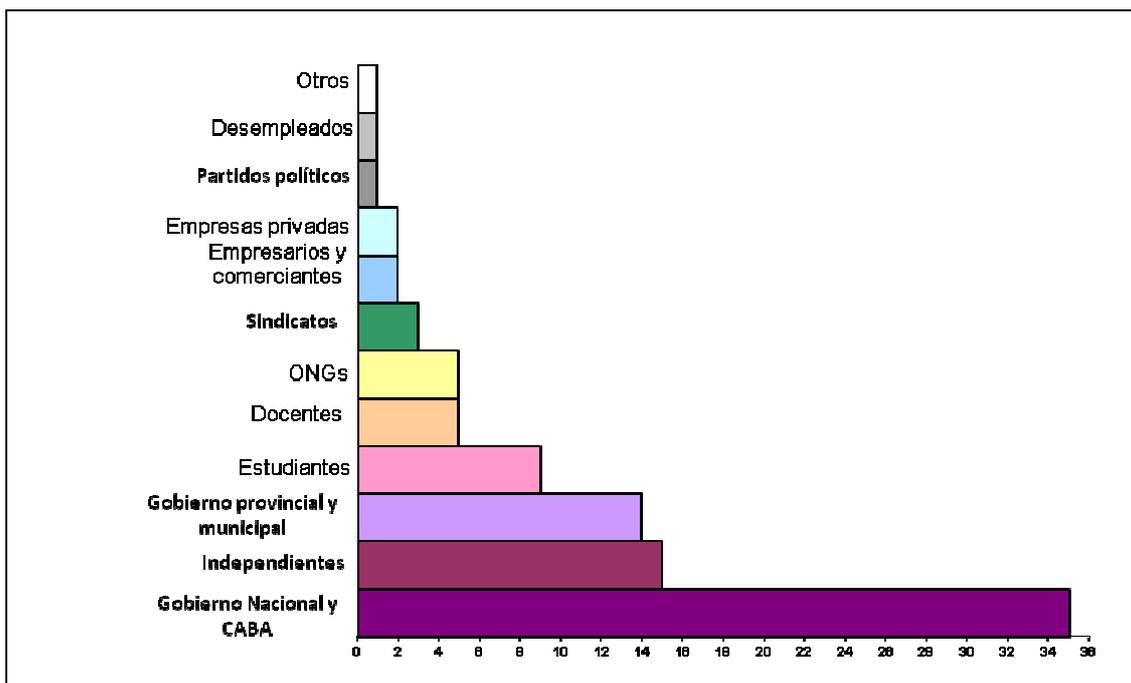
**Cuadro Nº2: Cursos del INCAP por provincias y asistentes**

PROVINCIAS	CURSOS REALIZADOS	ASISTENTES
Buenos Aires	44	2948
Capital Federal	19	1023
Catamarca	1	50
Chubut	4	194
Chaco	1	500
Córdoba	11	1117
Corrientes	6	379
Entre Ríos	4	316
Formosa	1	50
Jujuy	2	115
La Pampa	2	160
La Rioja	1	58
Mendoza	6	320
Misiones	1	75
Neuquén	2	120
Río Negro	2	90
Salta	5	515
Santa Fe	10	678
Santiago del Estero	1	40
Tierra del Fuego	1	170
Tucumán	4	510
<b>TOTALES</b>	<b>128</b>	<b>9428</b>

Fuente: INCaP, 2003. Pág. 62

Por otro lado y fuera ya del Programa Federal de Capacitación, el INCaP organizó actividades especiales, entre ellas la más importante fue la llamada "Auditorio". Se trataba de un Ciclo de Conferencias y Seminarios de Capacitación Política, que se desarrollaban en Capital Federal y eran abiertos a toda la comunidad. Los temas eran definidos en cada reunión de acuerdo al interés de los participantes. Durante la gestión de Tenenbaum se realizaron 6 de estas actividades con una amplia y heterogénea concurrencia de 1232 participantes (INCaP, 2003: 47), tal como se expresa en el cuadro de composición de los asistentes por ocupación.

**Gráfico N°1: Asistentes a la actividad Auditorio por ocupación**



Fuente: INCaP, 2003. Pág. 73.

En definitiva la política de formación y capacitación de dirigentes que en su implementación había sido fundamentada constitucionalmente en el reconocimiento de los partidos políticos como instituciones fundamentales del sistema representativo dejaba, sobre todo en el caso del INCaP, de vincularse a las fuerzas políticas para transformarse en un ámbito de encuentro y discusión de ideas de los sectores que, como consecuencia de la crisis del 2001, emergían de la sociedad civil.

#### **5.4 Sin presupuesto estatal, la formación y capacitación política responde a la demanda de los gobiernos locales y de la sociedad civil**

La emergencia económica y social declarada por Duhalde, apenas asume la presidencia de la nación, había obligado al gobierno a replantear sus prioridades direccionándolas a disminuir los altísimos niveles de desempleo y pobreza en la población. En este sentido, las acciones llevadas adelante por la Subsecretaría de la Gestión Pública y por el Ministerio del Interior se orientaron prioritariamente a dar cobertura a los problemas relacionados con la provisión de bienes públicos básicos como salud, educación y los programas de promoción y seguridad social, disminuyendo notoriamente los recursos destinados a políticos como la orientada a la formación y capacitación política. Sin embargo, la imperiosa necesidad de producir

una reforma política continuaba poniendo en agenda el tema de la formación y capacitación de los cuadros políticos. Frente a esta disyuntiva, era muy difícil instrumentar una política, que más allá de ser central para la reforma del Estado, no contaba con recursos asignados para su implementación. Surgió entonces la posibilidad de realizar actividades en forma conjunta con instituciones de la sociedad civil dispuestas a colaborar en la concreción de las mismas; esto significó, tanto para la ENG como para el INCaP, adaptar las currículas a las demandas específicas de cada co-organizador.

Era necesario, en este contexto, generar mayores niveles de institucionalidad que dieran legitimidad y continuidad a la política; la forma de hacerlo era a través de la participación, más que de los partidos políticos, de la sociedad civil. Así lo expresaba la ENG al sostener que si la capacitación de los dirigentes políticos de la Argentina se había tornado en la necesidad de una política de Estado como instrumento de la reforma política, entonces era indispensable ampliar su base de sustentación con la participación del Estado Nacional, los partidos políticos, los sindicatos, las empresas, las Universidades y las ONGs (ENG, 2002: 3,4).

En consecuencia y frente a la necesidad de, por un lado, institucionalizar la Escuela por ley, tal como se venía tratando de hacer desde su creación, y por el otro, continuar desarrollando actividades de formación y capacitación política más allá de las limitaciones presupuestarias y de las exigencias de la sociedad en su conjunto respecto las restricciones del gasto público, se pensó una nueva estructura organizativa que contemplara la diversidad de realidades geográficas y sociopolíticas regionales, provinciales y locales. De esta forma se plantearon programas de capacitación en cooperación con las provincias y municipios que así lo requerían (ENG, 2002: 7). En los hechos, durante el 2002, el Ciclo de Seminarios sobre la redefinición del rol del Estado se realizó en 18 municipios de la Provincia de Buenos Aires (Memoria del Estado de la Nación Año 2002, 2003: 723).

Bajo este mismo formato se implementaron las actividades del Plan Federal de Capacitación de Dirigentes Políticos y Sociales de Nivel Local, el cual se desarrolló en forma conjunta con aquellas provincias y municipios que realizaban una demanda de capacitación a la ENG. Las provincias y municipios interesados se comprometían a constituir una Unidad Ejecutora, encargada de la articulación con la ENG para la implementación del plan a nivel local. Una vez conformada la Unidad Ejecutora la definición de los contenidos y la modalidad de las actividades eran definidas sobre la

base de temáticas seleccionadas y consensuadas por los dirigentes de la provincia o municipio donde se demandaba la implementación del Plan de Formación. De esta forma, la Unidad Ejecutora, con la participación de la dirigencia de nivel local y la asistencia técnica de la Escuela realizaba la definición del diseño curricular y de la estructura académica del Programa debiendo los mismos ser aprobados por la ENG para su implementación (ENG. Plan Federal de Capacitación, 2003: 1,2).

Por otro lado, ante las limitaciones presupuestarias que dificultaban el dictado de los cursos presenciales, también se planificaron instancias de formación que requerían menos recursos y la posibilidad de llegar a una mayor cantidad de destinatarios. En este sentido, una de las propuestas para el 2003 fue la puesta en marcha de la Escuela Virtual de Capacitación (ENG, 2003: 1).

En el caso del INCaP, el modelo de gestión asociada también incorporó, a diferencia de la ENG, a instituciones de la sociedad civil interesadas en las temáticas relacionadas a la capacitación política y a la reforma política. *“Se trató de un modelo de gestión asociada entre el INCaP y organizaciones con responsabilidad política”* (Entrevista: Cortez, 2012). *“El desafío era acercar nuevamente la sociedad a la política recreando los ámbitos de participación social”* (Entrevista: Tenembaum, 2012). Para ello y frente a la crisis de legitimidad que vivían las instituciones del sistema político, el INCaP utilizó esta modalidad a fin de desarrollar actividades donde la organización de la sociedad civil co-organizadora era la que tenía el mayor protagonismo. *“Sólo la aportación de algunas organizaciones intermedias permite que el INCaP facilite recursos a las asambleas sin dar la cara. Tratamos de aparecer lo menos posible para no frustrar el asunto”* (Entrevista a Ernesto Tenembaum. La Nación, 18 de agosto de 2002).

Se trataba de un esquema de trabajo que funcionaba a demanda de las organizaciones políticas o sociales que presentaban al INCaP un proyecto para realizar un curso, taller o conferencia a cargo de un profesional idóneo en la temática seleccionada y durante un período determinado. El Instituto analizaba la pertinencia del mismo y luego lo elevaba al Ministerio del Interior, desde donde se le asignaba una partida presupuestaria que *“por lo general no superaba los 2000 pesos”* (Entrevista a Ernesto Tenembaum. La Nación, 18 de agosto de 2002). En el marco de este tipo de gestión asociada, *“el presupuesto también era asociado entre el INCaP y las organizaciones. En los convenios las organizaciones aportaban los docentes y el INCaP junto al Ministerio del Interior avalaban la actividad”* (Entrevista: Cortez, 2012).

De esta forma, los programas de formación y capacitación política se implementaron a través de diversas modalidades, a demanda de los interesados, redefiniendo drásticamente el perfil de los destinatarios que la política había tenido en los años noventa. Lo mismo sucedió con los docentes y los contenidos temáticos, que pasaron a delinear a propuesta de las organizaciones involucradas en cada instancia de capacitación. *“Se buscaba reconocer a los actores locales por eso contratábamos docentes provinciales”* (Entrevista: Cortez, 2012).

El Programa estaba basado en tres instrumentos o instancias de capacitación: primero, el desarrollo de actividades con organizaciones e instituciones de todo el país, para lo cual se implementó el Plan Federal de Capacitación en asociación con los partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, universidades, confederaciones y distintos sectores de la sociedad civil (Anexo. Memoria del Estado de la Nación Año 2003, 2004: 184). A través de este Programa se realizaron 128 cursos de capacitación política, a través de 2.414 horas cátedra y con la asistencia de 9.428 asistentes en todo el país (INCaP, 2003: 5). En segundo lugar, la organización de un ciclo de charlas formativas que se denominó Auditorio, siendo una de sus principales temáticas la reforma política. De hecho, a través del Ciclo de Charlas Abiertas sobre Reforma Política realizado en el marco de la actividad Auditorio, se logró, con la asistencia promedio de 130 asistentes por encuentro, conformar un *“espacio para la difusión y discusión permanente de distintos temas relacionados a la misma lo que reflejaba el interés generado en la comunidad por la Reforma Política en general y por las ideas y opiniones de las figuras convocadas por el INCaP en particular”* (Anexo. Memoria del Estado de la Nación Año 2003, 2004: 188). Por último, se preveía, para una instancia futura, la firma de convenios con organizaciones y universidades con la idea de generar cursos de formación de mayor nivel educativo, incorporando a los partidos. Esto último *“era algo a futuro. Lo primero era darle a la sociedad formas superadoras de participación”* (Entrevista: Tenenbaum, 2012). Sin embargo, el Programa no llegó a desarrollar durante la breve gestión de Duhalde la tercera etapa debido a que *“en ese momento no había a quién darle esa formación más elevada”* (Entrevista: Tenenbaum, 2012), sumado a lo cual, en el 2003 la nueva gestión de gobierno no continuó con el modelo de capacitación implementado por Tenenbaum.

Para el desarrollo de estas actividades y tal como sucedió con la ENG, frente a la carencia de recursos, fundamentalmente económicos, se firmaron múltiples convenios que, además de facilitar la realización de los cursos que de otra forma el

INCaP no hubiese podido financiar, permitían *“construir institucionalidad”* (Entrevista: Tenenbaum, 2012) aportando legitimidad a la Institución. *“Se hicieron numerosas actividades en todo el país, muchas de las cuales se realizaron con organizaciones externas al INCaP. Se firmaron convenios con gobiernos provinciales. Implementamos un método de trabajo en red. Tratábamos de ahorrar para no dilapidar recursos”* (Entrevista: Tenenbaum, 2012).

En este sentido, los convenios se firmaban privilegiando, frente a la demanda de las organizaciones y los gobiernos locales, la *“representación geográfica y la concentración demográfica de las ciudades donde se iban a realizar los cursos”* (Entrevista: Cortez, 2012). En el caso del Programa Escuelas municipales de formación política - Gestión Local y Fortalecimiento de Líderes Territoriales, la idea era que los municipios a través de su propia iniciativa o en combinación con partidos políticos y/o organizaciones comunitarias, pudieran convertirse en un *“eficaz canal organizador del debate la capacitación que reclamaban grandes sectores de la ciudadanía”* (INCaP, 2003: 4). La realización del Programa en cada uno de dichos municipios apuntaba a conformar espacios institucionales de formación y capacitación política de carácter permanente y la puesta en funcionamiento de una red de capacitadores y animadores locales conformada por actores municipales (Anexo. Memoria del Estado de la Nación Año 2003, 2004: 188) que, en la mayoría de los casos y concentrados en los municipios bonaerenses -de hecho se realizaron en forma conjunta con la Secretaría para la Modernización del Estado de dicha provincia- tampoco superaron la gestión gubernamental. En definitiva, la política de formación y capacitación de cuadros se territorializó orientando sus acciones al ámbito local y a la contención del militante de base, que en el marco de la crisis de representación buscaba nuevos espacios de participación política y social.

## CAPITULO VI

### El gobierno de Néstor Kirchner:

#### masividad e inclusión, los nuevos destinatarios de la política estatal

A partir del 2003, el gobierno de Néstor Kirchner planteó un nuevo escenario para las políticas orientadas a la formación y capacitación de cuadros. Sin la participación de los partidos políticos, ni de las universidades y en el marco de un gobierno que ejerció el poder de forma centralizada sin convocar al consenso de las fuerzas opositoras, la continuidad de los programas implementados por la ENG y el INCaP pasaron a depender fundamentalmente de la voluntad política de los funcionarios de las que ellas dependían.

De esta forma, mientras la ENG, que no contó con el apoyo político ni los recursos necesarios para institucionalizar un programa de formación y capacitación política, fue perdiendo legitimidad hasta dejar de funcionar en el 2007; el INCaP, en cambio, desarrolló una política de capacitación orientada fundamentalmente a dirigentes sociales caracterizada por su masividad y alcance federal. El proceso de territorialización que venía implementando el Instituto desde el gobierno de Duhalde, orientando al desarrollo de la capacitación política en los ámbitos locales, se afianzó aún más, a través no sólo de la firma de convenios con gobiernos provinciales, municipales, ONGs, asociaciones civiles y sindicatos, sino también y principalmente gracias a los recursos que el Ministerio del Interior destinó a la misma. En un contexto donde la política se planteaba como la herramienta del cambio social, la relevancia de la capacitación política fue redimensionada como el *“lugar donde la Política podría comenzar a reconstruirse, no sólo a partir de conferirle a los nuevos dirigentes las herramientas de gestión indispensables para abordar eficazmente las demandas cada vez más urgentes de la conducción y la toma de decisiones sino, también, ofreciéndose como la nueva puerta de ingreso a la construcción política y a la participación ciudadana”* (Entrevista: Caramello, 2005: 77).

#### **6.1. La formación y capacitación político estatal en el contexto de la reforma política**

Néstor Kirchner llegó a la presidencia el 25 de mayo de 2003 luego de un desordenado proceso electoral, donde el gran elector no fue él, sino Eduardo Duhalde quien, junto al apoyo del aparato político bonaerense (Quiroga, 2005: 346) permitió el

triumfo del hasta entonces gobernador de la provincia de Santa Cruz<sup>26</sup>. Meses antes de las elecciones, a mediados del 2002, cuando se anunció el adelanto de las elecciones, el principal objetivo del entonces Presidente de la Nación era impedir el retorno de Menem al poder, que peleaba el primer lugar en los sondeos de opinión gracias al apoyo del establishment económico y a un significativo número de ciudadanos que continuaban aun siendo sus seguidores (Abal Medina, 2004: 104). En este escenario, en el que se preveía el triunfo del ex presidente en las elecciones internas, Duhalde logró eliminarlas aprobando un sistema de neolemas que habilitaba a Kirchner, Menem y Rodríguez Saá a representar al justicialismo en las elecciones presidenciales. *“Con el sistema de neolemas, la estrategia de Duhalde buscó atraer al electorado no peronista para derrotar a Menem, ya sea en la primera o segunda vuelta. Una hábil jugada que redujo el sistema político a la interna peronista”* (Quiroga, 2005: 346).

Las elecciones realizadas en el mes de abril *“generaron una importante participación popular y la desaparición del voto bronca”* (Abal Medina, 2004: 105), donde Menem obtuvo el primer lugar con 24,36% de los votos, mientras Kirchner quedó segundo con el 22%. Con estos porcentajes, ambos candidatos deberían enfrentarse nuevamente en segunda vuelta; sin embargo, ante las encuestas que vaticinaban una rotunda derrota del ex presidente, Menem terminó retirándose de la elección. De esta forma, Kirchner llegó al gobierno con un bajísimo nivel de legitimidad política, *“sin ejercer el liderazgo de su partido, sin mayoría parlamentaria y con los gobernadores ejerciendo su poder en la estructura justicialista”* (Quiroga, 2005: 346), aunque con un país en funcionamiento. Duhalde le había dejado como herencia *“un programa económico en pleno auge, cuentas públicas en orden, una inflación controlada y en baja y un PBI en acelerada expansión”* (Novaro, 2010 en Pavón, 2012: 386), lo cual terminaría favoreciéndolo en la construcción de legitimidad.

Sin el apoyo político necesario, Kirchner asumió el poder instaurando un estilo personalista de gobierno, basado principalmente en el apoyo de la opinión pública<sup>27</sup> y en una propuesta de transversalidad<sup>28</sup> (Guardamagna, 2006: 35), sostenido por el

---

<sup>26</sup> Néstor Carlos Kirchner fue gobernador de la provincia de Santa Cruz desde el año 1991 hasta el año 2003, cuando asumió la presidencia de la Nación.

<sup>27</sup> Tal como sostiene Sarlo, en el primer año de gobierno, Kirchner tuvo índices de popularidad que alcanzaron el 80 por ciento (2011: 179).

<sup>28</sup> El fenómeno de la transversalidad, supuso, en un escenario de fragmentación del régimen de partidos, la búsqueda de acuerdos extrapartidarios con Gobernadores de la oposición que le dieron legitimidad política y le permitieron construir capacidad de gobierno al Presidente electo (Guardamagna, 2006: 36). Se trató, en definitiva, de una iniciativa que *“proponía levantar un*

crecimiento económico del país. Se trataba de un “*primer giro de época*”, donde no había alusiones a Perón ni a Evita, mientras la transversalidad aparecía como una figura que caracterizaba la política argentina; una “*transversalidad fallida*”, de acuerdo a Forster, ya que careció de un proceso de reflexión crítico por parte de los actores que confluían en ella (Pavón, 2012: 412), algo que, sin embargo, no impidió el éxito de la estrategia para la construcción del nuevo modelo político, económico y social que proponía el Presidente. “*Desde un modelo propio, este proyecto nacional que expresamos convoca a todos y a cada uno de los ciudadanos argentinos, por encima y por fuera de los alineamientos partidarios, a poner manos a la obra en este trabajo de refundar la Patria. Sabemos que estamos ante un final de época. Atrás quedó el tiempo de los líderes predestinados, los fundamentalistas, los mesiánicos. La Argentina contemporánea se deberá reconocer y refundar en la integración de equipos y grupos orgánicos, con capacidad para la convocatoria transversal, el respeto por la diversidad y el cumplimiento de objetivos comunes*” (Kirchner, 2003: 27). Con estas palabras, el nuevo gobierno orientó su accionar a la renovación política y a la mejora en la calidad de las instituciones democráticas, dejando atrás las brutales políticas de la dictadura de los setenta, la “*era menemista de corrupción política y de grandes negociados con los intereses corporativos*” (Quiroga, 2005: 347) y la crisis del 2001, lo que rápidamente le otorgó altos niveles de aceptación y apoyo social.

La situación de crisis de representación política que continuaba latente fue el contexto propicio para el surgimiento de una “*identidad popular*”, que en el mediano y largo plazo, se orientaría a crear una “*frontera interna en la sociedad argentina que dividiría al campo popular del otro campo*” (Sarlo, 2011: 143). La crisis que se manifestaba en la ciudadanía y en las élites políticas fue, de acuerdo a lo que sostiene Juan Carlos Torre, la condición necesaria, aunque no suficiente, para el desarrollo de este populismo incipiente. “*Para completar el cuadro de situación es preciso introducir otro factor: una “crisis en las alturas” a través de la que emerge y gana protagonismo un liderazgo que se postula eficazmente como un liderazgo alternativo y ajeno a la clase política existente. Es él quien, en definitiva, explota las virtualidades de la crisis de representación. Y lo hace articulando las demandas insatisfechas, el resentimiento político, las sentimientos de marginación, con un discurso que los unifica y llama al rescate de la soberanía popular expropiada por el establishment partidario para movilizarla contra un enemigo cuyo perfil concreto si bien varía según el momento*

---

*programa político por encima de las fuerzas partidarias*” congregando a dirigentes de diferentes procedencias ideológicas (Quiroga, 2005: 356), entre ellos dirigentes de organizaciones sociales y de derechos humanos (Sarlo, 2011: 177).

*histórico siempre remite a quienes son contruidos como responsables del malestar social y político que experimenta “el pueblo”*” (Torres, mimeo, en Sarlo, 2011: 145). Una vez en el poder Kirchner comenzó a realizar estas operaciones<sup>29</sup>, que en el transcurso del tiempo fueron adquiriendo cada vez mayor visibilidad, reintroduciendo en el discurso una dimensión ideal de la política, dándole un determinado sentido al pasado necesario para la constitución de nuevas identidades. El flamante presidente lo manifestaba de la siguiente forma: *“Vengo a proponerles un sueño. Reconstruir nuestra propia identidad como Pueblo y como Nación”* (Kirchner, 2003: 28).

En este escenario refundacional, donde la política comenzaba a redefinirse<sup>30</sup>, no sólo en Argentina sino también en otros países de América Latina, a través de la construcción de un discurso populista, *“que permitiría ocupar y habitar el Estado”* (Abad, 2006: 5), el gobierno planteó la necesidad de realizar una reforma política, que se orientaría fundamentalmente al incremento de la calidad institucional necesaria para *“la reconstrucción del tejido social, la restauración del mundo del trabajo y la reparación moral”* (Pavón, 2012: 414), tal como lo había explicitado Kirchner en su discurso de asunción (2003: 12). Para ello, a través del decreto 592 del 13 agosto del 2003 se dispuso, en el ámbito del Ministerio del Interior la creación de una Comisión para el Análisis y Estudio de la Reforma Política cuyo objetivo sería el estudio y análisis de los siguientes temas: a) formas de gobierno, presidencialismo, parlamentarismo; b) democracias modernas; c) sistemas electorales y d) partidos políticos (Art. 3º). Dicha Comisión estaría integrada por representantes de las áreas pertenecientes del Ministerio del Interior y de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros, quienes elevarían al Ministro del Interior -que en dicho momento era Aníbal Fernández- las evaluaciones parciales sobre cada uno de los temas objeto de estudio y análisis de la Comisión (Art. 2º). Asimismo se preveía la constitución y coordinación de foros de opinión integrados por entidades y personalidades de reconocida trayectoria en la materia (Art. 4º).

---

<sup>29</sup> En el plano institucional las principales operaciones llevadas a cabo en este período por el gobierno nacional fueron la derogación de las leyes de Obediencia Debida, Punto Final e indulto. Mientras en lo ideológico, se llevó a un primer plano a las organizaciones de derechos humanos (Sarlo, 2011: 146).

<sup>30</sup> Ricardo Forster, intelectual kirchnerista, sostiene que cuando Kirchner llegó a la política nacional *“el mundo de la política parecía un mundo devastado, vaciado, envilecido, corrompido, poco interesante, sobre todo en el proceso que se abre con la desilusión alfonsinista, el menemismo y la Alianza”* (Pavón, 2012: 392).

La reforma política no era un tema nuevo en la agenda del Estado, más aún a partir del 2001, cuando se convirtió en una demanda prioritaria por parte de la sociedad que, desde entonces, comenzó a reclamar con mayor énfasis una mejora en la calidad de la política argentina. *“Uno de los rasgos más sobresalientes de nuestra época es la existencia de un sólido consenso acerca de la necesidad de comenzar un proceso de reconstrucción política que pueda subsanar la crítica situación que atraviesan las instituciones políticas de nuestro país”* (Abal Medina, 2005: 53). Desde el retorno a la democracia en 1983 las múltiples frustraciones vividas por la sociedad no habían hecho más que disminuir la confianza en las instituciones, en los partidos y en la dirigencia política, poniendo en duda la legitimidad del sistema. En este sentido las demandas de reforma política constituían uno de los factores críticos en la recuperación de una alta legitimidad del sistema democrático representativo, ya que, como afirman Mora y Araujo, era resistida por la dirigencia política que abroquelada detrás de los recursos de poder que disponía para digitar la nominación de candidatos, no definía un programa para las reformas donde se fijaran propósitos, objetivos y plazos (Mora y Araujo, 2005: 130, 137); la renovación de la clase política, era sin duda uno de ellos.

El gobierno de Kirchner tomó la bandera de la reforma política dispuesto a producir una renovación institucional donde la política ocupara el primer lugar. *“Se hace evidente la necesidad de una nueva construcción política. Un renacer –que empieza a vislumbrarse– de la actividad política bajo otros códigos, con nuevas herramientas y sobre todo, con una perspectiva más moderna y abarcativa. Pero sin abandonar la condición de ser el mejor instrumento humano –y acaso el único– que puede producir y conducir el cambio”* (Fernández, 2005: 15, 16). Se trataba de *“una mudanza de época”*, donde el gobierno *“con mucha sabiduría se adecuaba a esa mudanza”*, desde la convicción de que *“un Estado no se gerencia, sino que se conduce con política”* (Entrevista: Caramello, 2011). El *“modelo”* que estaba comenzando era producto de la decisión política de un presidente que creía que *“la política debía volver a transformar la realidad”* (Abal Medina, 2010: 13). Para ello era necesario *“consolidar el Proyecto Nacional a través de un discurso unificante y una doctrina común que alimentara a una fuerza social, económica y política capaz de producirlo”* (García Garro, 2005: 72). Tal como sostenía García Garro, *“la doctrina y la capacidad de adoctrinar comenzaron a jugar un rol fundamental en la creación de conciencia política y en la reafirmación de un ideario”* (2005: 73).

En este contexto, la capacitación y formación de los cuadros directivos era parte de la renovación institucional que la sociedad reclamaba al Estado; del fortalecimiento de los partidos políticos como actores centrales del sistema democrático representativo, *“dada la profunda crisis que atraviesan los partidos políticos es necesario también diseñar políticas que conduzcan a su fortalecimiento como instrumentos genuinos de vinculación entre la sociedad y el Estado. Al respecto deberían impulsarse la formación y capacitación de los cuadros partidarios, posiblemente generando incentivos y vinculándola al financiamiento público que reciben”* (Abal Medina, 2005: 58); pero también se redefinió como un espacio desde el cual se podía afianzar el proyecto político que se estaba instaurando. De esta forma *“la capacitación política comienza a aparecer como alternativa y a la vez como instrumento de construcción política”* (Caramello, 2005: 76).

Tanto desde el INCaP como desde la ENG se realizaron actividades en torno a la reforma política. En el caso del INCaP y de acuerdo a lo previsto por el Decreto 592/2003, las actividades se orientaron a generar aportes en torno a la discusión sobre los contenidos de la reforma. *“Cuando yo llego al INCaP tomamos la reforma política. En ese momento estaba de moda la reforma política, así que Aníbal puso a la cabeza del INCaP el diagnóstico de todos los papers y cosas que se nos aportaba para el tema de la reforma política”* (Entrevista: Caramello, 2011). En el marco del Programa Federal de Capacitación, se realizó, entre agosto y diciembre del 2003 en el Auditoría General de la Nación, el Ciclo de Charlas Abiertas sobre Reforma Política donde distintas figuras del pensamiento nacional expusieron, a la comunidad en general, sus puntos de vista sobre la reforma. Mientras que, como actividad complementaria, se organizó dentro del Ciclo de Conferencias y de Reflexión del Sistema Virtual de Formación Política, el Taller sobre Reforma Política donde los participantes tenían la oportunidad de encontrar un ámbito de reflexión y debate acerca de los temas, las demandas y las preocupaciones vinculadas a la reforma (Anexo. Memoria del Estado de la Nación Año 2003. 2004: 196, 199).

Por su parte, la ENG redefinió su perfil en tanto ámbito de *“formación, debate y reflexión de mujeres y hombres con vocación pública”* (ENG, 2005), en un contexto en el que se reconocía que la mayoría de clase política que desde 1983 dirigía los rumbos del país, había pasado gran parte de su vida sin poder ejercer sus derechos políticos y, por lo tanto, sin conocer la práctica política democrática, con el peligro de no contar con gobernantes capaces de identificar las cuestiones de Estado y sostener un pensamiento estratégico desde el cual proponer planes de acción a largo plazo,

diferenciando lo urgente de lo importante (Strada Saenz, 2005: 64, 67). En este sentido, la existencia de la Escuela se fundamentaba en el *“reclamo de la propia democracia, que pide una reforma política más que necesaria, y una clase de dirigentes sociales honesta y con el objetivo de trabajar para el crecimiento del país y la correcta representación política. Se entiende que por esto es necesario incorporar en la sociedad elementos que permitan un conocimiento de los grandes problemas del Estado y de la sociedad, del gobierno y de las instituciones”*. Para ello, la Escuela se presentaba como un ámbito de encuentro de los distintos actores de la sociedad civil para la construcción *“desde un lugar donde no existen disputas de poder”* de una clase dirigente *“capacitada y responsable, dotada de habilidades para el diálogo y la concertación social, que contribuya al mejoramiento de una democracia pluralista y garantice una gobernabilidad sustentable”* (ENG, 2007).

Finalmente la renovación política no se produjo, al menos como se había planteado. *“No hubo cambio de estilo ni una regeneración del sistema que se creía necesaria, sino más bien una prolongación en el tiempo de la vieja política”* (Quiroga, 2005: 357), de hecho, para mediados del 2004 la reforma política había dejado de ser un tema prioritario en la agenda estatal, siendo una vez más postergada, mientras el modelo político, económico y social implementado se fue fortaleciendo con los años. Esto repercutió en la capacitación política, principalmente en el caso del INCaP, cuyas actividades abandonaron el eje de la reforma política (Golden, 2010: 116), orientándose hacia los contenidos del nuevo modelo de gobierno.

## **6.2. Los destinatarios de la formación y capacitación política: un amplio abanico de posibilidades**

En este contexto donde *“la capacitación tenía que ver con plantear a la política como herramienta de cambio, para lo cual era necesario hacer una gran tarea sobre la recuperación de la idea de la política como herramienta, sacando a la política y al poder del libro de las malas palabras”* (Entrevista: Caramello, 2011), la formación y capacitación de cuadros fue reorientada hacia diversos sectores, que tras la crisis del 2001 emergían de la sociedad civil.

Kirchner comprendió rápidamente que un proyecto de gobierno, distinto al neoliberal, debía plantearse como una construcción colectiva que excediera el espacio de los partidos (Delgado, 2003: 247) e incluyera a los integrantes del tercer sector y a

los movimientos sociales de protesta y de lucha contra la exclusión. Eran estos los sujetos que deberían *“formar parte de la construcción de nuevos consensos generando instancias diferentes de participación y diálogo”* para lo cual se necesitaban *“espacios institucionales de aprendizaje”* (Delgado, 2003: 248); la ENG y el INCaP lo eran, o por lo menos, desde ese lugar fundamentaron sus actividades. *“Será, entonces, la capacitación ese lugar donde la política podrá comenzar a reconstruirse, no sólo a partir de conferirle a los nuevos dirigentes las herramientas de gestión indispensables para abordar eficazmente las demandas cada vez más urgentes de la conducción y la toma de decisiones sino, también, ofreciéndose como la nueva puerta de ingreso a la construcción política y a la participación ciudadana. Una participación que en los últimos años se ha volcado a las organizaciones de la sociedad civil pero que la política necesita desesperadamente para volver a ser la formidable herramienta de producción de cambios que ha sido a lo largo de toda la Historia”* (Caramello, 2005: 76, 77).

En el año 2004, Alberto Fernández, a cargo de la Jefatura de Gabinete de la Nación, nombró como Director de la ENG a Nicolás Trotta, un joven militante justicialista, que venía de ocupar varios cargos gubernamentales en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires (Golden, 2010: 108). *“Cuando gana Kirchner le pido a Alberto Fernández ir a la Escuela en un plan de relanzarla cosa que nunca logramos hacer del todo”* (Entrevista: Trotta, 2012). La idea de Trotta era darle un nuevo impulso a la Escuela, *“queríamos tratar de hacer más que nada trabajo de formación y generar un espacio de encuentro de la dirigencia política partidaria y social”* (Entrevista: Trotta, 2012), incorporando fundamentalmente a dirigentes sociales, a parte de los dirigentes partidarios que hasta entonces habían sido los principales destinatarios de la política. *“Creada por la reforma constitucional de 1994, la ENG empezó a funcionar en 1996. Sin embargo, desde agosto del año último, cuando asumió la dirección el “joven K” Nicolás Trotta, se incorporó la formación no sólo de cuadros partidarios y funcionarios, sino de dirigentes sociales, con la convicción de que el tejido social debe ser reconstruido entre todos”* (La Nación, 10 de enero de 2005).

En este sentido, una de las primeras actividades que, desde la Escuela, se desarrolló fueron los Foros del Bicentenario. *“Apenas asumimos nos planteamos frente a la crisis de los partidos políticos, que el abanico o la canalización de la voluntad de participación había virado hacia organizaciones sociales, el universo era distinto al de la década de los noventa y de los ochenta. Teníamos más participación en nuevas expresiones políticas que eran los movimientos sociales con sus diversas esencias*

*ideológicas. En todas las convocatorias que hicimos tratamos de lograr el diálogo y el conocimiento entre estos actores nuevos y la propia dirigencia política y a partir de eso creamos estos Foros del Bicentenario que los hicimos apenas asumimos convocando a periodistas, dirigentes políticos de todas las fuerzas, dirigentes de organizaciones sociales, empresarios, gente que tenía menos de cuarenta años. En ese contexto, hacíamos seminarios donde invitábamos a una persona que oficie de disparador para decir por ejemplo cuáles eran los grandes desafíos que tenía el país y para tratar de discutir eso” (Entrevista: Trotta, 2012).*

De esta forma, aunque ya venía sucediendo tímidamente desde las últimas gestiones, el Programa Escuela Nacional de Gobierno amplió radicalmente el perfil de sus destinatarios, entre quienes se encontraban *“dirigentes sociales; sectores sociales no gubernamentales y dirigentes sociales de los barrios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; militantes sociales de base; funcionarios de distintos organismos de la Administración Pública Nacional (APN); organizaciones no gubernamentales del barrio; medios de comunicación local y personalidades destacadas; estudiantes y docentes universitarios (principalmente docentes y alumnos de la Universidad de Buenos Aires); jóvenes de las fuerzas vivas de la sociedad: empresarios, periodistas, representantes de los distintos cleros y dirigentes sociales, sindicales y empresariales (Anexo. Memoria del Estado de la Nación Año 2004. 2005: 84, 85).*

La escasez presupuestaria de la Escuela, *“pagábamos horas cátedras, eso lo podíamos hacer... asignamos 3 millones de pesos para la formación de dirigentes en toda la gestión” (Entrevista: Trotta, 2012),* limitó la mayoría de las actividades al ámbito de Capital Federal y el Gran Buenos Aires, más allá de las iniciativas que infructuosamente trataron de implementarse para extender la formación y capacitación al interior del país. Así como también, motivó el desarrolló conjunto de actividades con otras organizaciones de la sociedad civil que facilitaron el financiamiento de las mismas. Bajo esta modalidad, en el año 2004 se llevaron a cabo las siguientes acciones: Seminario *“Debates y Desafíos de la Argentina Actual – Estado, Política y Sociedad”* realizado conjuntamente con la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Santa Fe; Primera Jornada de Formación de Dirigentes Sociales: *“Una Sociedad de Todos, con un Estado Para Todos”*, actividad realizada en forma conjunta con sectores sociales no gubernamentales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde participaron 40 dirigentes sociales territoriales de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) de la Ciudad de Buenos Aires de los barrios de La Boca, Villa Lugano, San Telmo, Montserrat, Flores y Retiro, entre otros (ENG, 2004); Segunda

Jornada de Formación de Dirigentes Sociales, actividad también realizada en forma conjunta con la Central de Trabajadores Argentinos Capital (CTA); Curso de Capacitación Política, organizado conjuntamente con el Instituto de Políticas Públicas de La Plata; Curso *“Estado, Sociedad y Políticas Públicas Locales”* organizado conjuntamente con la Fundación del Plata; charlas en distintos Centros de Gestión y Participación (CGPs) de la Ciudad de Buenos Aires; Laboratorio de Políticas Públicas, donde se trabajó principalmente con docentes y alumnos de la Universidad de Buenos Aires. Proyecto *“pensado para que la sociedad colabore en la elaboración de propuestas que puedan implementarse, siendo su primera iniciativa la de lograr una “góndola social”, un espacio que permita a microemprendedores y cooperativas de trabajo vender sus productos en los grandes supermercados”* (La Nación, 10 de enero de 2005); finalmente el encuentro *“La Argentina del futuro: Visión estratégica de Nación”*, realizado conjuntamente con Red Solidaria, contó con la participación de más de 200 jóvenes, que trabajaron en cuatro paneles. (Anexo. Memoria del Estado de la Nación Año 2004. 2005: 84, 85).

En un intento por darle un mayor nivel de institucionalidad a la Escuela, que ya no contaba con aquella estructura multipartidaria con la que había sido creada en 1995, a partir del 2005 y hasta el 2007 se implementó el Programa de Formación Política. Se trataba de una actividad presencial, de dos años de duración. En el primer año –comenzando en abril y finalizando en diciembre–, se desarrollaron, desagregados en tres trimestres, contenidos generalistas. Los participantes, para la aprobación de los mismos, debían asistir a dos cursos por trimestre, totalizando los seis cursos obligatorios de este tramo. Cada materia era mensual con cursos semanales de dos horas. Para el segundo año se preveía el dictado del tramo teórico-instrumental, bajo la misma modalidad de cursado. En este caso los asistentes debían aprobar cuatro materias (ENG, 2005; 2006). En el tercer año del Programa la propuesta, que se cursaba de mayo a noviembre, se orientó a materias pertenecientes a las áreas de competencia político-ejecutivas y sus lineamientos estratégicos (ENG. 2007). En el caso de los docentes, tenían la libertad de definir las estrategias metodológicas, bibliografía y recursos didácticos que consideraran más convenientes para el dictado del curso (ENG, 2005).

Más allá que para la inscripción, las personas que pertenecían a organizaciones sociales o partidos políticos debían presentar una nota con el aval de la organización para el cursado del Programa, *“la ausencia de ingreso a las acciones de capacitación*

produjo una concurrencia de heterogéneos perfiles de destinatarios” (Golden, 2010: 111).

En la búsqueda por “promover redes de integración social, intercambio de conocimiento y experiencias entre líderes políticos y sociales y fortalecer las capacidades de análisis y de intervención de los dirigentes sociales en la formulación e implementación de políticas de Estado y en la gestión de sus organizaciones de referencia, con el objeto de afianzar y profundizar el régimen democrático en la Argentina” (ENG, 2007), el curso brindaba una perspectiva interdisciplinaria, aplicando el método de casos y el debate para la resolución de problemáticas en torno a la gestión gubernamental. “Lo diferenciador era tratar de generar espacios de encuentro y de diálogo y la verdad es que no estuvimos a la altura de las circunstancias en eso” (Entrevista: Trotta, 2012). En este sentido, de acuerdo a lo que Trotta sostiene, ya que no existen registros al respecto, en el transcurso del Programa de Formación Política se formó y capacitó a 250 dirigentes políticos y sociales.

**Cuadro Nº 3: Contenidos por tramo de formación.**

<b>Programa de Formación Política</b>	
<b>Año: 2005</b>	<b>Contenidos generalistas</b>
	Gobierno y sociedad
	Análisis de políticas públicas
	Historia social argentina
	La economía argentina en la economía global
	Estructura social argentina
	Instituciones, poder y representación política
<b>Año: 2006</b>	<b>Contenidos Teórico-Instrumentales</b>
	Técnica Presupuestaria
	Técnica Legislativa
	Comunicación Política
	Sistemas Electorales
<b>Año: 2007</b>	<b>Áreas de competencia político-ejecutivas</b>
	Aplicación de normas y criterios de gestión de calidad en un cuerpo legislativo
	Administración Financiera Gubernamental
	Argentina en el contexto internacional. Las relaciones internacionales de la Argentina en los últimos 25 años
	Estado, Sociedad y Representación
	Economía Argentina Contemporánea

**Fuente:** elaboración propia. ENG, actividades realizadas en 2005, 2006 y 2007.

Entre el 2006 y el 2007 se implementó también el Programa de Formación de Dirigentes Deportivos. “Hicimos otros seminarios con la Asociación de Fútbol Argentino, para la formación de dirigentes deportivos” (Entrevista: Trotta, 2012). La convocatoria se fundamentó en la concepción del ámbito del deporte como un “lugar donde se desarrollan no sólo las capacidades físicas sino también sociales. Entonces,

*es aquí donde empieza a funcionar como un espacio de relaciones interpersonales. A partir de esto, hoy en día, los Dirigentes Deportivos pasan a ser parte vital del proceso social que se da en los barrios. Por lo tanto es necesaria una formación que los haga ser realmente responsables, no sólo de las prácticas que dirigen sino también de las opiniones y conceptos que vierten en los procesos sociales. Lo importante será renovar el perfil de los dirigentes para que sean capaces de transformarse en responsables formadores de opinión como así también en dirigentes comprometidos con la función social del deporte” (ENG, 2006)*

Tal como se evidencia en las actividades desarrolladas desde el 2004 y hasta el 2007, la redefinición de la política de la ENG, generó no sólo una heterogénea amplitud en el perfil de los destinatarios, sino también una reorientación en los contenidos de los cursos, seminarios, jornadas y charlas, alejándose definitivamente de la currícula que había caracterizado a la Escuela en su creación. En consecuencia y tal como venía paulatinamente sucediendo, se debilitó aún más la estructura organizativa de la Escuela, que sólo alcanzó a desarrollar un conjunto de acciones orientadas a la capacitación de dirigentes políticos y sobre todo sociales, pero sin un modelo y un perfil definido de cuadro a formar. *“No había un modelo para la formación sería de cuadros de gobierno, que debería ser una tarea de la Escuela de Gobierno” (Entrevista: Trotta, 2012).*

De esta forma, la Escuela se convirtió en un *“programa laxo”* (Entrevista: Trotta, 2012), sin institucionalidad ni recursos propios, dependiente de la voluntad política de algún funcionario que valorara su desarrollo, tarea que en los noventa había recaído en las espaldas de Claudia Bello. *“La Escuela es un programa que, lamentablemente como pasa siempre, depende mucho de la voluntad del funcionario que toma la decisión y de los recursos que tenga para implementar una política. Eso llevado a un tema que es absolutamente accesorio en la agenda del día a día, que es este tema de la formación y capacitación de dirigentes, es intrascendente. En el caso nuestro el tema yo lo podía hablar con el Jefe de Gabinete una vez cada cuatro meses entonces era muy complicado en ese momento. “La verdad es que no teníamos acompañamiento ni decisión del gobierno o de la Jefatura de Gabinete para hacer ese tipo de actividades. De todas las áreas de formación, creo que es una deuda pendiente” (Entrevista: Trotta, 2012).*

Finalmente, la falta de un decisor convencido que la formación y capacitación de cuadros para la gestión del Estado *“debe ser una política y que entonces lograra*

*construir los consensos con las distintas fuerzas políticas para que trascendiera al partido de gobierno*” (Entrevista: Trotta, 2012) terminó aniquilando aquel programa que había nacido fruto de la reforma constitucional y del reconocimiento de los partidos políticos como actores centrales del sistema representativo. Más aún, en el marco de un proyecto de gobierno que adquirió legitimidad trascendiendo a los partidos políticos. *“La verdad es que por el perfil del gobierno, este gobierno nunca lo va a hacer”* (Entrevista: Trotta, 2012). De hecho, cuando terminó la gestión de Trotta, con el gobierno de Kirchner, *“la Escuela de Gobierno quedó vacante, porque no había consenso en la persona que iba a ocupar ese lugar”* (Entrevista: Trotta, 2012); la formación y capacitación de cuadros políticos se había vuelto intrascendente, por lo menos, en el ámbito de la Jefatura de Gabinete.

La realidad del INCaP, que pasó a depender de la Secretaría del Interior y volvió a cambiar su nombre por el de Instituto Nacional de Capacitación Política<sup>31</sup> fue otra. Bajo la dirección de un viejo militante justicialista, formado en Guardia de Hierro<sup>32</sup> y con una amplia trayectoria política ligada al periodismo y a la comunicación política (Golden, 2010: 1129), Carlos Caramello, contó con los recursos necesarios que le permitieron reorientar la política de capacitación de cuadros dirigiéndola masivamente a la sociedad civil. Para ello, el INCaP, tal como venía sucediendo desde su creación, tenía asignada una partida presupuestaria, que a diferencia de otros períodos, fue incrementándose con los años<sup>33</sup>. A esto se agregaron otros recursos que se le fueron

---

<sup>31</sup> Con el cambio en el nombre del Instituto se buscó diferenciar el concepto de “formación” y con ello la impronta que se le había dado en su creación, del de “capacitación”, en torno al cual se planteó la nueva política del INCaP. Dicho cambio se fundamentó en la idea de que *“la capacitación a diferencia de cualquier otra forma de transferencia de conocimiento lo que no busca es formar. Si realmente soy un capacitador, lo que hago es mejorar tus capacidades individuales, es decir darte cosas para que vos mejores tus capacidades individuales. Generalmente qué es lo que mejora las capacidades individuales de un cuadro político, darle marco teórico a saberes que él ya tiene incorporados”* (Entrevista: Caramello, 2011).

<sup>32</sup> *“A mi me forman en una agrupación que tiene un fuerte componente de formación intelectual que es Guardia de Hierro”* (Entrevista: Caramello, 2011). Guardia de Hierro fue una de las principales organizaciones de la juventud peronista en las décadas de 1960 y 1970. Inspirada en la homónima organización rumana que entre 1927 y 1938 lideró Zelea Corneliu Codreanu, su metodología de acción comprendía, por un lado, el trabajo en los barrios, donde se mezclaba la militancia con los vecinos y por el otro, la tarea de formación, donde se analizaba la obra de Perón y textos tan disímiles como los de Lenin o Mircea Eliade. Por aquellos años fue la mejor escuela de cuadros que tenía el movimiento Peronista; liderada por Alejandro Álvarez quienes la integraron eran formados bajo una disciplina casi militar y adoctrinados por la ortodoxia justicialista (Tarruella, 2005).

<sup>33</sup> *“Los gastos serán imputados a una partida presupuestaria específica (Jurisdicción 30 Ministerio del Interior)”* (Art. 3º. Res. MI 452/04). La partida presupuestaria del INCaP para el año 2005 era de 612.352 pesos y de 1.200 horas cátedra (con las cuales se pagaban los salarios docentes); para el 2006 la misma ascendió a 1.251.052 pesos y la misma cantidad de horas cátedra; mientras que para el 2007 el presupuesto del Instituto era de 3.350.905 y 5.600 horas cátedra (Programa 16 Fomento e Impulso al Desarrollo Democrático. Presupuesto

transfiriendo al Instituto desde otras áreas del Estado, *“el INCaP tenía un millón cuatrocientos, pero nos permitían, mientras no te metieras con cuestiones más estrictas como sueldos, hacer variaciones. En ese sentido, en términos formales no se sabía bien cuál era mi presupuesto”* (Entrevista: Caramello, 2011) y desde organizaciones con las que se firmaron convenios para la realización conjunta de actividades. Sumado a lo cual y a diferencia de lo que estaba sucediendo en la ENG, el Director del INCaP contó con un fuerte respaldo político, por parte del entonces Ministro del Interior, Aníbal Fernández, gracias en parte a la amistad que ambos compartían *“yo tengo una vieja relación de muchos años con Aníbal Fernández”* (Entrevista: Caramello, 2011); relación que se tradujo en la disponibilidad de los recursos antes mencionados. *“Tuve mucho apoyo del Ministro Fernández, no hubiese podido hacerlo de otra manera”* (Entrevista: Caramello, 2011).

El nuevo Programa Nacional de Capacitación Política fue aprobado por la Resolución 452/2004 del Ministerio del Interior y aunque se continuó fundamentando en el artículo 38 de la CN, su principal objetivo, a diferencia del de aquella primera versión del INCaP creada en 1995, fue promover, a través de la capacitación, participación política de los ciudadanos y con ella *“alcanzar la ansiada mejoría de la calidad institucional”*. Para ello el *“Ministerio amplió la base de los destinatarios de sus programas de capacitación política”* (Anexo I. Fundamentos. Res. MI 452/04). De esta forma, el Instituto ampliaba la población objetivo de sus actividades a partir de una nueva definición mucho más flexible y laxa de quiénes serían sus destinatarios. *“Para mí no hay arquetipo de cuadro. Para mí lo que hay es gente que tiene intereses políticos, que tiene intereses ligados a la política, que cree que la política es la herramienta de cambio más perfecta del mundo y que tiene capacidades diferentes y que en los cursos esas capacidades se mejoran”* (Entrevista: Caramello, 2011).

En consecuencia, entre la nueva población objetivo del programa se encontraban dirigentes de partidos políticos; organizaciones sociales de base, organizaciones sindicales; organizaciones no gubernamentales; agrupaciones estudiantiles; funcionarios de los Estados Provinciales y Municipales y líderes territoriales (Población Meta. Anexo I. Res. MI 452/04). Desde esta perspectiva *“federal y plural”*, se entendía que la capacitación política *“debía proveerse a todos los ciudadanos –sin distinción de edad, sexo ni sectores de pertenencia–”*, con lo cual el INCaP desarrolló sus cursos tratando de abarcar *“el más amplio abanico social*

---

Nacional, años 2005, 2006 y 2007) (Ver Anexos: Tabla Presupuestos Nacionales INCaP. Período 1998-2011. Pág. 268.

posible” (Revista INCaP, 2005: 79). “Dábamos clases para cuadros en formación, para tipos que a veces no tenían el secundario completo. Teníamos gente de todos lados. En ese momento estaban de moda las ONGs, teníamos mucha gente de las ONGs. Venían muchos alumnos de las ONGs a enterarse de cuáles eran las herramientas de la política, porque la construcción del poder siempre se hace desde las mismas herramientas” (Entrevista: Caramello, 2011).

A partir de ejes como “la revalorización de la política, la afirmación de la democracia, la promoción de la participación, el resguardo de los derechos humanos y la construcción de la identidad nacional” (Res. MI 452/04), el Programa se estructuraba en torno a diversas áreas de formación denominadas Trayectos Formativos. “El programa estaba integrado por tramos formativos de cinco o seis módulos que abarcaban lo que nosotros creíamos que eran las distintas herramientas para la acción política. Dábamos comunicación, gestión, tratando (digo tratando porque es imposible no hacerlo) de darlas lo menos politizadas o lo menos en términos partidarios, más allá de que yo no puedo evitar mi pertenencia al peronismo, cuando hablo, hablo desde el peronismo. Más allá de lo cual tratábamos que los contenidos fueran lo más asépticos posibles” (Entrevista: Caramello, 2011).

**Cuadro N° 4: Trayectos Formativos. Programa Nacional de Capacitación Política**

<b>Trayectos Formativos</b>	<b>Módulos</b>
<b>Política y Comunicación</b>	Módulo 1: Instituciones y Comunicación
	Módulo 2: Gestión Política
	Módulo 3: Comunicación Externa
	Módulo 4: Comunicación Interna
<b>Gestión Política, Administración, Auditoría Financiera y Reforma Política</b>	Módulo 1: Gestión Política
	Módulo 2: Auditoría de Gestión
	Módulo 3: Administración Financiera
	Módulo 4: Reforma Política
<b>Economía e Historia Económica</b>	Módulo 1: Breve Historia de las Teorías Económicas
	Módulo 2: Historia Económica Argentina
	Módulo 3: Historia Política del Estado Argentino
<b>Liderazgo Político y Gestión</b>	Módulo 1: Instituciones y Poder
	Módulo 2: Modelos Políticos de Liderazgo
	Módulo 3: Liderazgo Político
	Módulo 4: Gestión Política
	Módulo 5: Ética
<b>Formación Político-Institucional</b>	Módulo 1: Fundamentos Filosóficos del Pensamiento Político
	Módulo 2: Estado y Sociedad
	Módulo 3: Historia Política del Estado Argentino
	Módulo 4: Instituciones y Poder
	Módulo 5: Ética

**Fuente:** elaboración propia. Anexo I de la Res. MI 452/04. Anexo. Memoria del Estado de la Nación Año 2004, 2005: 149-161.

Esta estructura teórico-metodológica le daba flexibilidad a la capacitación permitiendo que los destinatarios del Programa seleccionaran los trayectos a cursar, ya que cada uno suponía un itinerario secuencializado de módulos cuyos contenidos abarcaban un área de conocimientos integrada. Dichos contenidos eran previamente definidos por el Instituto y desarrollados por su staff de docentes permanentes.

Otra de las características del Programa era que, tal como ya se había implementado con la gestión de Tenenbaum durante el gobierno de Duhalde, las actividades de capacitación se realizaban en base a la aprobación de proyectos presentados por los demandantes (Anexo I. Res. MI 452/04), quienes cofinanciaban el desarrollo de las mismas. *“En el caso del Programa Nacional de Capacitación Política del INCaP los cursos se dictan de acuerdo a las demandas de los distintos partidos políticos, organización sindicales, organizaciones de la sociedad civil, agrupaciones estudiantiles, funcionarios de gobiernos provinciales y municipales, quienes “deberán, en acuerdo con los criterios del Programa, presentar proyectos que serán evaluados a fin de priorizar su necesidad e importancia”* (Anexo. Memoria del Estado de la Nación Año 2004; 2005: 161). Una vez aprobado el proyecto, los actores solicitantes se comprometían a financiar: el salario de los docentes; el material didáctico; los refrigerios; la movilidad y el alojamiento de los docentes; la publicidad de la actividad y el alquiler de equipamiento didáctico (Anexo I. Res. MI 452/04).

La estructura del Programa, cuyo principal antecedente era la Escuela de Gobierno de Perón, *“en ningún país del mundo el Estado forma dirigentes, eso está tomado de la Escuela de Gobierno de Perón, donde Perón daba clases”* (Entrevista: Caramello, 2011), le dio al Instituto, de acuerdo a Caramello, *“un alto grado de institucionalidad”* (Entrevista: Caramello, 2011) a diferencia de lo que sucedía en la ENG. *“Yo venía de dar clases en la Escuela Nacional de Gobierno, pero en ese momento la Escuela Nacional de Gobierno no estaba funcionando demasiado. No había un programa, yo nunca conocí un programa en la Escuela Nacional de Gobierno, venía yo y daba una charla sobre campañas políticas, dos meses después venía y daba una charla sobre cómo construir agenda”* (Entrevista: Caramello, 2011). Crítica que se volvería un tanto contradictoria años más tarde, cuando desde el INAP, siendo Caramello su Director – dirección de la cual depende la ENG- no se alentó ningún programa de capacitación que permitiera el resurgimiento y mejoramiento de la institución; de hecho la ENG no funcionó hasta el 2010, cuando finalmente se nombró a un funcionario a cargo de la misma.

En este sentido y más allá que el programa implementado entre el 2004 y el 2007 en el INCaP no trascendió el período de gobierno, Caramello defiende y rescata su gestión frente al Instituto dependiente del Ministerio del Interior, asegurando que *“a pesar de los problemas de origen, la experiencia contribuyó a una mejor asignación de los recursos del Estado y ayudó a establecer una agenda pública adecuada que permitió incidir en los problemas de la comunidad”* (Dinatale, Callo y Nabot, 2005: 44).

Finalmente y tal como ya se había intentado implementar durante el gobierno de la Alianza –aunque no con mucha suerte– se impulsó, durante el período de gobierno de Kirchner, el desarrollo conjunto de actividades entre ambas instituciones. En este sentido, el INCaP celebró un acuerdo con la ENG a fin de generar un ámbito que facilitara la organización articulada de diversas iniciativas. De hecho, en el mes de noviembre del 2006 el INCaP organizó en el Complejo Chapadmalal el primer Encuentro de Jóvenes Dirigentes Bonaerenses junto a la Escuela de Gobierno en ocasión de celebrarse el Día de la Militancia (Revista INCaP, 2007: 104, 105). *“Con Caramello hicimos un par de actividades, hicimos me acuerdo algunos Seminarios en Mar del Plata”* (Entrevista: Trotta, 2012); sin embargo, esta fue la única actividad que ambas instituciones realizaron en forma conjunta.

### **6.3. Los partidos y las universidades lejos de la formación y capacitación político estatal**

La masiva inclusión en los programas de capacitación política de los actores sociales emergentes, producto principalmente de la crisis de representación del 2001, se dio en un contexto en el que por otro lado, la participación de las fuerzas políticas de oposición se vieron cada vez más debilitadas. Desde fines de los noventa las estructuras multipartidarias, como el Consejo Rector de la ENG, que les habían permitido a estas políticas alcanzar un determinado nivel de institucionalidad y legitimidad, comenzaron a vivir un período de deterioro hasta desaparecer finalmente en los primeros años del 2000.

El liderazgo personalista asumido por Kirchner y su estrategia de transversalidad no ayudaban al fortalecimiento de los partidos de la oposición, todo lo contrario. *“La democracia muere sin partidos políticos sólidos”*, decía Larriqueta, preocupado por el monocolor que estaba tomando la Argentina y por la falta de diálogo con las fuerzas

opositoras (Larriqueta en La Nación, 14 enero 2006). *“El peronismo kirchnerista provocó automáticamente un realineamiento del campo ideológico de la política argentina. Y esto ocurrió básicamente con los partidos políticos. Este peronismo, ocupó el sitio de la centroizquierda y, por momentos, el de la izquierda. El kirchnerismo empezó a dirigirse a cada uno de sus opositores como representantes del amplio espectro de la derecha”* (Pavón, 2012: 397). De esta manera, se acentuó no sólo la fragmentación del justicialismo, sino también la declinación del radicalismo y de los terceros partidos en formación (Quiroga, 2005: 355).

La forma a partir de la cual Kirchner ejerció el poder, repercutió directamente en las políticas de formación y capacitación de cuadros políticos, que fueron cerrándose cada vez más en torno a quienes apoyaban al gobierno de turno, *“el INCaP terminó después de haber trabajado muy bien, formando cuadros del peronismo, no de los partidos políticos”* (Entrevista: Trotta, 2012), aunque, paradójicamente continuaba fundamentándose en el artículo 38 de la CN (Res. MI 452/04).

La Res. MI 452/04 reconocía al INCaP como un *“ámbito propicio para el fortalecimiento de los partidos políticos y su rol estratégico en el sistema democrático”*. Tal como afirmaba Caramello, *“casi siempre estábamos convocados por partidos, llegábamos a las provincias convocados por los partidos”* (Entrevista: Caramello, 2011). En los hechos, sin embargo, de la totalidad de dirigentes que pasaron por el INCaP en el 2004, el 50% estaba ligado al PJ, el 35% pertenecía a ONGs o agrupaciones estudiantiles independientes y sólo un 15% era de otros partidos (Dinatale, Callo y Nabot, 2005: 44).

De esta forma, la debilidad de las identidades partidarias sirvió para la redefinición de la política del INCaP. *“Las identidades políticas, en tanto que experiencias productoras de unidad de acción y de concepción entre sus agentes, hoy están debilitadas. Esto implica, entre otras cosas, que las identidades políticas conviven con otras formas de subjetividad: más individuales, menos participativas, más fragmentadas. En otros términos, el debilitamiento de las identidades políticas no es una buena noticia porque desencadena el desarme de unos modos, seguramente decisivos, de construcción de lazo social. La relajación de las estrategias de articulación políticas, entonces, nos confronta con la reducción de un campo privilegiado de entrenamiento y formación de agentes especializados en la construcción colectiva”* (Cantarelli y Abad, en INCaP, 2005: 102-105); la responsabilidad de la formación y capacitación política recaía entonces sobre las

instituciones estatales. *“Es precisamente en los ámbitos de capacitación en donde se empieza a recuperar la posibilidad de debatir ideas e ideologías y en donde se refunda ese espacio de participación que la profesionalización de la política había recortado hasta reducirlo a su mínima expresión”* (Caramello, en INCaP, 2005: 77).

En consecuencia, la estructura organizativa del INCaP se distanció no sólo de los partidos políticos de la oposición, sino también del ámbito académico. *“El INCaP siguió como programa pero es un negocio propio que tiene cada uno, porque no hay partidos, entonces cuando no tenés partidos le pagas a los veinte docentes que te interesan, pero en términos de tener una mesa interesante para discutir lo que es la formación política, para tener lo que es una formación filosófica de lo que es el Estado; no, olvidate”* (Entrevista: Fariña, 2011). Para ello el Instituto formó un cuerpo estable de docentes a través del cual se buscó fortalecer la capacitación como herramienta política. *“Nosotros fuimos los primeros que limpiamos la herramienta de la cuestión partidaria y de la cuestión doctrinaria y la pudimos volcar como herramienta propiamente dicha, fuimos nosotros y cuando te hablo de nosotros te hablo de sesenta profesores”* (Entrevista: Caramello, 2011).

El cuerpo de docentes estaba integrado por jóvenes que aparte de su formación académica, venían de la militancia política. *“La capacitación la daban cuadros políticos que además tenían formación académica. El mayor de ellos en ese momento tenía 33 años. Llegué a tener sesenta profesores o sesenta empleados de los cuales cuarenta eran profesores y veinte administrativos”* (Entrevista: Caramello, 2011). El Programa preveía una instancia de capacitación interna, a través de la cual se buscaba *“consolidar, en el seno del cuerpo de profesores, las líneas temáticas de investigación y análisis que se utilizarán en los módulos de capacitación política propuestos por el INCaP”* (Anexo. Memoria del Estado de la Nación Año 2003, 2004: 206). *“Teníamos además una gran tarea de capacitación interna, nosotros hacíamos todo el tiempo capacitaciones entre nosotros, no salía ningún curso que no fuera aprobado por nosotros mismos. Además de escribir el paper, de tener el abstract del paper, el power, el profesor tenía que dar la clase delante de sus pares y asumir las críticas”* (Entrevista: Caramello, 2011).

Dicha modalidad de trabajo, que comenzó en el 2003 con algunas charlas esporádicas sobre temáticas específicas, fue reforzándose con los años hasta alcanzar, a partir del 2005 algún nivel de sistematicidad. *“La voluntad de continuar reforzando las capacidades del INCaP ha llevado a realzar la importancia otorgada a*

la capacitación continua de los docentes que componen el plantel de profesores del Instituto. En este sentido, se ha intensificado el desarrollo de las actividades de *Capacitación Interna*” (Anexo. Memoria del Estado de la Nación Año 2005, 2006: 35).

**Cuadro Nº 5 Cursos de Capacitación Interna. INCaP.**

<b>Cursos de Capacitación Interna / Módulos:</b>	<b>Fecha</b>
Organización del Trabajo	30/03/05
Introducción al pensamiento económico	13/04/05
Elementos para la comprensión del Estado	13/07/05
Administración en la Fragmentación	03/08/05
Estructura de la Administración Pública	10/08/05
Introducción al pensamiento económico	17/08/05
Fragmentación y Construcción política	31/08/05
Historia del movimiento obrero	07/09/05
Sistema presupuestario y control de gestión	14/09/05
Estructura del empleo público	05/10/05
Historia y política	12/10/05
Medios y construcción de la realidad	26/10/05
Modelos de pensamiento económico	09/11/05
Subjetividad en Riesgo	16/11/05
Gestión Política	30/11/05

**Fuente:** Anexo. Memoria del Estado de la Nación Año 2005, 2006: 36.

En el año 2006, en el marco de la actualización del Programa, el Instituto confeccionó material de apoyo para el dictado de los módulos. *“La idea de confeccionar un cuadernillo que contenga los principales módulos de capacitación del Programa Nacional cristalizó en 2006 con la publicación y distribución de 6.000 ejemplares del Cuadernillo INCaP. Esta publicación especial de 63 páginas constituye un elemento fundamental para que los capacitandos accedan al contenido de los principales módulos del Programa Nacional. Allí se encuentran los trabajos elaborados por docentes del Instituto y las referencias correspondientes, permitiendo que los interesados puedan ampliar la base de lecturas sobre temas específicos de su interés”* (Anexo. Memoria del Estado de la Nación Año 2006, 2007: 3). Las temáticas desarrolladas en los cuadernillos fueron las siguientes: Capacitación política para enfrentar los nuevos desafíos de la gobernabilidad”; Fragmentación y construcción política: de la demanda a la responsabilidad; Los efectos de la fragmentación: ética y ocupación del Estado; Administración en la fragmentación; Modelos de pensamiento económico; Gestión política y El liderazgo en perspectiva histórica.

Esta estructura le permitió a Caramello, para quien la capacitación política no debía vincularse a la formación académica sino más bien a un nuevo tipo de militancia, *“una militancia que ha abandonado los espacios tradicionales –pintadas, volanteo,*

*pegatinas, etc.– y busca, casi con desesperación, nuevos terrenos donde desarrollarse y servir al “interés público” (Caramello, en INCaP, 2005: 76), prescindir de la participación de intelectuales “¿Quiénes son los intelectuales? ¿Hay intelectuales en serio en este país?” (Entrevista: Caramello, 2011) y de las universidades, sobre todo de la UBA que en gestiones anteriores y con mayor incidencia en la ENG, había participado activamente en los programas de formación y capacitación política tanto en la definición de los planes de estudio como a través de la participación de sus docentes. “Yo me puse de espaldas a las universidades. Las universidades nunca me trajeron docentes porque sabían que yo no quería. Era también una forma de romper con esta cuestión que había planteado Hernán Corach sobre la utilidad del INCaP para su propia carrera académica, para generar una vinculación académica. Para nosotros la capacitación nada tiene que ver con la formación ni la educación, el Estado no se puede administrar desde la mera formación académica, por lo tanto accionábamos por afuera de la academia. Accionábamos en las cámaras de diputados, en los partidos políticos, en los gobiernos, dando charlas en los gobiernos, tuvimos desde capacitaciones para caciques guaraníes con un traductor al lado, en las ruinas de San Ignacio, hasta la capacitación política de secretarios, ministros y directores provinciales del Gobierno de Misiones. Capacitamos diputados, Consejos Deliberantes, sindicatos, dábamos formación de cuadros sindicales” (Entrevista: Caramello, 2011).*

En el caso de la ENG, el alejamiento de los partidos políticos y de las universidades, fue a diferencia del INCaP, una consecuencia más del proceso de debilitamiento institucional que la Escuela vivía. En primer lugar, las actividades de la Escuela se centralizaron, por falta de voluntad política y presupuesto, en Capital Federal y Gran Buenos Aires, donde en los últimos años se habían multiplicado las ofertas de grado y postgrado orientadas a la formación de dirigentes políticos, especializaciones en técnicas de gobierno y políticas públicas. *“No queremos competir con la formación de grado y de posgrado, sino dar instrumentos para una mayor participación política, para entender la realidad y defender las propias ideas”,* explicaba Trotta, en una entrevista del Diario La Nación (10 de enero de 2005). Para ello, la oferta académica de la Escuela se simplificó orientándose al desarrollo de cursos donde se abordaban temáticas muy específicas e introductorias, como técnicas legislativas y presupuestarias. *“Lo que nosotros hicimos fue tratar de trabajar mucho en la formación de lo que eran los dirigentes sociales y políticos no compitiendo con la educación de grado o de postgrado. Tomamos la decisión de hacer seminarios donde tratamos aspectos más introductorios y salir un poco de la competencia, en el caso de*

la ciudad de Buenos Aires, de la sobreoferta de cursos de especialización, cursos cortos y de postgrado en las universidades” (Entrevista: Trotta, 2012).

Desde la Escuela se consideraba que este tipo de saberes técnicos podían ser útiles para cualquier militante que se estuviese formando dentro de alguna estructura partidaria con intenciones de acceder a la gestión pública. *“Dijimos vamos a ofrecerle a los partidos este tipo de respuesta que eran cuestiones más técnicas, conocimientos muy específicos, introductorios de lo que debe saber un dirigente político que tiene vocación por la cosa pública, que es una cuestión intrínseca en cualquier dirigente político”* (Entrevista: Trotta, 2012). Sin embargo, salvo el PJ de la Ciudad y algún otro partido vinculado al justicialismo, el resto no respondió a la convocatoria. *“Hicimos seminarios conjuntamente con el propio Partido Justicialista de la ciudad y le propusimos la misma actividad a las otras fuerzas políticas, pero no tuvimos ninguna recepción en ese sentido”* (Entrevista: Trotta, 2012). Tal vez, porque como afirma Trotta, *“nos percibían como una política de un partido, del kirchnerismo. Obviamente había responsabilidades compartidas, no había capacidad para hacerles entender que esto era una política de Estado y de gobierno no partidaria”* (Entrevista: Trotta, 2012). En este sentido, el Director de la ENG era consciente de que sin la decisión política del gobierno y sin el consenso del resto de las fuerzas de la oposición, la política difícilmente serviría para la formación y capacitación de cuadros políticos y menos aún trascendería el período de gobierno. *“En el 2003, en el 2004, los partidos seguían teniendo una dificultad producto de la fuerte crisis de sus propias identidades. Entonces fuimos con esta idea de proyecto, que se la presentamos al Subsecretario de la Gestión Pública que era Norberto Ivancich. Falleció Norberto y después terminó yendo Abal Medina como Subsecretario de la Gestión Pública hasta que asume Cristina y Abal Medina pasa a ser Secretario de la Gestión Pública porque se jerarquiza el área y se crean dos Subsecretarías. En el comienzo de nuestra gestión había, por parte de todas las fuerzas políticas, una posición que era un gobierno muy avallasante en sus posturas y que todo diálogo llevaba a la cooptación del dirigente del otro partido político, más cuando se habló de la transversalidad, entonces se hizo muy difícil trabajar porque las respuestas a las convocatorias eran “yo con ustedes no trabajo”. Por más que se hiciera en el Estado, no nos percibían como Estado. Hablé con los presidentes de bloque, con dirigentes sociales desde Pitrola (Partido Obrero) hasta D’Elía y había poca recepción como para poder participar en un lugar de encuentro y debate; era como que estaba todo sobreideologizado”* y agrega Trotta, *“el gobierno era un reflejo del modelo de partidos políticos del país que eran y siguen siendo más herramientas electorales que espacios”* (Entrevista: Trotta, 2012).

De hecho en el 2006 se promulga la nueva Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos Nº 26.215, donde el Estado se compromete a contribuir económicamente al normal funcionamiento de los partidos políticos; aportes que los partidos podrían utilizar, entre otras cosas, para las realización de actividades de capacitación y formación política (Art. 5). Esta disposición, sin embargo, no se articuló con las instituciones estatales orientadas a los mismos fines y, en el medio de la crisis de los partidos políticos, fueron pocos los que pudieron generar instancias de formación política. Larriqueta lo reconocía en una entrevista realizada por La Nación: *“el mecanismo de los partidos políticos con sus distintas etapas de formación antes de llegar al cargo no está funcionando, y ésta es la debilidad central de la democracia. Porque la clase dirigente de un país se forma en un proceso complejo. Sociedades con bastante experiencia, como la francesa o la inglesa, empiezan por la estructura de sus grandes colegios o escuelas de administración. Pero después de esta estructura está el partido, y allí uno entra y tiene que hacer carrera. Tiene que ganarse su circunscripción y demostrar que es eficaz, tiene que demostrar un patrimonio personal que evoluciona de manera normal, que no se infla súbitamente”* (14 de enero de 2006). Lamentablemente, tal como sostiene Trotta, *“no existe en la Argentina una política de Estado al estilo de las fundaciones alemanas, no hay, ni en el sector público, ni en el sector privado, creo que la experiencia más seria debe ser el Instituto Arendt de la Coalición Cívica pero después no ha habido en los partidos políticos. No tenemos ni el modelo francés que sería más el INAP con los Agentes Gubernamentales, ni el modelo que tiene Alemania con sus cuatro fundaciones, donde el Estado les da recursos para formar a los cuadros políticos y eso, más allá de la cláusula constitucional de obligatoriedad de inversión de los partidos en la formación, no se cumple”* (Entrevista: Trotta, 2012).

#### **6.4. La capacitación política se federaliza: la participación de los gobiernos locales en la gestión de la política estatal**

La gestión del INCaP durante el gobierno de Kirchner se caracterizó, a diferencia de la de la ENG por el alcance territorial que alcanzó la política. *“No pudimos tener recursos ni para becar a los estudiantes ni para poder hacer una capacitación federal frente a una mayor cantidad de recursos que tuvo en su momento el INCaP con Carlos Caramello”* (Entrevista: Trotta, 2012). La federalización de la política del INCaP ya había comenzado, a través de algunos convenios, a desarrollarse durante la corta

gestión de Tenenbaum, sin embargo, a partir del 2003 la política dio un giro en relación a la centralidad con la que el Instituto había sido creado en los noventa bajo la conducción de Corach. *“Mi mirada absolutamente consensuada con el ministro y naturalmente también con el presidente, era que había que federalizar al INCaP de otra manera. Hacerlo sólo en Buenos Aires, era unitarismo”* (Entrevista: Caramello, 2011).

Junto a la masividad que la política estaba adquiriendo, la posibilidad de promover el federalismo como parte del Programa Fomento e Impulso al Desarrollo del Sistema Democrático de la Subsecretaría del Interior, órbita bajo la cual se encontraba el Instituto, permitió que los cursos de capacitación política fueran pensados como una herramienta del gobierno para la difusión del modelo en el interior del país. *“Hay un ámbito para la construcción política en esta transición que nosotros nos deberemos brindar y que debemos utilizar. Y el INCaP, para nuestra fuerza política o para otra fuerza política, puede ser una herramienta absolutamente apta y capaz de mostrar esta acción y las posibilidades abiertas para seguir armando debates sobre lo que hace un tiempo atrás nos mostraban como un tema totalmente terminado y al que nadie le importaba. El objetivo será entonces más generoso: ¿cómo hacemos para que cada una de nuestras regiones pueda tener la posibilidad de también prestarle la oreja a quienes tienen algo por decirnos, y escuchar de ellos lo que nos pueden brindar, para que también sean frutos utilizados en las universidades, o en los ámbitos en que parecía que la política estaba vedada, o se la miraba muy de afuera porque sólo tenía olor a humedad color sepia, era algo viejo que no tenía mucho sentido utilizar?”* (Fernández, 2003 en Revista INCaP, 2005: 99).

En consecuencia y en respuesta a lo dispuesto por la Res. 452 donde se menciona dentro de los destinatarios de la política a funcionarios de Estados provinciales y municipales y líderes territoriales (Población Meta. Anexo I. Res. MI 452/04), en el marco del Programa Nacional de Capacitación Política, se implementó a principios del 2004 el Programa Federal de Capacitación. Para su ejecución, el INCaP comenzó a establecer contactos con diferentes gobiernos provinciales y municipales para el desarrollo conjunto de actividades. *“Lo que decidimos fue establecer cartas de intención con los distintos gobiernos y/o municipios, y/o cámaras de legisladores para darles capacitación política”* (Entrevista: Caramello, 2011). Los partidos políticos provinciales, los sindicatos y demás organizaciones de la sociedad civil también participaron de dichos acuerdos. *“Hicimos convenios con las cosas más extrañas del mundo, por ejemplo hicimos un convenio con el Partido Liberal de Santiago del Estero.*

*Lo que nos marcaba, más allá del alto grado de institucionalidad, era la vinculación con los gobiernos locales, provinciales, o con los gremios o los propios partidos políticos. Siempre se firmaban actas acuerdos, porque para convenir, cualquier convenio, por reglamento, lo tenía que firmar Aníbal. Entonces, para agilizar las cosas firmábamos actas acuerdo de colaboración mutua” (Entrevista: Caramello, 2011).*

De esta forma, para el 2005, el INCaP llegó a realizar actividades y establecer oficinas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en 13 provincias argentinas (Santa Fe, Río Negro, La Pampa, Misiones, Entre Ríos, Córdoba, Corrientes, Jujuy, Tucumán, Chaco, Mendoza, Salta y Santa Cruz) (Anexo. Memoria del Estado de la Nación Año 2005, 2006: 33), a través no sólo de los gobiernos provinciales y municipales sino también con la participación de sindicatos, ONGs, asociaciones civiles, partidos políticos y entidades educativas.

**Cuadro Nº 6: Actividades Programa Federal de Capacitación Política**

<b>Año 2004</b>		
<b>Provincias</b>	<b>Capacitados</b>	<b>Perfil</b>
Entre Ríos	178	Grupo heterogéneo tanto en pertenencia como en edades –hubo desde viejos militantes hasta jóvenes universitarios, además de vecinos interesados en la temática y varios periodistas–.
Jujuy	208	Dirigentes de todos los partidos políticos, integrantes de diversas organizaciones de la sociedad civil, estudiantes universitarios, legisladores provinciales y municipales, funcionarios del gobierno
<b>Municipios</b>		
Gral. Madariaga	55	Funcionarios municipales, militantes políticos y dirigentes de organizaciones de la sociedad civil
Ituzaingó	167	Funcionarios municipales, vecinos y representantes de asociaciones civiles
Tolhuin/Tierra del Fuego	98	
Mercedes/ Corrientes	82	
Río Cuarto/Córdoba	78	
<b>Asociaciones Civiles</b>		
Fundación La Trama/Río Negro	76	Vecinos muy interesados en acercarse a la política
Fundación Proponer/Mendoza	881	Capacitaciones en partidos políticos (UCR y PJ), en claustros estudiantiles (Universidad Nacional de Cuyo-Facultad de Derecho), en sindicatos (reunidos por primera vez para asistir a la capacitación), en la Legislatura, y en municipios de la Provincia, tales como Maipú, San Rafael, Tupungato y Las Heras
Asoc. Civil. Don José de San	170	Conformada por un grupo de voluntarios

Martín. La Matanza		que llevan adelante una red de bibliotecas populares y un plan para incentivar el hábito de la lectura de libros en detenidos en comisarías de la jurisdicción
Fundación Participar/La Pampa	136	
EXIS / Mar del Plata		
Asociación Civitas	30	
<b>Organizaciones Sociales</b>		
Frente de Desocupados Eva Perón/Distritos del conurbano bonaerense	150	
Federación Tierra, Vivienda y Hábitat (FTV)	500	Militantes sociales en todo el país
Consejo de Caciques del Pueblo Guaraní/Misiones		Comunidad guaraní de Misiones
<b>Sindicatos</b>		
Círculo Obrero de Rosario y Sindicato de Correos de Rosario	128	Convocatoria abierta, en la que predominaron dirigentes y militantes justicialistas
Instituto Superior Octubre, Sindicato Único de Trabajadores de Edificios, Renta y Propiedad Horizontal (SUTERH)	83	Afiliados al Sindicato
Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (UATRE)		Jóvenes de la organización sindical
Sindicato de Viajantes		
<b>Partidos Políticos</b>		
Juventud Peronista de Santa Cruz	124	Jóvenes militantes
PJ Río Negro		Juventudes patagónicas PJ
PJ Almirante Brown		Jóvenes militantes
PJ Mendoza		Jóvenes militantes
PJ Capital Federal	422	Militantes
<b>Organizaciones y Agencias Internacionales</b>		
Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI-OTC Argentina)		
Unión para la Promoción de la Democracia de la Organización de Estados Americanos (UPD/OEA)	36	
<b>Actividades Especiales</b>		
Foro Generacional para el Pensamiento Nacional / Córdoba	210	
Foro Generacional para el Pensamiento Nacional / Buenos Aires	298	
<b>Año 2005</b>		
<b>Provincias</b>	<b>Capacitados</b>	<b>Perfil</b>
La Rioja	312	Proyecto de <i>formación integral</i> de jóvenes riojanos que ofrece también aspectos relacionado a las instancias de voluntariado y el servicio comunitario y del que participan, además de funcionarios del gobierno
San Juan	542	Jóvenes
Jujuy	545	
Tucumán	155	Jóvenes militantes y funcionarios
Entre Ríos	48	Miembros de las distintas direcciones

		municipales de Juventud
<b>Municipios</b>		
Gral. Madariaga	86	“Al decir de los propios participantes, ha servido para formar cuadros dirigenciales para las futuras gestiones de gobierno”
Santa Fe/Univ. Católica	169	
Río Cuarto/Asoc. Civil Idear	272	
Instituto de Servicios y Políticas Estudiantiles La Rioja	40	Jóvenes dirigentes
Santa Rosa / La Pampa	162	
<b>Asociaciones Civiles</b>		
Fundación Participar/La Pampa	172	El perfil de los concurrentes fue heterogéneo: autoridades y trabajadores municipales; legisladores provinciales; gremialistas, vecinos, dirigentes de sociedades intermedias y militantes Políticos
Centro de Estudios y Organización Social/Chaco	351	
<b>Organizaciones Sociales</b>		
Frente de Desocupados Eva Perón	164	Integrantes del FDEP
<b>Sindicatos</b>		
Círculo Obrero de Rosario	413	
<b>Partidos Políticos</b>		
Partido Justicialista Almirante Brown	128	
Partido Justicialista Tres de Febrero	492	Funcionarios, militantes y vecinos de diversas generaciones y edades
Partido Justicialista Río Cuarto	387	
Partido Justicialista San Juan	165	Miembros de Juventud del Partido Justicialista
Encuentro Justicialista Mendoza	589	Cuadros técnicos y dirigentes sociales
<b>Fines 2005 y 2006</b>		
<b>Provincias</b>	<b>Capacitados</b>	<b>Perfil</b>
Tucumán	144	
<b>Municipio</b>		
Gral. Madariaga	39	
Pilar	154	Participación juvenil en el curso
Salta	165	
<b>Asociaciones Civiles</b>		
Instituto Santafesino de Políticas Públicas	65	
Diario El Liberal de Santiago del Estero	63	
<b>Organizaciones Sociales</b>		
Frente de Desocupados Eva Perón – José C. Paz	80	“Uno de los sectores más relegados de la sociedad”
Frente de Desocupados Eva Perón – Lomas de Zamora	13	
Frente de Desocupados Eva Perón - Avellaneda	38	
<b>Sindicatos</b>		
Sindicato Obreros de Correo de Rosario	119	
<b>Partidos Políticos</b>		
Partido Justicialista de Mendoza	67	Concurrencia muy importante y plural, ya que los diversos sectores del partido estuvieron representados

Partido Justicialista Berisso	80	
<b>Fines 2006 y 2007</b>		
<b>Provincias</b>	<b>Capacitados</b>	<b>Perfil</b>
Entre Ríos	1000	Jóvenes entrerrianos
Buenos Aires	609	Jornadas de Participación Juvenil: alumnos de 1º, 2º y 3º de Polimodal

**Fuentes:** Elaboración propia. Anexo. Memoria del Estado de la Nación Año 2004, 2005: 163-176. Revista Capacitación Política INCaP. Nº 1. Mayo, 2005. Revista Capacitación Política INCaP. Nº 2. Verano 2005/2006. Revista Capacitación Política INCaP. Nº 3. Otoño 2006. Revista Capacitación Política INCaP. Nº 4. Invierno 2007.

Producto de esta política, para fines del 2004, el INCaP había brindado capacitación a 7.105 ciudadanos de los cuales 5.326 habían obtenido certificación de asistencia a un trayecto formativo completo. De esta manera, la capacitación política se había incrementado en 1.408 asistentes con relación al año anterior (Anexo. Memoria del Estado de la Nación Año 2004, 2005: 147). Para el 2006, se continuó ampliando la cobertura geográfica del Programa, logrando un incremento del 48,1% en el número de personas capacitadas en comparación al 2005 (Memoria del Estado de la Nación Año 2006, 2007: 26). Finalmente, para el año 2007, los cursos de capacitación política se implementaron en 21 provincias, más la Ciudad de Buenos Aires, alcanzando una pluralidad de grupos sociales tanto a nivel geográfico como social e ideológico que permitieron llegar a un total de 14.431 personas capacitadas – quienes recibieron al menos un módulo de capacitación del Programa– (Anexo. Memoria del Estado de la Nación Año 2007, 2008: 33), lo que evidencia la masividad y el alcance en la federalización de la política en el período.

Sin embargo, esta ampliación en la cobertura geográfica del Programa, que continuará implementándose luego durante el gobierno de Fernández de Kirchner, no constituyó una verdadera dinámica de federalización de la política, sino que se limitó a la exportación desde el gobierno nacional hacia el interior del país de un modelo con contenidos preestablecidos y a cargo de un grupo de docentes que pertenecían al INCaP. En este sentido, las actas de acuerdo de colaboración mutua que se firmaron con los gobiernos locales sirvieron, más que nada, para el financiamiento de las actividades, pero no para llevar el proceso de implementación de la política hacia el interior del país.

Otra de las iniciativas orientadas a difundir en el interior la labor del Instituto fue la publicación, a partir del 2005, de la Revista “Capacitación Política”, de distribución gratuita en todo el país. *“La edición de la Revista “Capacitación Política” apunta, por un lado, a estimular un espacio de diálogo democrático que involucre a todos los actores de la política argentina. A su vez, el INCaP pretende realizar un aporte plural a*

*la reconstrucción ciudadana y a la revalorización de la política como herramienta de transformación. En este sentido, busca acercar a diversos sectores de la sociedad argentina (gobiernos, sindicatos, ONG's, partidos políticos, etc.) instrumentos para mejorar la calidad de su gestión política" (Revista INCaP, 2005: 5).*

En cada una de las revistas se abordaba una temática en particular con la participación de destacadas personalidades del ámbito político, académico y social involucrados en la realidad nacional, muchos de los cuales eran afines al oficialismo<sup>34</sup>. Durante el 2005 se distribuyeron, entre funcionarios políticos de los gobiernos Nacional, Provinciales y Municipales, legisladores nacionales, provinciales y municipales, ONGs, universidades y bibliotecas de todo el país 6000 ejemplares de los dos primeros números (Anexo. Memoria del Estado de la Nación Año 2005, 2006: 37). Mientras, a partir del 2006, en coordinación con la Dirección de Gestión Informática del Ministerio del Interior, fueron puestos a disposición online, en la página web del INCaP, los contenidos de las revistas, lo que permitió ampliar las posibilidades de acceso sin costo a todo el país (Anexo. Memoria del Estado de la Nación Año 2006, 2007: 1-3). En total se llegaron a publicar 4 números en el período 2004/2007.

## **6.5. La capacitación política: ¿Una herramienta de cambio social?**

A lo largo de este estudio se indagó específicamente si la política destinada a la formación y capacitación de cuadros políticos era generadora de algún tipo de cambio social. La respuesta, más allá de las instancias de formación multipartidaria que permitieron el diálogo y la convivencia entre dirigentes de distintas fuerzas políticas, *"después de convivir seis meses, la gente se empezaba a conocer y a tener respeto, un cuadro que era de un partido decía "bueno no es de mi partido pero es un tipo valioso"* (Entrevista: Pi de la Serra, 2012) por lo general fue negativa, tal como lo afirman algunos de los entrevistados: *"cuestiones de participación ciudadana se trataban, pero no se hizo ninguna acción tendiente a acercar a estos dirigentes a la sociedad civil"* (Entrevista: Elena, 2011), *"No éramos tan ambiciosos como para pensar que podíamos generar procesos de cambio social"* (Entrevista: Trotta, 2012). No obstante en un momento determinado de la implementación de la política, el INCaP junto al Ministerio de Desarrollo Social avanzaron en esta línea orientada a generar

---

<sup>34</sup> Ver en Anexos: Tabla: Contenidos Revista "Capacitación Política". Pág. 273.

contribuciones, a través de la capacitación político estatal, a los procesos de cambio social que el país estaba viviendo.

En el marco del redireccionamiento que se le dio a la política del INCaP en este período, orientada principalmente a la capacitación de dirigentes sociales y líderes territoriales en todo el país, otra de las iniciativas que desde el Instituto y en forma conjunta con el Ministerio de Desarrollo Social conducido por Alicia Kirchner se implementó fue el Programa “Promotores Sociales para el Cambio Social”. El ambicioso Programa se orientaba a la formación de formadores y promotores sociales que tendrían una incidencia directa en la implementación de políticas sociales en el territorio. La idea era que estos cuadros actuaran como intermediarios entre el Estado y la Sociedad, reaccionando ante las necesidades públicas y facilitando que el Estado hiciera una correcta lectura de las demandas sociales (Ahuad, en Revista INCaP, 2005: 139). Para ello el Programa preveía la conformación de una red de dirigentes promotores sociales distribuidos en todo el país que como agentes públicos del Ministerio de Desarrollo Social tomaran parte en el diseño y ejecución de sus planes y programas (Golden, 2010: 124). En función de lo cual, Caramello sostenía que *“los liderazgos para la gobernabilidad democrática han de ser capaces de actuar como catalizadores del proceso de cambio social. La capacidad para provocar y conducir estos procesos es quizás la más sobresaliente que un líder puede exhibir hoy en día”* (INCaP, 2006: 5, 6). La capacitación política era entendida en este sentido como una herramienta para el cambio social.

De esta forma y sobre la base del Programa Nacional de Capacitación Política, se firmó, en el 2004, el convenio con el Ministerio de Desarrollo Social como parte de la política orientada al fortalecimiento institucional que desde la Secretaría del Interior se estaba desarrollando (Memoria del Estado de la Nación Año 2004, 2005: 6). El Programa preveía tres etapas de ejecución. Una etapa inicial, en la que con el objetivo de *“fortalecer el desarrollo comunitario y la política social como política de Estado”* (Anexo. Memoria del Estado de la Nación Año 2004, 2005: 172), cada formador debería capacitar a otros diez, en su propia región. Una segunda etapa, donde se preveía la capacitación de 2.600 promotores sociales encargados de la articulación de las políticas sociales en el territorio. Finalmente, en la última etapa, que el INCaP junto al Ministerio de Desarrollo Social tenían prevista para mediados del 2005, se llegarían a formar 12.800 promotores sociales en todo el país (Anexo. Memoria del Estado de la Nación Año 2004, 2005: 173).

El primer encuentro del Programa “Promotores Sociales para el Cambio Social” se llevó a cabo los primeros días de noviembre del 2004 en Chapadmalal, provincia de Buenos Aires. Del encuentro surgieron 280 formadores, provenientes de todo el país, seleccionados en base al perfil de habilidades y capacidades en el trabajo comunitario, la educación popular y la formación política (Anexo. Memoria del Estado de la Nación Año 2004, 2005: 165). Estos 280 formadores serían los encargados, en la segunda etapa del Programa, de capacitar a 2.600 promotores sociales. *“Fuimos los primeros que capacitamos a un proyecto de Alicia Kirchner que fue sobre efectores territoriales, tuvimos algo así como dos mil tipos en Chapal Malal”* (Entrevista: Caramello, 2011).

En el año 2005, el INCaP continuó ejecutando el Programa, que pasó a denominarse “Promotores Territoriales para el Cambio Social”, en forma conjunta con el Ministerio de Desarrollo Social en coordinación con la Dirección Nacional de Evaluación de Diseño y Evaluación de Programas de este Ministerio. Sin embargo, las actividades que habían sido anunciadas para el período fueron reprogramadas por dicha Dirección con el objeto de incrementar la eficacia y rapidez en la conformación de las Unidades de Trabajo Participativo (UTP) a fin de alcanzar las metas anteriormente previstas (Anexo. Memoria del Estado de la Nación Año 2005, 2006: 35, 36). Estas medidas generaron un efecto multiplicador de las acciones de capacitación política desarrolladas por el Instituto en relación con el año anterior. De hecho, durante el 2005, el INCaP llegó a capacitar a 2.538 promotores territoriales para el cambio social (Memoria del Estado de la Nación. Año 2005, 2006: 18). La tercera etapa, en cambio, quedó en manos de la Dirección que coordinaba el Programa y el INCaP ya no participó de la misma (Golden, 2010: 124). En este sentido y más allá que el Programa *“apuntó a potenciar el protagonismo sociopolítico de una centena de nuevos líderes territoriales”* (Golden, 2010: 124), no existen o no se encontraron evaluaciones sobre el impacto de dicha política que nos permitan afirmar que efectivamente contribuyeron al cambio social y en tal caso, en qué sentido lo hicieron.

## CAPITULO VII

### **El gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. La política estatal de formación y capacitación política en el proyecto nacional y popular**

Cristina Fernández de Kirchner asume la presidencia de la nación en diciembre del 2007. Durante sus primeros años de gestión el gobierno avanzó en el ensayo de un discurso orientado a la construcción de una *“identidad popular”* (Laclau, 2011), no sólo en el ámbito político sino también en el ámbito cultural, social y económico. Tal como se expresaba con frecuencia desde los sectores gubernamentales, este “cambio de época” se caracteriza, entre otras cosas, por la interpelación a sectores sociales que hasta entonces no habían sido incluidos en la política: integrantes de movimientos sociales, desocupados, trabajadores, jubilados, minorías representantes de la diversidad, militantes de derechos humanos y, sobre todo, los jóvenes, a partir de la muerte de Néstor Kirchner.

Las políticas orientadas a la formación y capacitación de cuadros políticos no fueron ajenas a este proceso. Tanto desde el INCaP como desde la ENG, que recién volvió a funcionar a partir de fines del 2010, se implementaron políticas de formación y capacitación que respondieron a los intereses del partido en el poder. De esta forma, las fronteras entre las instancias estatales y las partidarias se fueron diluyendo en pos de la construcción del proyecto nacional y popular impulsado desde el gobierno.

#### **7.1. La formación y capacitación política en el “cambio de época”**

En el mes de diciembre del 2007 Cristina Fernández de Kirchner asumió la presidencia de la nación sucediendo a su esposo en el cargo, luego de haber ganado las elecciones de octubre con el 45,29% de los votos. Desde la llegada de Néstor Kirchner al poder, el gobierno había comenzado a ensayar un discurso en torno a la implementación de un nuevo modelo que buscaba diferenciarse del de los noventa, planteo que, sin embargo, recién adquiriría fuerza, fundamentalmente en el terreno discursivo, simbólico e ideológico, durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner. Tal como sostiene Fara, *“lo llamativo del kirchnerismo es que su relato se solidificó entre 5 y 6 años después de que el proyecto empezara”* (Sarlo en La Nación, 17 abril, 2011).

Entre los acontecimientos más significativos, durante el período 2007/2011, en torno a los cuales el gobierno fue cimentando este discurso orientado principalmente a la construcción de una identidad popular -tanto en el ámbito político como en el cultural- sobresalen el conflicto con el campo, la aprobación de la ley de medios y la muerte de Néstor Kirchner; sucesos que permitieron que *“el kirchnerismo fuera eficaz en la creación de un clima de época, de tiempos de cambio”* (Palermo, 2011 en Pavón, 2012: 391).

En dicho sentido, Laclau afirmaba que en la Argentina *“hay un fervor popular acerca de posibilidades de cambio, que son reales y que no se habían planteado en los mismos términos desde hacía tiempo. Frente a los que dicen que se ha tratado de un autoritarismo que manipula a la voluntad popular, se produjo la incorporación de varios sectores al quehacer colectivo. Hay un populismo en el buen sentido del término, es decir, la creación de una identidad popular global, que es posible a partir de una pluralidad de procesos de participación que son profundamente autónomos”* (En Tiempo Argentino, 3 de abril, 2011). De esta forma, Laclau se refiere a la heterogeneidad que presenta dicho proceso político, social y cultural, en el cual confluyen diversas iniciativas prácticas descentralizadas e intervenciones del Estado y de la sociedad civil, que más allá de ser independientes, se encuentran alineadas con el gobierno. De hecho y como ya hemos anticipado, para la construcción de este populismo el kirchnerismo se apoyó en los desocupados, en los jóvenes, en los trabajadores, en los assembleístas, en los movimientos sociales, de género y minorías sexuales, en los movimientos de derechos humanos y en los intelectuales, a quienes *“en vez de meterlos en su corralito, se dejó impregnar por ellos. Ellos son los relatos de los últimos 30 o 40 años del país, son hechos y productos sociales que no tienen dueño, sino que son atravesados por todas esas culturas políticas”* (Bruschtein en Página 12, 22 de octubre de 2011).

Sin duda, el conflicto suscitado por la Resolución 125 en el mes de marzo del 2008, permitió, como no había sucedido desde la llegada del kirchnerismo al poder, *“la reconstrucción de un relato kirchnerista”* (Entrevista: De Luca, 2011) y *“una polarización de gran alcance e intensidad”* (Palermo, 2011: 82); fue el *“trazado de una frontera entre pueblo y antipueblo”* (Sarlo, 2011: 143), necesaria, tal como advierte Laclau, para la construcción de la identidad popular. La resolución 125, a través de la cual el gobierno buscaba establecer un nuevo sistema de retenciones móviles a la exportación de granos, no fue finalmente aprobada en el Congreso, sin embargo, sirvió para que el kirchnerismo comenzara a ensayar esta construcción discursiva en torno al

proyecto nacional y popular. A partir de entonces, *“el gobierno eliminó sus propias ambigüedades sobre el tipo de hegemonía que se proponía ejercer y adoptó medidas profundas de carácter popular, disipando las dudas sobre la identidad y propósitos oficiales, que los sectores populares adoptaron como propios”* (Página 12, 22 de mayo de 2011). La aparición de Carta Abierta<sup>35</sup>, permitió en este sentido, la articulación del discurso nacional y popular para avanzar en la conformación de un sujeto político capaz de encarnar dicho modelo. Había llegado el momento de unificar el discurso, el conflicto con el campo sirvió, en este sentido, para reunir a un grupo de intelectuales dispuestos a hacerlo.

De esta forma, este amplio grupo de intelectuales, académicos y profesionales comenzó a manifestar su apoyo a las políticas del gobierno a través de diversos documentos, conocidos como cartas abiertas. La primera de ellas, al hacer referencia al *“clima destituyente instalado”* por los *“sectores económicos, políticos e ideológicos históricamente dominantes”* frente a un *“gobierno democrático que intenta determinadas reformas en la distribución de la renta y estrategias de intervención en la economía”* (Carta Abierta/1, 2008) sirvió como argumento en torno al cual el gobierno comenzaría a articular su discurso. *“La palabra “destituyente” produjo un efecto inmediato y duradero, tanto que todavía se la utilizó para caracterizar a quienes se oponían a la ley de medios audiovisuales, más de un año y medio después”* (Sarlo en La Nación, Jueves 29 de abril de 2010)

La discusión en torno al proyecto presentado por la presidenta para la sanción de una nueva ley de radiodifusión se dio, durante la segunda mitad del 2009, en este mismo escenario de polarización<sup>36</sup>. Nuevamente la necesidad de construir un discurso

---

<sup>35</sup> *“Carta Abierta es un espacio no partidario ni confesional conformado por personas de la cultura, la educación, el periodismo, las ciencias, el cine, las artes, la poesía y la literatura, entre otras disciplinas. Surgió en marzo de 2008, en defensa del gobierno democrático amenazado por el conflicto suscitado por las patronales agropecuarias, y distinguiéndose siempre por la preservación de la libertad de crítica. Se trata, pues, de una iniciativa ciudadana, plural, democrática, horizontal y participativa, que se expresa por medio de su Asamblea y por sus escritos públicos conocidos como Cartas Abiertas. Sus reflexiones, debates y elaboraciones sugieren un novedoso modo de intervención política que también se materializa en Comisiones de Trabajo sobre diversos temas que hacen al interés público”* Espacio Carta Abierta ([www.cartaabierta.org.ar](http://www.cartaabierta.org.ar)).

<sup>36</sup> La Ley N° 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisuales que establece las pautas que rigen el funcionamiento de los medios radiales y televisivos en la Argentina fue promulgada el 10 de octubre del 2009, en reemplazo de la Ley de Radiodifusión N° 22.285 que había sido promulgada por la última dictadura militar en el año 1980 y todavía se mantenía vigente. A través de la ley se buscaba *“la regulación de los servicios de comunicación audiovisual en todo el ámbito territorial de la República Argentina y el desarrollo de mecanismos destinados a la promoción, desconcentración y fomento de la competencia con fines de abaratamiento,*

que le diera al gobierno el control sobre la dimensión simbólica de la política reconocía en el Grupo Clarín<sup>37</sup> a los “sectores económicos, políticos e ideológicos históricamente dominantes” (Carta Abierta/1, 2008) que se oponían a la implementación de un modelo redistributivo de la riqueza (Carta Abierta/1, 2008). Tal como los intelectuales de Carta Abierta afirmaban, “era necesario hacer más denso y significativo el discurso que el gobierno ofrecía sobre sus enfrentamientos; había que construir esa “frontera” entre el Pueblo y sus enemigos; y reforzar la dimensión utópica” (Sarlo, 2011: 150). Se trataba, en este sentido, de una “batalla cultural”, como Cristina Fernández de Kirchner denominó al período, donde “los sectores privilegiados utilizaban toda su influencia para desprestigiar y desautorizar un rumbo signado por la idea central de la redistribución de la riqueza en el país” (Mocca en La Nación, 20 de marzo de 2011).

La inesperada muerte de Néstor Kirchner, el 27 de octubre del 2010, sirvió, en la construcción del discurso kirchnerista, para interpelar una vez más al pueblo, pero principalmente a los jóvenes que por primera vez se acercaban a la política. “A días de su muerte aparecieron afiches que representaban a Kirchner como el Eternauta<sup>38</sup>,

---

democratización y universalización del aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación” (Art. 1º).

<sup>37</sup> Hasta el conflicto con el campo, el kirchnerismo se mostró cercano al Grupo Clarín, de hecho en el 2005 el Gobierno prorrogó por 10 años todas las licencias de TV abierta, de radio y TV por cable, en las que se incluía a dicho grupo empresario (Pavón, 2012: 537).

<sup>38</sup> El Eternauta es una [historieta argentina](#) de ciencia ficción creada por Oesterheld. “Fue el maestro de nuestra generación. De la generación que creció durante los años cincuenta. Hizo las mejores historietas de esos años. Hacia fines de los cincuenta, el 4 de septiembre de 1957, en Hora Cero, aparece El Eternauta. La historieta era más que novedosa. Ante todo, sucedía en nuestro país, en Buenos Aires. Era una historieta “para grandes”. Uno de sus personajes principales, el Sargento Kirk, era un desertor del Séptimo de Caballería que tomó una decisión que marcaría su vida: eligió estar con los indios y no con su ejército. Eligió estar del lado de los indios. Eso nos enseñó Oesterheld: a estar del lado de los indios, de los que siempre pierden, de los desplazados, de los masacrados, de las víctimas. Siguiendo el argumento de la historieta, Juan Salvo juega al truco con sus amigos en la buhardilla de su casa. Empieza a nevar. Esa nevada mata. Ya identificaba a la nevada asesina con la dictadura de Videla. La nieve que empieza a caer en marzo de 1976 cae para todos y a todos mata. No pregunta, asesina. No hay justicia. Ni para los indios que eligieron pequeños caciques que se fueron a pelear desde la distancia, una gran, gran distancia protectora. Ni para los indios que murieron en insensatas contraofensivas que los soldados de la caballería enemiga, racista y criminal exterminó de la peor manera. Ni para los indios que no teníamos caciques, pero tampoco paz. Porque estábamos en el país de la muerte. Todos los que la nieve mataba eran inocentes. Porque la nieve asesina no preguntaba, no tenía ni respetaba leyes; culpables eran todos. Así se fue como a Oesterheld se lo llevaron y lo desaparecieron junto a sus cuatro hijas. El Eternauta es, para nosotros, el símbolo del héroe que lucha junto con sus amigos contra la Muerte. Los hijos de nuestra generación encontraron –por fin– un político que les pareció primero confiable, luego querido y después se les murió. El Eternauta fue el símbolo de mi generación, de esa “generación diezmada” que Kirchner mencionó en su primer discurso, y los jóvenes de hoy lo saben y han decidido que también sea el símbolo de ellos. El símbolo de la lucha por un país más justo, más libre, más democrático, que respete de una vez para siempre a todos los indios, a todos los morochos y a toda la buena gente. Ese es el mensaje. Eso significa el Nesternauta” (Feinmann, en Página 12, 27 de agosto 2012).

*retomando una imagen que se había usado poco antes, para convocar al acto del 14 de septiembre en el Luna Park: “Kirchner le habla a la juventud”<sup>39</sup>” (Sarlo, 2011: 230). De hecho, la imagen del Eternauta inspiraría, un año más tarde, la gestión de Sebastián Lorenzo al frente de la ENG, “nosotros tenemos como ícono en nuestra Escuela “el eternauta”, hemos hecho honor a la historieta” (Entrevista: Lorenzo, 2011). Una gestión que estuvo destinada fundamentalmente a la formación de jóvenes militantes. “Los que se forman acá un 70% son jóvenes y son jóvenes porque es el momento histórico que nos toca vivir” (Entrevista: Lorenzo, 2011).*

Se trataba de jóvenes militantes que hasta entonces no habían participado del espacio público y estaban empezando a hacerlo desde el kirchnerismo (Laclau en Página 12, 2 de octubre de 2011). En este proceso de repolitización de la sociedad, la militancia juvenil era alentada por el gobierno, tal como Abal Medina lo expresara en un discurso dirigido en el 2010 a la militancia universitaria en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA: *“tenemos que entender que para poder profundizar este modelo y sostener este rumbo de país, necesitamos militancia y organización, necesitamos cuadros capaces de ir convenciendo, que salgan a gritar esto a lo largo y a lo ancho del país porque es fácil profundizar el rumbo, tener cuadros, tomar otros lugares. Todo lo que logramos hacer hasta ahora lo logramos hacer con mucho de nuestro material dirigencial que había en cada lugar, imagínense lo que podemos hacer en cada lugar con militantes de verdad convencidos del proyecto, que se juegan la vida y vayan para adelante, ese es el enorme desafío que tenemos: ser cada vez más, para darle sustento a un cambio en un rumbo de país que hemos hecho. Estamos como dice Cristina en el borde de poder crear un verdadero cambio de rumbo, una verdadera bisagra que significa ser capaces de que esto que estamos construyendo se quede para el futuro”* (Pavón, 2012: 557).

En consecuencia, tanto las actividades de las organizaciones juveniles como la Cámpora y la corriente política Kolina al igual que las políticas estatales destinadas a la formación y capacitación política se orientaron al logro de este objetivo: *“a fines de los noventa, donde el neoliberalismo ya había fracasado, se venía venir un cambio de clima, que después se transformó en lo que a mí me gusta llamar cambio de época y*

---

<sup>39</sup> El 14 de setiembre de 2010 las organizaciones juveniles que apoyan al “proyecto nacional y popular” realizaron en el Luna Park el encuentro denominado: “La juventud le habla a Néstor, Néstor le habla a la juventud” *“con el objeto de comenzar a dar los pasos necesarios para consolidar un espacio político generacional amplio y representativo que sostenga y ayude a profundizar el modelo nacional y popular en nuestro país”* (Disponible en <http://lajuventudynestor.blogspot.com.ar>).

*no una época de cambio. Son transformaciones que llegaron de alguna manera para quedarse y la forma de cambiarlas es cambiarlas para adelante. Ahí presentamos nuestra idea de Escuela de Gobierno porque era necesario construir un nuevo sujeto político capaz de dar continuidad al proyecto”* (Entrevista: Chaves, 2011). Se buscaba de esta forma continuar profundizando el modelo a partir de la participación y el involucramiento de la juventud.

## **7.2. Formación y capacitación de cuadros políticos para el proyecto nacional y popular: ideas que fundamentan la política**

Tanto en los fundamentos como en los contenidos de las actividades desarrolladas, las políticas implementadas por el INCaP y la ENG se orientaron, en este período, a la formación y capacitación de ciudadanos desde y para el proyecto nacional y popular. *“La mejor forma de defender este proyecto de país, que como dice Cristina es un proyecto colectivo, no es personalista ni de ella ni de Néstor, es un proyecto de todos, es mostrando el proyecto de país, independientemente del amor que le tenemos a Néstor y Cristina, mostrar por qué es lo mejor para el país, eso es lo que estamos haciendo”* (Entrevista: Chaves, 2011).

A partir del gobierno de Kirchner, estas instituciones venían reorientando el perfil de sus destinatarios incluyendo a dirigentes sociales, integrantes de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general con el fin de acercarlos a la política que era la herramienta del cambio social, tal como lo reconocía el Director del INCaP, *“estamos recuperando a la política como herramienta de cambio, queremos que el Estado esté dónde y cuándo se lo necesite. Podemos hacerlo, a través de este espacio que es un lugar de apertura de oportunidades, de generación, de reflexión crítica y de construcción de nuevos liderazgos a lo largo y a lo ancho de toda Argentina. Necesitamos líderes con vocación militante, virtuosos desde lo ético y capacitados para hacer frente a una realidad cada vez más compleja y exigente”* (Chaves, en INCaP, 2008: 9, 10).

Con el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, la gestión de dichas políticas estatales se orientó, no sólo a continuar el proceso de masificación y descentralización que se venía desarrollando, sino también y fundamentalmente a formar cuadros comprometidos con el modelo de gobierno. En el caso del INCaP, las actividades desarrolladas se dirigieron *“a la construcción de un proyecto nacional más equitativo y*

*plural, como así también hacia el fortalecimiento del sistema democrático en pos de su consolidación. Específicamente trabajamos para hacer de la política la herramienta de cambio y transformación de la Argentina del siglo XXI". Para ello, "nuestro objetivo general es formar dirigentes que incrementen sus capacidades para identificarse con el proceso político en marcha, reflexionen con sentido crítico sobre los elementos teóricos del Modelo Nacional y Popular y puedan volcarlos a la práctica política concreta en su territorio" (INCaP, 2011: 4).*

Por su parte, Sebastián Lorenzo, dirigente kirchnerista que venía del PJ Digital - espacio político destinado a la formación en nuevas tecnologías- fue nombrado en el 2010 al frente de la ENG. Su gestión también se fundamentó en *"la lógica nacional y popular, donde un pibe de un barrio de la periferia tiene el mismo derecho, la misma oportunidad que cualquier otro para tomar parte de los cursos de la Escuela, si tiene vocación de ser un futuro dirigente político o un integrante de la administración pública que pueda hacerlo como una labor de militancia política. La idea es que cada una de las personas que pasa por acá dentro sepa que nosotros estamos definitivamente para cambiar la historia de esta patria. Cada uno aporta desde su trinchera, la nuestra es aportar dirigentes al proyecto, así piensen en forma derechosa o izquierdosa pero en nuestra formación lo que sí intentamos es que todos salgan sabiendo que somos parte de un mismo país y que entre todos lo sacamos adelante, que no hay otra posibilidad, ese es nuestro valor"* (Entrevista: Lorenzo, 2011).

Los contenidos de los cursos, por lo tanto, se orientaron a *"trabajar por la reafirmación de la conciencia nacional y la recuperación de nuestra identidad"* (Cuaderno del INCaP N° 1, 2008). Se trataba de un proceso de adoctrinamiento desde el Estado, donde *"los docentes sólo pertenecen al partido de gobierno"* (Entrevista: De Luca, 2011). En este contexto, la formación política era definida como *"un proceso de retroalimentación inscripto en las necesidades de un proyecto. Y si esta afirmación, continua Bernazza, es sospechada de antidemocrática -en virtud de que se debería aprender por fuera de las necesidades de un proyecto-, se estaría negando que toda acción humana se inscribe en algún proyecto, aún cuando no se lo alcance a percibir. La formación, como actividad para poder pensarnos en el marco de un proyecto, colaborará con nuestra libertad mucho más que la defensa de la libertad de cátedra y la valoración de la objetividad"* (Cuaderno del INCaP N° 4, 2008: 28). En este sentido, es de esperar que una gestión aspire a que su dirigencia política se identifique con los objetivos del proyecto político que implementa. Una forma de hacerlo, es, como sostiene Bernazza, a través de la capacitación política de los dirigentes, lo que

constituye una política que responde a los intereses del gobierno en el poder, pero no a los del Estado, que continuaba sin resolver el problema de la formación y capacitación de sus cuadros políticos.

De esta forma, las políticas implementadas desde el INCaP y la ENG se cerraron, una vez más, en torno al proyecto político del gobierno, *“teníamos que crear la visión de gobierno desde el Estado”* (Entrevista: Chaves, 2011), quedando desdibujada la formación y capacitación de cuadros políticos para la exclusiva gestión estatal. *“La base es la formación ciudadana, porque en realidad no podíamos pensar en una formación de cuadros o de líderes si habíamos pasado por un periodo de 30 años de desideologización y de destrucción del sujeto político, entonces lo que teníamos que empezar a construir era conciencia ciudadana”*. En consecuencia y tal como sostiene el Director del INCaP, *“empezamos a pensar una instancia de formación teniendo en cuenta qué proyecto de país queremos, que no tiene que ver con lo partidario pero sí tiene que ver con lo ideológico desde el punto de vista de un proyecto nacional y popular”* (Entrevista: Chaves, 2011).

En este sentido, los argumentos críticos de un académico y ex funcionario del gobierno de Menem ayudan a entender la reorientación que las políticas de formación y capacitación tomaron en este período: *“eso no es política, la formación política supone la responsabilidad de generar un equipo, una elite capacitada que se somete a la voluntad popular para acceder o no acceder al ejercicio del poder y que se somete al juicio de la voluntad popular y de la sociedad para valorar lo que sea, de eso tratan los sistemas modernos en la política democrática. Estamos gastando los recursos del Estado, en decir no vamos a formar líderes, no vamos a formar una elite cerrada, vamos a desparramar esto entre toda la gente y en lugar de la política se convoca a personas de las ONGs. Entonces con los fondos que dice el Estado que tienen que usarse para formar dirigentes políticos, los gastan así, mientras quienes mandan son otros. Es una estupidez, se verifica claramente el fenómeno, mientras el Estado niega el destino constitucional de esos fondos y los gasta en esto otro, la realidad política se impone y mandan estos otros que vienen de una elite que se forma con su plata, no con la plata del Estado”* (Entrevista: Díaz, 2012).

### **7.3 El Instituto Nacional de Capacitación Política a cargo de la capacitación político estatal (2007-2010)**

La ENG luego de la gestión de Nicolás Trotta durante el gobierno de Néstor Kirchner dejó de funcionar hasta fines del 2010, cuando finalmente se nombró un nuevo director. En dicho período, la capacitación político estatal quedó a cargo del INCaP dentro de la órbita de la Subsecretaría de Asuntos Políticos y Electorales del Ministerio del Interior, que más allá de la continuidad del Frente para la Victoria en el gobierno, también renovó sus autoridades.

Al asumir en el 2007 Florencia Randazzo como Ministro del Interior, nombró al frente del INCaP a Guillermo Chaves, quien conocía a Randazzo desde su gestión en la provincia de Buenos Aires durante la gobernación de Felipe Solá. Chaves había realizado algunas experiencias en formación y capacitación política, que le facilitaron su llegada al Instituto. *“En el 2002 cuando asume Solá armé el proyecto de la Escuela de Gobierno de la provincia de Buenos Aires. Tenía militancia política pero a la vez tenía una ONG, tengo en realidad una ONG destinada al estudio de políticas públicas que se llamaba “La Avanzada Generacional”, mutó y ahora se llama “Grupo Avanzada”, el nombre indica cuál era nuestra finalidad, trabajar sobre la renovación dirigencial con otro paradigma de dirigente político. Desde ahí presentamos nuestra idea de Escuela de Gobierno en el sentido que era necesario construir un nuevo sujeto político, en ese momento el Ministro de Gobierno era Florencia Randazzo, el proyecto llega a él, ahí es cuando empiezo la relación con él hace ya ocho años. Nuestra idea era encarar la transformación de la provincia de Buenos Aires y de Argentina para que la política volviera a recuperar su centralidad. Había que construir un nuevo proyecto político pero con un nuevo sujeto histórico. Entonces, si lográbamos identificar a un ciudadano comprometido con una idea de país, con una idea de nación y a esa masa la íbamos trabajando, en función del proyecto, podríamos construir un nuevo sujeto político. Por eso es un proyecto político, no es un proyecto técnico. Para implementar el proyecto, dividimos la provincia en 24 regiones y creamos 24 Escuelas de Gobierno. Hicimos publicaciones, pasaron por nuestras 24 Escuelas como 15.000 ciudadanos bonaerenses, ayudamos a las renovaciones políticas en muchos de los municipios, hubo 4 o 5 municipios muy fuertes del conurbano que nosotros apuntamos para que haya una renovación”* (Entrevista: Chaves, 2011)

Desde allí, Chaves exportó su modelo al INCaP, *“tratamos de replicar el esquema en toda la Argentina. Siempre pensando en armar la base de la pirámide lo*

*más ancha posible, es decir, construcción de ciudadanía, y a partir de la construcción de ciudadanía, la emergencia de los liderazgos, la aparición de líderes iba a ser una cuestión de tiempo*” (Entrevista: Chaves, 2011). Para esto, se implementó un nuevo programa de formación y capacitación, el Programa Nacional de Formación de Dirigentes y Fortalecimiento Institucional, cuyo objetivo inicial fue *“la formación de ciudadanía, es decir acercar la gente a la política, a la participación, que era en realidad el punto de partida para recuperar la política”* (Entrevista: Chaves, 2011). La idea, en este sentido, fue avanzar hacia la conformación de *“un modelo de dirigente con un doble perfil: por un lado la formación política, la militancia política y por el otro la solvencia técnica”* (Entrevista: Chaves, 2011). Las principales características de este modelo de dirigente eran: *“la vocación por lo público y la vocación desde el punto de vista ideológico por una sociedad más igualitaria, la formación política que tiene que ver con el conocimiento de las cosmovisiones, de la visión del mundo, de las visiones ideológicas, en qué lugar estamos parados y finalmente el tercer requisito es la solvencia técnica, es decir, vocación, formación y solvencia técnica y atrás de eso una cuestión que es fundamental, la lealtad”* (Entrevista: Chaves, 2011).

En respuesta a estos objetivos, el programa se estructuró en torno a cuatro ejes: *“la recuperación de la política como herramienta para transformar la realidad; la recuperación del Estado desde la política, la idea de Estado inteligente, articulador, que está en el centro de la escena; la lógica democrática desde una perspectiva ampliada y el liderazgo político en el siglo XXI, no solamente para conducir un espacio político sino también para gestionar el Estado”* (Entrevista: Chaves, 2011).

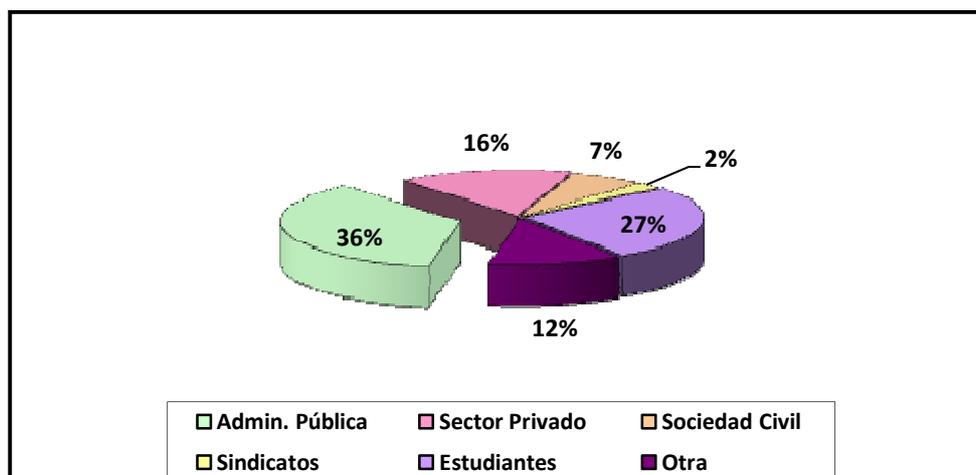
El nuevo programa estaba compuesto por 6 ofertas de formación y capacitación:

- 1) Programa Nacional de Formación de Dirigentes y Fortalecimiento Institucional. Nivel inicial, de modalidad presencial con una duración de 10 encuentros e integrado por cuatro módulos: I. Historia del Pensamiento Nacional y Universal; II. Economía para el Desarrollo; III. Fortalecimiento Institucional: Estado y Democracia y IV. El Arte de Gobernar: Liderazgo político y Gobernabilidad.
- 2) Programa Nacional de Formación de Dirigentes y Fortalecimiento Institucional. Nivel avanzado; destinado a quienes aprobaban la parte inicial del curso y compuesto por tres módulos: I. Políticas públicas, Planificación y Gobierno; II. Política, Elecciones y Sistemas Electorales y III. Estado, Federalismo y Desarrollo.
- 3) Programa Nacional de Educación a Distancia; implementado por medio de una plataforma virtual y un sistema de tutores a través de los cuales se desarrollaban los mismos contenidos que en los cursos presenciales.
- 4) Programa Nacional de Fortalecimiento de las Comunidades Locales; destinado al

tratamiento de temáticas de índole provincial y local. Sus cursos abarcaban temáticas tales como: el tratamiento de los residuos, la generación de programas y construcción de proyectos, el desarrollo local, la conducción y el liderazgo, las finanzas públicas, entre otros. 5) Programa Nacional “Proyecto Generación Bicentenario”, destinado a *“dirigentes menores de 40 años, aproximadamente 40/50 por provincia, con responsabilidades públicas: gobernador, legisladores nacionales, provinciales y locales, intendentes, funcionarios provinciales y municipales”* (INCaP, 2011: 15), a través del cual el INCaP brindaba asistencia y apoyo logístico para la realización de encuentros de una o dos jornadas de duración, donde se abordaban diversas temáticas de interés nacional, provincial y local, de acuerdo a las inquietudes y demandas de los interesados y 6) Seminarios Intensivos del INCaP, con un duración de entre 12 y 24 hs a lo largo de las cuales se realizaba la presentación de un problema, abordaje y desarrollo y construcción de soluciones y alternativas en el marco local. Durante la gestión de Chaves se realizaron los siguientes seminarios: Política Ambiental (circuitos y tratamientos de los residuos); Liderazgo y Conducción Política; Generación de Programas y Construcción de Proyectos; Producción regional y local: clúster y encadenamientos productivos; El arte de gobernar. Política y Sociedad; Los partidos políticos en el Proyecto Nacional; Procesos Electorales y Reforma Política; Seminario para la alta dirección de políticas públicas: “la oficina del gobernante”; El crack financiero internacional y la crisis de los paradigmas estructurales del capitalismo; Estado, democracia y gobernabilidad en el siglo XXI; Pensamiento nacional: “Desde mayo hasta nuestros días”; Finanzas públicas: la cuestión impositiva a nivel local; La gestión presupuestaria; Planificación y desarrollo local; Comunicación institucional; Lectura y análisis de encuestas; Herramientas para las Organizaciones de la Sociedad Civil y Fundamentos y prácticas de la Autonomía Municipal (INCaP, 2011: 11-36)

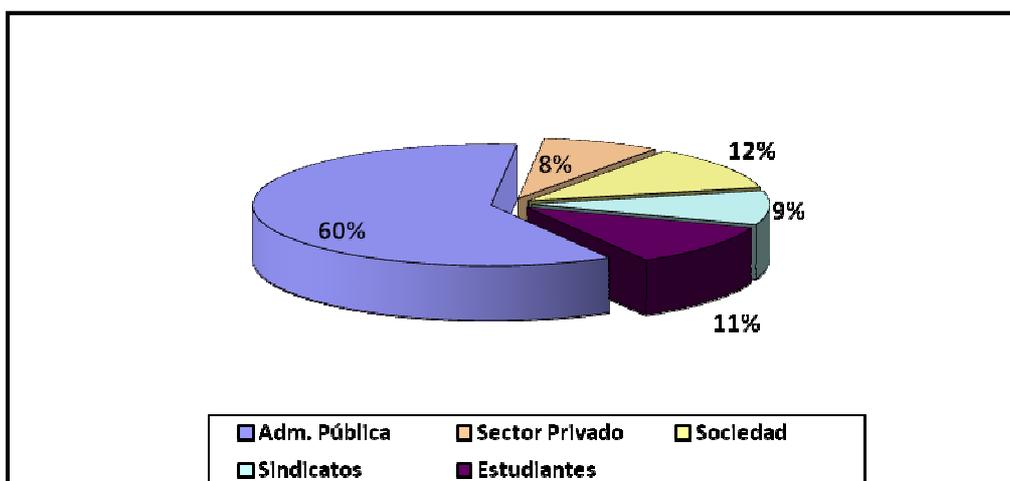
Los cursos eran abiertos al público, *“las actividades del INCaP son públicas, libres y gratuitas”* (INCaP, 2011: 5), por lo que los requisitos de admisión continuaron siendo los mismos que desde la gestiones anteriores a partir de 2002. *“Lo único que pedíamos a la gente era título secundario pero sólo para que no se les hiciera más difícil comprender”* (Entrevista: Chaves, 2011). En cuanto al perfil de los cursantes, se trataba, en su mayoría, de ciudadanos que tenían algún nivel de militancia social y/o partidaria y que por lo general venían de la administración pública u organizaciones de la sociedad civil (INCaP, 2011: 74)

**Gráfico N° 2: Evaluación del Programa Nacional de Formación de Dirigentes y Fortalecimiento Institucional – Nivel inicial –**



Fuente: INCaP, 2011: 89

**Gráfico N° 3: Evaluación del Programa Nacional de Formación de Dirigentes y Fortalecimiento Institucional – Nivel avanzado –**



Fuente: INCaP, 2011: 123

En cuanto a los docentes, tal como ya había sucedido durante la gestión de Caramello, el Instituto formó un equipo propio, *“logramos armar un equipo, la mayoría todos posgraduados, pero con un compromiso importante. Eran todos docentes de menos de 40 años, muy preparados, muy formados y con la capacidad, de sentarse frente a un público muy heterogéneo”* (Entrevista: Chaves, 2011). La idea, en pos de la “federalización de la política” era una vez más, replicar en todo el país los contenidos de los módulos temáticos preestablecidos. *“Tenía que lograr que todo esto se replicara en todo el país, que todos mis docentes dijeran lo mismo, que no es fácil, porque vos tenías que buscar por un lado, personas con un perfil o una formación académica*

*importante, pero por otro lado también necesitaba compromiso político, que estuvieran convencidos de lo que estaban enseñando” (Entrevista: Chaves, 2011).*

Para el desarrollo de los cursos además, el Instituto publicó una serie de cuadernos, en los cuales se desarrollaban los contenidos de los módulos temáticos, utilizados por los docentes como material de apoyo para el dictado de los mismos. En el período 2008/2011 se publicaron 12.000 ejemplares por año<sup>40</sup>.

**Cuadro Nº 7: Publicaciones del INCaP 2008/2011**

<b>Cuadernos del INCaP</b>	<b>Módulo</b>
Nivel Inicial. 2008. Nº 1	Historia del Pensamiento Nacional y Universal
Nivel Inicial. 2008. Nº 2	Economía para el Desarrollo
Nivel Inicial. 2008. Nº 3	Fortalecimiento Institucional, Estado y Democracia
Nivel Inicial. 2008. Nº 4	Liderazgo Político y Gobernabilidad: el Arte de Gobernar
Nivel Avanzado. 2009. Nº 5	Políticas Públicas, Planificación y Gobierno. Política, Elecciones y Sistemas Electorales. Estado, Federalismo y Desarrollo

**Fuente:** Elaboración propia. INCaP., 2011: 68-75.

En cuanto a los recursos económicos destinados a la implementación y ejecución del Programa, el INCaP, como en períodos anteriores, contó con un presupuesto propio que fue incrementándose con los años. *“Teníamos muchísimos más recursos”* (Entrevista: Chaves, 2011). De hecho y de acuerdo a la información relevada en los Presupuestos Nacionales, en el 2008 el crédito asignado al Instituto fue de 3.309.335, en el 2009 de 3.892.550, en el 2010 ascendió a 5.688.387, mientras en el 2011 volvió a aumentar a 6.337.537 millones de pesos<sup>41</sup>.

Además se continuaron desarrollando acciones destinadas a replicar los contenidos definidos por el INCaP en todo el país, tal como ya se había hecho durante la gestión anterior: *“dentro de los objetivos específicos de la Subsecretaría de Asuntos Políticos y Electorales del Ministerio del Interior, se busca fomentar el federalismo a través de la participación a nivel nacional de los distintos estamentos de la sociedad en las actividades de capacitación del Instituto Nacional de Capacitación Política”*, (Memoria del Estado de la Nación Año 2008, 2009: 30). El INCaP recurrió nuevamente al modelo de gestión asociada gracias al cual se realizaron actividades de formación en respuesta a las solicitudes de capacitación de gobiernos provinciales, locales y organizaciones de la sociedad civil (Memoria del Estado de la Nación Año 2008, 2009: 23). En este sentido, se firmaron convenios con autoridades provinciales para el

<sup>40</sup> Ver Tabla: Presupuestos Nacionales INCaP. Período 2008/2011. Anexos. Pág. 268.

<sup>41</sup> *Ibíd.*

desarrollo conjunto de actividades y también para la creación de Escuelas de Gobierno, respetando el formato de la instancia nacional. *“Fuimos firmando convenios con todas las provincias, a algunas les ofrecimos también asesoramiento en el armado de las Escuelas de Gobierno provincial, lugares donde se animaron a dar una estructura institucionalidad a la formación”* (Entrevista: Chaves, 2011). Entre las provincias y municipios en los que el INCaP tuvo presencia en este período pueden mencionarse: Jujuy, Salta, San Juan, Chaco, Entre Ríos, Mendoza, Tierra del Fuego, Santa Cruz, Tucumán, Santiago del Estero, Misiones, Mendoza, Neuquén, La Pampa, La Rioja, Santa Fe, las ciudades de La Plata, Almirante Brown, San Martín, Chos Malal, Rincón de los Sauces, San Salvador de Jujuy, Quilmes, Balcarce, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Campana, Corrientes, Rio Cuarto, Las Toscas, Olavarría, Curuzú Cuatiá, Pilar, Zapala, San Martín de los Andes, Junín de los Andes, Alte. Brown, Bella Vista (Corrientes), Chajarí, Feliciano, Gualaguay, Federación, Gualaguaychú y San Pedro (Jujuy).

Por otro lado, el INCaP volvió a acercarse a las universidades, con las que también se firmaron convenios de cooperación. *“Firmé con la Universidad Nacional de la Plata, con la de Rosario, con la Universidad Nacional de Cuyo y con la del Salvador, para determinadas temáticas específicas, sobre todo por el tema de Gobierno Electrónico”* (Entrevista: Chaves, 2011).

Dichas acciones le proporcionaron al Instituto nuevos recursos permitiéndole la extensión de sus actividades a prácticamente todo el país alcanzando un significativo número de participantes. *“Nosotros tenemos una base de datos, no sólo de las 40.000 personas que asistieron, sino también de 2500 cuadros políticos de todas las provincias, menores de 40 años”* (Entrevista: Chaves, 2011)

**Cuadro Nº 8: Cantidad de asistentes por actividad. Período 2008/2011**

<b>Año</b>	<b>Actividad</b>	<b>Asistentes</b>
2008	Programa Nacional de Formación de Dirigentes y Fortalecimiento Institucional. Nivel inicial	7.594
	Programa INCaP - Virtual	845
	Seminarios Intensivos	1.580
2009	Programa Nacional de Formación de Dirigentes y Fortalecimiento Institucional. Nivel inicial	2.579
	Programa Nacional de Formación de Dirigentes y Fortalecimiento Institucional. Nivel avanzado	1.610
	Programa INCaP - Virtual	5.757
	Seminarios Intensivos	2.675
2010	Programa Nacional de Formación de Dirigentes y Fortalecimiento Institucional. Nivel inicial	1.403
	Programa Nacional de Formación de Dirigentes y Fortalecimiento	818

	Institucional. Nivel avanzado	
	Programa INCaP - Virtual	6.003
	Seminarios Intensivos	1.804
2011	Programa Nacional de Formación de Dirigentes y Fortalecimiento Institucional. Nivel inicial	1.641
	Programa Nacional de Formación de Dirigentes y Fortalecimiento Institucional. Nivel avanzado	217
	Programa INCaP - Virtual	4.700
	Seminarios Intensivos	7.723
Totales 2008/2011	Programa Nacional de Formación de Dirigentes y Fortalecimiento Institucional. Nivel inicial	13.217
	Programa Nacional de Formación de Dirigentes y Fortalecimiento Institucional. Nivel avanzado	2.645
	Programa INCaP - Virtual	17.305
	Seminarios Intensivos	13.782
	Programa Nacional "Proyecto Generación Bicentenario"	3.450
<b>Total</b>		<b>50.399</b>

**Fuente:** Elaboración propia. INCaP, 2011: 33 – 46.

#### 7.4. ¿Realidades paralelas? La Escuela Nacional de Gobierno y el Instituto Nacional de Capacitación Política en el 2011

Mientras la vocación del INCaP continuó siendo formar y capacitar dirigentes *“no solamente comprometidos con sus comunidades sino con capacidad para lo que hoy se llama la dirección de gobierno”* (Chaves, 2010: 9,10), en el marco de una estructura institucional, que más allá de los cambios de gestión y la implementación de diversos modelos de formación y capacitación política, presentaba continuidad en el tiempo; la ENG recién en diciembre del 2010, tras cuatro años de inactividad, volvió a contar con una autoridad a cargo para la organización de cursos, seminarios y talleres. *“La Escuela de Gobierno no andaba, no estaba, no funcionaba, no tenía Director. Fue casi nula durante los dos años de Duhalde, después asumió Nico Trotta. Nico estuvo dos o tres años, también hicieron unos pocos cursos, uno importante fue el de los dirigentes deportivos, no mucho más y después no tuvo más Director”* (Entrevista: Lorenzo, 2011). Sebastián Lorenzo, llegó a la Escuela con el apoyo de Aníbal Fernández, Jefe de Gabinete de Ministros del cual dependía la Escuela. *“Nosotros llegamos con mucho peso político a la Escuela. Hay montones de argentinos que necesitan formación dirigenal, tenemos la chapa, tenemos peso político para llevarlo adelante, nos sentamos en ese momento con quién era Jefe de Gabinete, Aníbal Fernández y él nos dijo “denle para adelante porque esto se necesita”* (Entrevista: Lorenzo, 2011).

Lorenzo venía de un espacio de militancia política llamado PJ Digital, que le sirvió como plataforma para plantear un nuevo programa de formación y capacitación.

Se trataba de *“...un espacio político orientado a las nuevas tecnologías, donde el 70% de la actividad es formativa. Es como un espacio político dentro del kirchnerismo transversal a todos los órdenes, a todas las agrupaciones. Lo que hacemos es brindar capacitación en materia de política 2.0. orientada a la relación entre el ciudadano y las agrupaciones políticas, por eso la Escuela de Gobierno este último año, con la gestión nuestra, tomó un tinte importante en lo que es un Gobierno Abierto, Gobierno Electrónico, o sea formación de recursos humanos en las administraciones públicas para empezar a entender y ahí repensar la relación entre administración pública y ciudadanos, a partir del advenimiento de internet. Cambia todo. Entonces tenemos las formalidades de un taller de oratoria, pero en realidad nuestro corazóncito y la fuerza está puesta en lo que está llegando. Es una definición antagónica a la de la Escuela de Gobierno de los noventa”* (Entrevista: Lorenzo, 2011).

La gestión de Lorenzo cambió radicalmente los fundamentos bajo los cuales se creó la Escuela en 1995, *“la escuela se cambió totalmente. La estructura sigue existiendo pero no con la misma finalidad, no tiene nada que ver lo que se está haciendo en la ENG; sirve, por supuesto, todo sirve, pero no es la Escuela de Gobierno, no es la capacitación del cuadro político si se quiere a la vieja usanza”* (Entrevista: Ferreira, 2012). De esta forma, a partir del 2011, se implementó, un programa basado en el uso de las nuevas tecnologías en materia de estrategias políticas, tal como lo señalaba Lorenzo en una entrevista: *“las redes sociales son un ámbito donde los jóvenes se relacionan y se desarrollan las nuevas relaciones sociales, es por ello que desde la agrupación comenzamos a plantearnos cómo metíamos el peronismo dentro de las redes sociales, ahí avanzamos en lo que luego fue conformándose como la Escuela de Gobierno, un ámbito federal, de ir a las provincias y poner una oreja, escuchar lo que necesitan los dirigentes y así surgió Panal –Programa de Articulación Nacional y Acción Local–”* (Diario Uno, 15 de junio de 2011).

Para ello se concretaron alianzas de conocimiento tecnológico entre la ENG y actores como centros de estudios, empresas tecnológicas y organizaciones internacionales, avaladas por la Jefatura de Gabinete de Ministros, a través de las cuales se buscó dar sustento y adecuación de los conocimientos tecnológicos de acuerdo a las características de los grupos de interés destinatarios de los cursos en el plano nacional, regional, provincial y municipal (Memoria del Estado de la Nación Año 2011. 2012: 15). *“Nosotros nos hemos avocado en lo que es producción propia de la Escuela de Gobierno en lo que tiene que ver con el uso de las nuevas tecnologías en*

*la relación entre el ciudadano y la política. Estamos en este momento histórico, donde lo que va marcando la realidad es el buen uso de las nuevas tecnologías. En materia de estrategias políticas está cambiando el mapa. Tenemos la vocación de analizar ese fenómeno y ver cómo hacerlo llegar a la mayor cantidad de gente posible”* (Entrevista: Lorenzo, 2011). De esta forma, se evidencia cómo la nueva gestión a cargo de la ENG se alejó de aquellos contenidos que, hasta entonces, habían sido definidos en respuesta a lo dispuesto por el artículo 38 de la CN para volcarse a la enseñanza de una nueva tecnología que, aunque necesaria, no responde al mandato constitucional.

Con dicho objetivo y bajo la lógica del modelo nacional y popular, cambiaron también los destinatarios de la política, que pasaron a ser desde adolescentes con algún tipo de militancia barrial hasta adultos mayores, que se acercaban a la Escuela para acceder a cursos sobre el uso de internet. *“Las actividades de capacitación impulsadas por la Escuela durante el año 2011 tuvieron como destinatarios a: adultos mayores de 60 años en el curso “Ciber-abuelos”; a líderes barriales en el curso desarrollado dentro del área Identidad Política y Gobierno; y a niños entre 8 a 12 años y adolescentes entre 13 a 17 años en los cursos implementados por la Escuelita de Gobierno”* (Memoria del Estado de la Nación Año 2011: 2012: 23).

Estas actividades se realizaron en el marco del Programa de Articulación Nacional y Acción Local (PANAL) que comenzó a implementarse a principios del 2011, orientado, fundamentalmente a *“dar respuesta a uno de los principales problemas en materia de formación que afectan a nuestro país: la fuerte centralización en la oferta de capacitación”* (ENG. PANAL, 2011). *“Nuestra idea era sacar esto de acá y llevarlo a las provincias* (Entrevista: Lorenzo, 2011).

En consecuencia, PANAL se presentó como el producto del trabajo conjunto entre la Jefatura de Gabinete de Ministros, a través de la ENG, con los gobiernos provinciales. Se buscaba, de esta forma, conformar nodos locales que permitirían la implementación de actividades impulsadas desde la Escuela en todas las provincias. La idea era articular una *“red territorial inclusiva e igualitaria”* para el desarrollo de *“tareas de formación dirigencial en todas las provincias de la Argentina de modo presencial y apoyado, en caso de ser necesario, mediante plataformas de educación a distancia”* (ENG. PANAL, 2011). En función de estos objetivos, el Programa se sustentó en tres conceptos: inclusión federal, *“a través de un sistema que abarque a todos y cada uno de los rincones de la patria”*; discusión política *“permanente, desde la puesta en valor de los momentos de crisis como herramientas fundamentales para el*

*fortalecimiento democrático*” y construcción compartida *“como elemento central de los avances de la humanidad”* (ENG. PANAL, 2011). En torno a los cuales se definieron las principales temáticas a abordar en las actividades de formación y capacitación política: *“Gobierno Abierto, Juventud, Derechos Humanos, Relaciones Internacionales, Comunicación y Sociedad Civil, Identidad Política y Gobierno”* (ENG. PANAL, 2011), luego los contenidos específicos se fueron delimitando en función de quiénes eran los destinatarios del curso. *“El cien por cien los contenidos se van definiendo en función de quiénes los van a recibir”* (Entrevista: Lorenzo, 2011).

Durante el 2011 la Escuela organizó una amplia variedad de actividades, que en la mayoría de los casos no guardaron relación entre sí y, salvo excepciones, poco tenían que ver con los fundamentos, objetivos y contenidos de la política de formación y capacitación de cuadros políticos de la década de los noventa. *“Lo que hicimos fue dar vuelta la lógica neoliberal de la Escuela de los noventa para ver qué necesidad tienen los dirigentes en cada lugar del país y a partir de ahí, comenzar a armar la currícula para lo que se estaba necesitando. Hay dirigentes adultos mayores, hay dirigentes en los colegios secundarios y no es la misma lógica. 45 adultos mayores, durante 3 meses se formaron en el uso de nuevas tecnologías para potenciar su capacidad de trabajo en las organizaciones donde militan. Además, se armó un grupo que se llama Hormiguero, lo hicimos con cuarenta pibes que durante todo el año se fueron formando como dirigentes políticos, aprendiendo lo que es la administración pública, lo que es un partido político etc. Ese es un poco nuestro rol hoy o lo que decidimos trabajar en la Escuela de Gobierno”* (Entrevista: Lorenzo, 2011). Entre las instancias desarrolladas se encuentran: el taller *“Arte y Compromiso”* (MUROSUR) *“como una manera de recuperar memoria y hechos importantes de la historia a través del arte”* (ENG. PANAL, 2011); el curso *“Ciber-abuelos”* orientado a la capacitación en herramientas informáticas de mayores de 60 años; el taller *“Líderes Barriales”* implementado dentro del área de Identidad Política y Gobierno; el Programa *“Que florezcan mil fiscales”* para las elecciones primarias y nacionales de 2011; capacitación política al grupo *“Hormiguero”* orientado a adolescentes entre 13 a 17 años y *“Aprendiendo Identidad”* para niños entre 8 a 12 años, ambas actividades realizadas dentro del área de la Escuelita de Gobierno. Finalmente, en el área de las relaciones internacionales, se organizaron las siguientes actividades: el ciclo *“Estrechando Naciones”* con los embajadores de los países miembros de la UNASUR; el taller UNASUR: soberanía política en América del Sur; el curso Integración Latinoamericana: un repaso de los procesos de integración desde la alternativa de vínculos sub-nacionales; charlas magistrales: Jorge Taiana *“UNASUR”*, Hansi Escobar

“La Primavera Árabe”, Rafael Folonier “La gestión de Néstor Kirchner en la UNASUR”; charlas y debates: a un año de la asunción de Néstor Kirchner como Secretario General de la UNASUR; Gobierno Abierto con el embajador del Reino de España, Rafael Estrella (Memoria del Estado de la Nación Año 2011, 2012: 23). En el marco de estas actividades se planteó la posibilidad de crear una Escuela de Formación Política de la UNASUR. *“Desde Argentina, tanto los que somos funcionarios, como la militancia en general y los dirigentes de Argentina, hay un consenso manifiesto en ir para adelante con una Escuela de Formación Política de la UNASUR”* (Lorenzo en ENG. UNASUR, 2011). *“Sería bueno que las Escuelas de Gobierno que existen en la América del Sur, hablaran, se pusieran de acuerdo con la Secretaría de la UNASUR, con el presidente de la UNASUR para establecer un programa de trabajo de capacitación suramericano sobre estas cuestiones que nos importan hoy. Es esencial para mí, estas dos cosas, la capacitación de los dirigentes y la educación popular en estos asuntos, porque el destino de la integración es la soberanía de nuestras democracias populares y mejorar la calidad de vida de todos los suramericanos”* (Folonier en ENG. UNASUR, 2011). Es decir que, mientras la ENG hizo hincapié en la formación y capacitación en nuevas tecnologías debido, fundamentalmente al perfil profesional de su Director, los contenidos de las actividades realizadas en el período demuestran una gran variedad de temáticas definidas, una vez más, en función de las necesidades coyunturales del gobierno.

Es por ello que, varias de estas actividades se fueron articulando para su ejecución con otros ministerios y organismos estatales. *“Generamos cursos, talleres y a partir de ahí vemos si corresponde que queden dentro de la Escuela o si lo exportamos hacia algún lugar dentro del gobierno que cuadre más con ese perfil”* (Entrevista: Lorenzo, 2011). En el caso del curso “Ciber-abuelos” por ejemplo *“el PAMI ahora está con la posibilidad de formar diez mil adultos mayores y nosotros exportamos el combo de cómo lo hicimos”* (Entrevista: Lorenzo, 2011). Algo similar sucedió con el Programa Conectar Igualdad, *“armamos una prueba piloto con abuelas y ahora se va a Derechos Humanos, de esta forma –sostiene Lorenzo– nuestro recurso humano y magro presupuesto lo aplicamos en cosas en las que somos fuertes y las demás las articulamos con distintos lugares donde lo tienen armado. Entonces no nos matamos para generar una currícula de derechos humanos cuando en derechos humanos tienen siete mil cursos subejecutados, los traemos y los hacemos junto con la provincia, en todo caso lo hacemos en forma conjunta y certificamos con los dos logos. Desarrollo Social tiene talleres de economía social maravillosos y son*

*cuestiones esenciales que a un cuadro político le sirven y le interesan”* (Entrevista: Lorenzo, 2011).

Esta diversidad de actividades y la difusión que se le dio a las mismas<sup>42</sup> permitió la capacitación, en numerosas temáticas y bajo distintas modalidades, de más de 7.000 personas: 2.500 ciudadanos a través de la plataforma de educación virtual, 1.500 personas que asistieron a los ciclos desarrollados en torno a la integración regional y la UNASUR, otras 1.500 que participaron de clases y talleres presenciales en Jujuy, Formosa, Chaco, La Rioja, Catamarca, Entre Ríos, Mendoza, Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires y Tierra del Fuego y más de 2.000 argentinos que pasaron por paneles y charlas en la Semana Internacional de Gobierno Abierto (ENG. PANAL, 2011). *“Lo que ha tenido este último año es un nivel de visibilidad que no tuvo nunca la Escuela de Gobierno en término de que lo agarramos y le pusimos trabajo. Los talleres que parten de la iniciativa de la Escuela de Gobierno son convocatorias abiertas, se ponen en la página web. Tenemos una difusión bastante importante en todo lo que son redes sociales y hemos trabajado muy fuerte en eso y después se utilizan todos los medios del Estado para difundir, como Telam”* (Entrevista: Lorenzo, 2011). En esta etapa, las actividades de la Escuela alcanzaron niveles similares a los del INCaP, que durante el mismo período llegó a capacitar a más de 8.000 ciudadanos de todo el país (Memoria del Estado de la Nación Año 2011, 2012: 52); aunque el Director de este último sostiene que *“la Escuela Nacional de Gobierno tiene un impacto mínimo comparado con lo que nosotros venimos haciendo”* (Entrevista: Chaves, 2011).

En este sentido, el presupuesto asignado a cada una de las instituciones de formación y capacitación político estatal fue determinante en el rumbo cada vez más disímil que fueron adquiriendo las políticas definidas por cada una de ellas. *“Hoy quedaron esos dos organismos, por ahí la diferencia que vas a encontrar entre uno y otro es que esta Escuela de Gobierno es más autónoma en cuanto hacia dónde puede apuntar, mientras la del INCaP tiene cursos más antiguos y más sólidos. Tiene mucho más poder de juego y llegada a las provincias, porque nunca se discontinuó y siempre tuvo presupuesto del Ministerio del Interior. La Escuela, en cambio, fue*

---

<sup>42</sup> Durante el 2011 la gestión a cargo de la ENG utilizó herramientas tecnológicas novedosas para la difusión y publicidad de las actividades. De hecho el informe de gestión se presentó, por primera vez en formato de video. *“El primer informe anual va a ser el de este año, que también lo presentamos en un formato super novedoso, o sea hicimos ese embole crónico de armar toda la ficha que hay que rendir pero además lo presentamos en Youtube y en las redes sociales”* (Entrevista: Lorenzo, 2011)

*cambiando por las gestiones de forma bastante gelatinosa y nunca tuvo presupuesto. Para el lado del INCaP el cuestionamiento que vas a encontrar es que en muchas etapas se robaron la plata, es como una institución que tiene mucho presupuesto y que no se sabe qué hicieron, quiénes se formaron, dónde, cómo y siempre está esa duda, nunca ha sido de gestiones brillantes. Sin embargo son dos instituciones que tendrían que hacer lo mismo básicamente. En un proceso de reorganización ministerial y de sintonía fina alguna de estas dos debería desaparecer y ser una sola cosa dependiendo del lugar dónde se defina un nuevo proyecto de administración del Estado, es una locura que existan dos organismos en paralelo” (Entrevista: Lorenzo, 2011).*

A diferencia del INCaP, que llegó al rango de Dirección Nacional, en el caso de la ENG no se definió una normativa que diera mayor institucionalidad al Programa, quedando supeditada a la voluntad política del gobierno. *“La Escuela de Gobierno ni siquiera es una Dirección Nacional, es una Coordinación que depende del INAP en términos técnicos, administrativos. Entonces no tenés que renunciar ni que asumir, es una decisión política. Vos vas a coordinar la Escuela y arrancas, así es como yo soy Director de la Escuela de Gobierno. Como es una Coordinación que depende del INAP, el presupuesto es el que le quiera adjudicar el INAP, con lo cual siempre estuvo atada al peso político que tenga el Director en cada etapa. El nivel de institucionalidad es pobre, es ínfimo” (Entrevista: Lorenzo, 2011).* Algo que, tal como sostiene uno de los principales impulsores de la Escuela, ha impedido la continuidad y la institucionalización del Programa. *“El proyecto Escuela de Gobierno va a funcionar cuando tengamos apego a las normas, criterios institucionales, y respeto por las instituciones” (Entrevista: Bellagio, 2012).*

En consecuencia, la casi nula delimitación institucional de la ENG terminó repercutiendo en la definición de las actividades y sus contenidos que acabaron respondiendo a los intereses partidarios del gobierno, ignorando que se trataba de una política estatal. *“No tiene un presupuesto muy grande la Escuela de Gobierno, tiene cero a decir verdad, pero lo que hicimos fue articular el presupuesto de cosas que estaban sub-ejecutadas dando vueltas, en el INAP una parte, pero después con una articulación política muy fuerte. Entonces articulamos retazos de presupuesto de todos los ministerios donde teníamos compañeros, “dame diez cursos de esto, quince del otro” y así lo fuimos armando este año. Además, yo coordino una agrupación política a nivel nacional que tiene 17.000 personas, utilizamos los recursos políticos para llevar compañeros a distintos lugares y que sumen codo con codo con la Escuela de*

*Gobierno porque la tomamos sin presupuesto y trabajamos todo el año sin presupuesto” (Entrevista: Lorenzo, 2011).*

En este sentido, hay que reconocer que, durante este breve período, la ENG desarrolló una impresionante capacidad de trabajo en torno a temáticas que sin duda son necesarias en el contexto político actual, como es la capacitación en el uso de nuevas tecnologías. No obstante, en la utilización del espacio de la Escuela para el desarrollo de este tipo de capacitación se dejaron de lado otras actividades relacionadas a la formación de dirigencia política, lo que marcaba el déficit del sistema de partidos que continuaba sin resolverse.

### **7.5 Instancias de formación político estatales y de formación político partidarias**

En este escenario caracterizado por la crisis de los partidos políticos que *“han dejado de ser estructuras estables e institucionalizadas donde en gran medida los cuadros de gobierno se formaban para pasar a ser instituciones más vinculadas a la opinión pública y a los modos más mediáticos de relación con la sociedad”* (Entrevista: Mocca, 2012), las escuelas de formación partidarias pierden relevancia. Mientras tanto, los recursos destinados a las políticas estatales de capacitación de cuadros políticos se utilizan, muchas veces, para el adoctrinamiento ideológico-partidario de los ciudadanos y en consecuencia no se generan modos de articulación y delimitación de funciones entre las instancias del Estado y las partidarias que permitan la definición de una política que de solución al problema.

La debilidad de las fuerzas partidarias y la consecuente emergencia de liderazgos personalistas modificaron los mecanismos de acceso al poder. *“La gente no accede a los cargos por una cierta trayectoria en un partido político, más bien acceden a los cargos por relaciones personales, por relaciones de amistad, por legitimaciones que vienen de otras fuentes y no de las fuentes de la formación en un partido político. La desaparición o el debilitamiento de los partidos políticos ponen en cuestión esta lógica de formación”* (Entrevista: Nosiglia, 2011). En este contexto, los procesos de formación y capacitación de militantes para el ejercicio del poder hacia dentro de los partidos fue perdiendo sentido y legitimidad. *“No hay una valoración del crecimiento en los partidos políticos, el cursus honorum muchas veces en los partidos no está vinculado al saber o al conocimiento”* (Entrevista: Pi de la Serra, 2012). Los partidos debilitados y convertidos en maquinarias electorales carecen de una *“cultura orgánica*

*de construcción” (Entrevista: Velasco, 2012). Es decir que, según estos entrevistados, los partidos políticos han perdido la decisión y la vocación de formar a sus dirigentes como requisito necesario para el acceso a los cargos políticos. Algo que de acuerdo a Bellagio es consecuencia de una sociedad que vive desligada de las normas. “Esta sociedad tiene muy poco apego a las normas y como no hay apego a las normas, entonces hoy década del 2000 reconocemos políticamente a los movimientos sociales y no reconocemos a los partidos políticos que son los que están establecidos en la Constitución Nacional. Los partidos políticos han desaparecido, el radicalismo ha implosionado, el peronismo ha perdido su identidad ¿Dónde está la institucionalidad del partido político? ¿Cómo podemos pretender que alguien recorra una trayectoria y una carrera para llegar al poder para el ejercicio del bien común y del bienestar general? No lo veo, pero no lo veo no sólo en los partidos, no lo veo en la sociedad, no está instalado en la sociedad que hace falta tener partidos fuertes para tener una democracia en serio. Entonces como transitar la vida por un partido político es largo, armo una ONG y genero los movimientos sociales, pero los movimientos sociales no están reconocidos en la Constitución Nacional como instituciones fundamentales de la democracia y sin embargo le damos una entidad a los movimientos sociales como si fueran partidos políticos, pero no lo son” (Entrevista: Bellagio, 2012). En esto, también coincide quien fuera representante de la UBA en el Consejo Rector apenas creada la ENG: “lo que no hay, como hay en algunos partidos europeos, es la idea de capacitar a los cuadros políticos en los temas centrales de gobierno. Es difícil que los partidos políticos con la cultura que tienen inviertan en la capacitación de su gente. La responsabilidad de ser depositario de una parte de la soberanía popular requiere otra responsabilidad y formarse es una responsabilidad. A los políticos los ponen ahí para tomar decisiones y esas decisiones afectan a los ciudadanos y a sus intereses, entonces formar a esa gente es una actividad primordial. Creo que primero hay que capacitar, formar, generar una vocación por lo público y armar una gerencia de lo público que más allá de los cambios, no empecemos todo de nuevo” (Entrevista: Pi de la Serra, 2012).*

En consecuencia, la realidad actual demuestra que *“son muy pocos los partidos que se preocupan por la formación, porque a la hora de discutir presupuesto partidario con la vida partidaria, es increíble, pero algunos creen que eso es tirar dinero” (Entrevista: Ferreira, 2012). Se trata, como sostiene Maqueda, de una política que no está legitimada socialmente. “Hoy si uno plantea la capacitación y la formación en los partidos políticos no tiene legitimidad, pero es una de las tantas cosas a las cuales hay que construir en contra de la legitimidad de origen. Esto es así porque sigue vigente la*

*necesidad de que el Estado destine fondos para que los partidos políticos capaciten para la gestión, formen para la gestión. Es necesario hacerlo hoy más que nunca”* (Entrevista: Maqueda, 2012).

Como se puede comprobar, aquellos mismos actores que en el marco de la reforma constitucional del 94 creyeron que a través de la creación de la ENG el Estado garantizaría la formación y capacitación de los cuadros políticos necesarios para el ejercicio de la gestión pública, continúan, más de quince años después, afirmando que el problema se encuentra vigente y sostienen que *“es necesario volver a la formación de cuadros, que debería ser una política estratégica de los partidos”* (Entrevista: Ferreira, 2012).

Este es el desafío que tienen que asumir los partidos, afirma Maqueda, *“capacitar a nuestros propios jóvenes para que sean los hombres de Estado del día del mañana”* (Entrevista: Maqueda, 2012). Esta responsabilidad del Estado y de los partidos, reconocida constitucionalmente, es un elemento indispensable para la democracia. *“La democracia no es barata, requiere una disposición de fondos para sostener las estructuras institucionales que la forman. A cierta gente le podrá parecer caro, a mí me parece que es el costo de vivir en democracia por eso el Estado debe ocuparse de formar a los gerentes públicos”* (Entrevista: Pi de la Serra, 2012).

En el 2009 con la sanción de la Ley N° 26.571 de Democratización de la Representación política, la Transparencia y la Equidad Electoral volvió a surgir la discusión en torno a la problemática de la formación de los cuadros políticos para la gestión del Estado. *“El tema de la formación un poco lo discutí con Abal Medina a partir de la nueva ley de reforma política que sostiene una visión más hacia dentro de los partidos<sup>43</sup>”* (Entrevista: Ferreira, 2012). Dicha norma, al igual que la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos N° 26.215, sancionada el 20 de diciembre del 2006, dispone que los aportes del Estado para el normal funcionamiento de los partidos deberán destinarse, entre otras cosas, a la capacitación y la formación política (Título III. Financiamiento de las campañas electorales. Art. 5°). En este sentido, la Ley N° 26.215 establece que los partidos deberán destinar por lo menos el veinte por ciento (20%) de lo que reciban en concepto de aporte anual para desenvolvimiento

---

<sup>43</sup> Marcelo Ferreira en representación del GEN (Partido Generación para un Encuentro Nacional) participó de las reuniones que realizó el gobierno convocando a referentes de distintos partidos de la oposición para discutir el proyecto de ley de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral. *“Yo integré dentro del GEN lo que fueron las primeras reuniones”* (Ferreira, 2012)

institucional al financiamiento de actividades de capacitación para la función pública, formación de dirigentes e investigación. Dentro de dicho porcentaje, se establece además que por lo menos un treinta por ciento (30%) deberá afectarse a la capacitación y formación de menores de treinta (30) años (Art. 12º).

Sin embargo todavía no existe un acuerdo en torno a cómo y quién debe hacerse cargo de estos procesos de formación y capacitación política. Algunos de los actores, como es el caso del Director del GEN, aunque reconocen que en la normativa vigente está más claro el tema del financiamiento de la capacitación, considera que la solución debería haber sido volver al modelo estatal de formación y capacitación que se implementó en la década de los noventa. *“En lugar de determinar un porcentaje e ir directo a la capacitación tendríamos que habernos centralizado volviendo a la Escuela Nacional de Gobierno. Hubiese sido bueno rescatar esa experiencia, porque más allá de que cada partido después tenga su experiencia necesitas un lugar desde donde se convoque. Abal Medina me dijo que siempre lo pensó y que lo tiene en mente, pero creía que no era el momento de volver”* (Entrevista: Ferreira, 2012).

A partir de la sanción de la Ley Nº 26.571 junto a lo dispuesto por el artículo 38 de la CN, la Ley Orgánica de los Partidos Políticos Nº 23.298 y la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos, se crea en el 2010 el Instituto de Estudios y Formación Política GESTAR del Partido Justicialista. *“Gestar nace en el año 2010 y la decisión de su creación fue en el Consejo Nacional del Partido, cuando Néstor era el presidente. El Consejo Nacional por unanimidad aprueba su creación para que el partido de alguna manera retome la formación de sus cuadros. Desde lo político Néstor, antes incluso de dejar el gobierno, había empezado a sugerir vía el rol de los jóvenes y vía la política en general que era necesario formar cuadros dirigentes. En respuesta a lo cual se crea GESTAR con una estructura en la cual el Presidente es José Luis Gioja, gobernador de San Juan; el Director General es Diego Bossio, titular de ANSES; el Director Ejecutivo es Mauricio Mazzón y el Coordinador General en principio fue Juan Debandi, ahora es Juan Manuel Morera. Después hay dos estructuras básicas, la parte de estudios políticos que la coordina Roberto Arias y la parte de formación política que la coordino yo. Desde las formas jurídicas, es una asociación civil, pero se ha convenido con el partido que este es el órgano de formación oficial del PJ. Hasta el 2010 el PJ no tenía un órgano de formación oficial, como fue la Escuela Superior Peronista en su momento con Perón y Eva, como es GESTAR en este momento. De hecho casi como en todos los partidos, a la formación no se le dio demasiado interés como quizás ahora”* (Entrevista: Salinas, 2012).

La nueva instancia de formación político-partidaria, que de acuerdo al Director del INCaP surgió como una copia al modelo del Instituto que dirige<sup>44</sup>, más allá de compartir los fundamentos ideológicos del INCaP y de la ENG, es decir, la formación de cuadros políticos desde y para el proyecto nacional y popular, no articuló sus acciones con dichas Instituciones. Sin embargo, la relación entre los funcionarios, principalmente, de la ENG y de GESTAR facilitó la no superposición de actividades y la cooperación entre ambas instancias, una estatal y la otra partidaria. *“No tenemos ninguna vinculación, ningún convenio con el INCaP ni con la Escuela Nacional de Gobierno porque sería comprometer a estas instituciones. No hace falta ningún convenio, ellos deben responder a todos los partidos políticos reconocidos por la Junta Electoral. La relación que hay es que conocemos a quiénes están, saben lo que hacemos, nos colaboramos, nos consultamos. Si nosotros vemos que hay una movida fuerte o del INCaP o de la Escuela en alguna formación concreta, no la hacemos y hacemos otra. No hay superposición de contenidos. Por ejemplo, la Escuela Nacional de Gobierno con Sebastián Lorenzo que viene de ese palo concreto, está muy avanzada en lo que es nuevas tecnologías. Nosotros tenemos un módulo de políticas y nuevas tecnologías, de hecho la persona en Gestar que se encarga de darlo, pertenece históricamente a la agrupación de Sebastián. Entonces ahí ya no hay colisión alguna, no tenemos una estrategia más agresiva de nuevas tecnologías porque ya está esa ¿Por qué vamos a hacer dos? Si ya hay una que está buenísima y dada por Sebastián que hace años que está con ese tema, por eso no nos superponemos”* (Entrevista: Salinas, 2012).

Como se puede comprobar, las fronteras entre las instituciones estatales destinadas a la formación y capacitación de cuadros políticos y el órgano de formación del partido se confunden; es decir, los límites entre Estado, gobierno y partido se diluyen en pos de la construcción, como afirma Abal Medina, de una *“nueva etapa, que significa el final de una manera de pensar, entender y hacer política que se había instaurado en Argentina en los últimos tiempos”* (Abal Medina, 2010: 11).

En este contexto aparece la dificultad de diferenciar y definir una formación político estatal de una instancia que responde a los intereses del partido en el poder.

---

<sup>44</sup> De acuerdo al Director del INCaP, GESTAR, se crea tratando de imitar el modelo de capacitación implementado en el Ministerio del Interior. *“Con Gestar lo que hicieron fue ver la página nuestra y copiaron todo. Después cuando se armó Gestar, Bossio me llamaba y yo le mandaba un par de colaboradores míos y lo ayudé a armar una estructura de trabajo con algunos ejes parecidos”* (Entrevista: Chaves, 2011).

Tal como sostiene Mocca, *“hay un problema para capacitar políticamente a los cuadros en términos estatales porque la capacitación siempre tiene un sesgo, un sesgo en la interpretación de la historia, un sesgo en la interpretación de la realidad actual, un sesgo en términos ideológicos, valorativos. Es muy problemático que el Estado se pueda hacer cargo en términos neutrales de la formación de los cuadros que tiene; esto más allá de los temas técnicos de administración pública y demás, que no son tampoco absolutamente neutrales pero en buena medida lo son, porque son conocimientos que se pueden tener cualquiera sea el orden de las preferencias ideológicas”* (Entrevista: Mocca, 2012).

## CAPITULO VIII

### **La política de Estado que no fue. Discontinuidades, continuidades e inestabilidad en el modelo de formación y capacitación de cuadros políticos en la Argentina**

*“La historia política de América Latina es la historia de una competencia por llegar, no sobre qué hacer”  
(Matus, 2008: 55)*

Hasta aquí hemos identificado, caracterizado y analizado las sucesivas políticas implementadas por el Estado argentino a través de la Escuela Nacional de Gobierno (ENG) y del Instituto Nacional de Capacitación Política (INCaP) en cada uno de los períodos de gobierno desde 1994 hasta 2011. Nos interesa ahora, retomando la hipótesis de investigación, volver sobre los dos niveles de preocupación en torno a los cuales se ha basado esta investigación: la no estabilización de un modelo de formación y capacitación de cuadros políticos y la confusión en las sucesivas gestiones de los roles y necesidades del Estado con las de Gobierno, tanto en la formulación como en la implementación de la política.

En los capítulos precedentes, a través de la caracterización y análisis de las políticas implementadas por cada uno de los gobiernos desde la reforma constitucional en adelante, se observa la inestabilidad del modelo de formación y capacitación de clase dirigente. Cuáles son entonces aquellos factores que explican que no se haya logrado aun definir y estabilizar un modelo de formación y capacitación para los cuadros políticos en la Argentina.

Al retomar los componentes de la matriz a partir de la cual se realizó el análisis de las políticas implementadas por el Estado argentino destinadas a la formación y capacitación de cuadros políticos, se reconoce que en el proceso de formulación e implementación de las mismas hubo discontinuidades pero también continuidades, que nos ayudan a entender la inestabilidad del modelo.

## 8.1. Discontinuidades que explican la inestabilidad del modelo

Entre las variables que conforman nuestra matriz, las discontinuidades que nos ayudan a entender la inestabilidad del modelo se manifiestan a través de los sucesivos contextos de crisis por los que atraviesa el Estado durante el período de estudio, la definición del problema a resolver y el perfil de los destinatarios, los contenidos de las actividades, los actores que participan en la resolución del problema y el modo predominante de resolución de la cuestión.

Al observar *el contexto político, económico y social* en el que se plantea la formación y capacitación de cuadros políticos en la Argentina, pudimos constatar, en el período que incluye este estudio, diversos momentos de crisis, tal como se fueron identificando y caracterizando en los capítulos precedentes. En un primer momento al reconstruir el proceso de la política creímos que la misma había variado en función de las crisis por las que atravesaba el Estado. Varios de los entrevistados así nos lo hicieron ver. No obstante, mientras la investigación fue avanzando pudimos darnos cuenta que las crisis no son suficientes para explicar la inestabilidad del modelo, ya que si esto fuera así, se esperaría que la política objeto de este estudio hubiese sido discontinuada en dichos momentos. Muy por el contrario se verifica que desde 1995 hasta el 2011 la política, principalmente en el caso del INCaP, no ha tenido interrupciones, mientras el Programa ENG dejó de implementarse sólo durante tres años, aunque dicha interrupción no responde a una situación del tipo de las que hacemos referencia.

Es decir que, más allá de que uno de los componentes para entender el devenir de estas políticas son las situaciones de crisis, estas no alcanzan para explicar la no estabilización de un modelo. Sin embargo, como una primera observación podemos afirmar que, se trata de un componente importante para el análisis de la política ya que en función de estos contextos la misma fue variando sus contenidos. De hecho, vemos cómo en cada uno de los modelos implementados por los diversos gobiernos se van introduciendo temáticas que hacen expresa referencia al contexto. Es decir que, los contenidos de los modelos implementados sí están relacionados al contexto y fueron modificándose en función de los mismos y de las temáticas que en cada momento fueron prioritarias para el Estado y la sociedad.

Las situaciones de crisis también influyeron, aunque no de forma determinante, en el involucramiento de los partidos en la política. Decimos esto porque, más allá de

su continuidad, no podemos negar que el rol de los partidos políticos en la misma ha estado muy relacionado a la crisis del sistema de partidos que, entre la década del noventa cuando esta política se formula e implementa hasta el 2011, evidencia una creciente desestructuración y fragmentación, repercutiendo en la formación y capacitación política que en un principio y de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 38 de la CN tenía a los partidos como sus principales destinatarios. Es decir que, la crisis del sistema de partidos, aunque no fue un factor determinante en la forma en que estos terminan involucrándose y participando en la política, constituye un elemento más que nos ayuda a comprender la forma en que los partidos se fueron involucrando en el proceso de la misma a largo del período de estudio, algo sobre lo que volveremos.

Otro de los componentes de la matriz que explica la inestabilidad del modelo y en el cual también se verifican discontinuidades es *la forma en la que se fue definiendo el problema a resolver*. Durante las sucesivas gestiones vemos que el problema fue variando, de hecho descubrimos diversas definiciones del mismo y distintos niveles de preocupación en cuanto a su delimitación.

En un primer momento nos encontramos con un mayor nivel de preocupación lo que, de acuerdo a la documentación relevada y al testimonio de los entrevistados, se evidencia en diversas discusiones teóricas y prácticas en torno a la selección de los enfoques necesarios para la formación de cuadros políticos y la forma de implementar este tipo de capacitación desde las instancias estatales.

Este momento de mayor dedicación por parte de los formuladores de la política en la definición del problema se da principalmente en la década de los noventa cuando la política todavía respondía al mandato constitucional, es decir, que estaba orientada a la formación y capacitación de los dirigentes políticos para la gestión del Estado. Se ve, en este sentido, que existe una preocupación por definir el problema y que incluso se alcanzan instancias de consenso entre los principales actores -el gobierno, los partidos políticos y la universidad- a fin de alcanzar una definición teórica, metodológica y práctica del mismo.

En este sentido, la dificultad al plantear una formación de este tipo radicaba en poder conjugar teoría con práctica política en una misma instancia de aprendizaje. El desafío era brindar herramientas a los dirigentes políticos para que fueran capaces de interpretar la práctica política desde la teoría a fin de superar la dicotomía, presente en

nuestra administración pública estatal, entre funcionarios de carrera con conocimientos técnicos y políticos con capacidad de decisión, pero sin la experticia necesaria para hacerlo.

Para comprender la complejidad de esta problemática es interesante el análisis que Matus realiza de las características y falencias de la clase política que conduce los gobiernos latinoamericanos y que se adapta perfectamente a nuestro caso de estudio. En su mayoría, sostiene el autor, se trata de políticos que *“no son proclives a las teorías”* ya que consideran que *“en la base de la práctica política no hay ciencias, ni teorías, ni métodos, ni herramientas que deban ser aprendidas”* (Matus, 2008: 23); en definitiva, desde su conceptualización se trataría de *“cabecillas”* más que de *“políticos”* o *“estadistas”* (Matus, 2008: 28). En consecuencia, la práctica política termina siendo *“el único método de formación y entrenamiento del dirigente”* (Matus, 2008: 36). Sin embargo, frente a la creciente complejidad de las sociedades actuales y de los problemas que requieren capacidad de procesamiento para la toma de decisiones, este tipo de formación deja al descubierto la carencia de teorías y métodos que son los que en definitiva les permiten a los gobernantes abordar dichas problemáticas que difícilmente se resuelven a partir de la experiencia práctica y la improvisación.

En consecuencia, frente a esta carencia de teorías y métodos para entender y comprender la realidad, necesarios para la resolución de problemas, las sucesivas crisis terminan siendo la gran fuente de los errores que comenten los gobernantes que muchas veces los encuentran sin las herramientas necesarias para hacerles frente. Además, una vez que los dirigentes asumen un cargo en la función pública, difícilmente tendrán el tiempo necesario para adquirir este tipo de conocimientos teóricos que le den sustento a la práctica que realizan, tal como Matus reconoce: *“la práctica política es imperiosa y dominante, acosada por las urgencias y la rutina burocrática. Ya no hay tiempo para la autocrítica. Se gobierna con el capital intelectual ya acumulado”* (Matus, 2008: 53). Por eso es tan importante que los dirigentes transiten procesos de formación y capacitación antes de asumir funciones de gobierno, pero no en cualquier formación, sino en una que sea capaz de relacionar la teoría con la práctica de los políticos. La teoría, como sostiene Matus, *“capitaliza la práctica en experiencia que se acumula como experticia. Esa experticia afina el arte y eleva la calidad de la práctica. Esa práctica no solo es vivencia sino aprendizaje si se realiza con el bagaje teórico pertinente”* (Matus, 2008: 54, 55)

En los períodos posteriores a la implementación de la política, sería incorrecto afirmar que no hubo una definición del problema, pero estuvo atravesada e influenciada por la crisis de representación que nos mostró su peor cara a partir de diciembre 2001. En los noventa todavía se veía que había un lugar en la gestión política para la planificación a mediano y largo plazo, por eso es que en este primer momento quienes formularon e implementaron la política se dieron el espacio para la planificación de una política de mediano y largo plazo, más allá de que luego esto no prosperó.

A partir del 2001, en cambio, la política empieza a acelerarse, a tener otro ritmo más atado a la resolución de las urgencias que marcan la coyuntura. La crisis de representación que vive el país comienza a transformar a la política, se trata de una política que se piensa y se gestiona en el día a día. Entonces deja de haber un espacio para la planificación de mediano y largo plazo transformándose en una política de corto plazo. Esta transformación influyó en la definición del problema, en este momento ya no hay una preocupación, como en los noventa, por sentarse a pensar teórico y metodológicamente cómo bajar a la práctica una formación y capacitación de este tipo, los tiempos son otros, los destinatarios también. El tiempo cortoplacista de la política va marcando la definición del problema que se va adaptando a las diversas coyunturas de cada momento. En definitiva lo que se ve a partir del 2001 es una política orientada a la formación y capacitación política, que continúa fundamentándose normativamente en el artículo 38 de la CN, pero no en los fundamentos ideológicos que dieron origen a la misma.

En este sentido, en el período inmediatamente posterior a la crisis del 2001 los espacios institucionales destinados a la formación y capacitación se orientaron fundamentalmente a dar contención a los actores sociales emergentes. Vemos ahí cómo se produce una mutación en la definición del problema que justifica la política que ya no se destinada a formar dirigentes políticos para la gestión del Estado. En ese momento el gobierno se da cuenta que era necesario brindar espacios para la participación de estos nuevos actores sociales que emergían de forma desorganizada frente al repudio a la clase dirigente y a las políticas que se venían implementando, era una forma de recrear desde el Estado ámbitos de participación social y política en la búsqueda por fortalecer la vocación democrática de los ciudadanos. En este período los principales actores de la política no son ya los partidos políticos ni las universidades, son las asociaciones de la sociedad civil, los movimientos asambleístas

y las diversas manifestaciones sociales que van emergiendo y buscando espacios para canalizar sus demandas insatisfechas.

Luego cuando pasa el momento inmediatamente posterior al quiebre que significó el 2001, se produce una nueva redefinición del problema a resolver, que tiene que ver básicamente con el hecho de mostrar a la política como una herramienta de cambio. Se implementa desde el gobierno un proyecto político que tiene como una de sus principales banderas incorporar a la ciudadanía a la acción política; formar políticamente a los ciudadanos para que pudieran darse cuenta que esa política a la que tanto habían repudiado podía ser una herramienta del cambio. Era, por parte del gobierno, una forma de superar la consigna “que se vayan todos” involucrando a la sociedad en la política. Esta nueva redefinición de la política tampoco tiene que ver con la capacitación de los dirigentes para la gestión del Estado, sino que se vuelca paulatinamente y sobre todo al final de nuestro período de estudio a la capacitación política de la ciudadanía.

De esta forma se continúa convocando a las organizaciones de la sociedad civil pero fundamentalmente a ciudadanos interesados en acercarse a la capacitación política para quienes ya no hay prerequisites de ingreso a los cursos. La idea es que todos los ciudadanos puedan participar y acceder a estas actividades. Los cursos, seminarios y talleres que se van replicando en todo el país comienzan a tener una amplia participación por parte de la ciudadanía. Se ve aquí la diferencia con el período anterior donde las actividades de capacitación se organizaban a través de un modelo de cogestión de forma muy acotada donde eran las organizaciones sociales y los gobiernos locales los que demandaban cursos de capacitación en función de los contenidos que les interesaba desarrollar. En este nuevo período en cambio son las instituciones nacionales las que terminan delimitando las temáticas y modalidad de las diversas actividades.

Se verifica entonces que la definición del problema es otro de los componentes de la matriz que nos ayudan a entender la inestabilidad de un modelo de formación y capacitación política. En definitiva, sólo en el período inmediatamente posterior a la sanción del artículo 38 de la CN la política se formuló orientada específicamente a dar cumplimiento al mandato constitucional, lo que suponía solucionar un problema que pertenece al sistema de partidos y que aún sigue pendiente que es la formación y capacitación de los dirigentes que van a gestionar y conducir el Estado. Luego, en las

sucesivas redefiniciones del problema esto se va dejando de lado y la política se va redefiniendo en función de las necesidades coyunturales de cada momento.

Dentro de este componente de la política también vemos que hay una discontinuidad en *los antecedentes* que se utilizan en la definición del problema. Así como en un primer momento se tienen en cuenta las experiencias internacionales a través de las cuales se han afianzado modelos de formación y capacitación política para la gestión del Estado como es la ENA de Francia, las Fundaciones Políticas Alemanas -antecedente que inspiró la disidencia de Maqueda- y la Escuela de Gobierno de Harvard, luego en las sucesivas redefiniciones del problema, como ya no hay un espacio para la planificación de la política, estos antecedentes internacionales dejan de tenerse en cuenta; no hay ni tiempo ni espacio para la discusión del problema, ni para la planificación de un modelo de formación y capacitación de cuadros en el que se conjugue la teoría y la práctica política. De hecho, después del 2001 cuando la política ya no mira a los partidos y estos se alejan de la misma, este problema que responde a una carencia del sistema de partidos deja de plantearse, parecería que frente a las urgencias de la coyuntura ya no existe la necesidad de hacerlo, aunque el problema continúe sin resolverse.

Esto además influyó en *la concepción de cuadro político*, el destinatario de la política. Porque si el problema fue cambiando y fue redefiniéndose en estos momentos que vamos marcando, en consecuencia el destinatario de la política también fue mutando. En un primer momento fueron los dirigentes que venían de los partidos políticos y que necesitaban una capacitación teórico-práctica, una formación tecnopolítica, como le llama Matus, para la gestión y conducción del Estado. Se trataba de una formación que les permitiera tener las herramientas suficientes para superar la política cortoplacista y adquirir capacidad de gobierno necesaria para la planificación de mediano y largo plazo. Posteriormente, cuando la política se transforma en un espacio de contención y participación política destinado a actores que emergían producto de las crisis los destinatarios dejan de ser los partidos políticos y pasan a ser principalmente las organizaciones de la sociedad civil, las fundaciones y los movimientos sociales. Luego, en un tercer momento en el que la capacitación se destina a la formación política de la ciudadanía los destinatarios de la política son los ciudadanos en general, dentro de los cuales hay una grandísima multiplicidad de actores e intereses, tal como se verifica en la documentación y en los dichos de los entrevistados. Comienzan a dictarse entonces, cursos destinados a organizaciones de la sociedad civil, fundaciones que responden a distintas preocupaciones, sindicatos

que representan a los diversos sectores y también se firman convenios con gobiernos provinciales y municipales. Se trata de una ciudadanía que requiere y se interesa por tener algún tipo de formación política porque las preocupaciones a las que cada uno de estos actores responde son totalmente distintas. También en este período muchos empleados de la administración pública se vuelcan a estas instancias de formación y capacitación de ciudadanía política. Las sucesivas redefiniciones de los destinatarios tienen, en este sentido, una estrecha relación con la forma en que los diversos actores se van involucrando en la política y los roles que van adquiriendo en cada momento.

En cuanto a *la lógica que ha primado en cada momento*, nos preguntábamos al plantear la matriz si había sido política o administrativa y acá si vemos una continuidad dentro de lo que es la definición del problema porque siempre primó la lógica política. Quienes estuvieron a cargo de la gestión de la política en cada momento lo tenían en claro. Los testimonios de los entrevistados así lo confirma, siempre primó una lógica política, aunque fue cambiando en cada uno de los períodos. En un primer momento, cuando hay una reflexión teórica en torno a la definición de la política esta distinción se plasmaba en la necesidad de formar y capacitar a los dirigentes políticos para la gestión del Estado en contraposición a lo que era la formación de los técnicos que, sobre todo y principalmente en la década de los noventa empiezan a aparecer en la escena política con una altísima formación y especialización en temáticas puntuales lo que les permitía hacerse cargo de la formulación de determinadas políticas con los peligros que esto tiene para la democracia cuando los decisores no están legitimados por las urnas. En los noventa este era una de los dilemas a resolver.

Luego, desde el 2001, siguió primando la lógica política, ya que desde las instancias estatales se trataba de acercar nuevamente la sociedad a la política a fin de generar ámbitos de participación donde pudieran discutirse temáticas políticas y adquirir las herramientas necesarias para canalizar sus demandas hacia el Estado, ya que los partidos no estaban cumpliendo ese rol. Posteriormente, en el momento en el que estas políticas comienzan a orientarse a la formación política de la ciudadanía sigue primando esta misma lógica, es decir que dentro del componente de la definición del problema encontramos en esta diferenciación entre lógica política y administrativa una continuidad. Durante el período de estudio siempre primó la lógica política más allá de que esta fuera cambiando en cada momento.

Otra de las discontinuidades que explica la inestabilidad del modelo y que ya fuimos dejando ver entre líneas al hacer referencia a los otros componentes de la

matriz, son *los actores y sus prácticas* que se fueron involucrando en cada momento en la formulación e implementación de la política. En primer lugar podemos reconocer que los principales actores que se fueron involucrando durante todo el período con mayor nivel de influencia en un momento y menos en otro, son el gobierno, los partidos políticos, las universidades, las diversas organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía. Se trata de actores que muestran que la construcción de la política se entiende en la relación Estado/Sociedad porque son actores que pertenecen a uno y a otro, aunque ambos confluyen en el devenir de la política.

Por qué decimos que hay discontinuidad en el involucramiento de los actores. Cuando se sanciona el artículo 38 CN se formulación se hace pensando fundamentalmente en dar solución a un problema que corresponde al sistema de partidos. Esto es así porque en dicho artículo se reconoce a los partidos como institucionales fundamentales del sistema democrático y son ellos los que tienen el monopolio de la representación política, es decir que se plantea un problema que busca dar solución a la capacitación de los dirigentes que salen de los partidos y aspiran a conducir el Estado. En ese primer momento en el que, como ya dijimos, había una preocupación por dar solución a cómo pensar una instancia de formación que conjugara teoría y práctica política se involucra a la universidad, refiriéndonos específicamente al Programa ENG.

Los partidos tenían experiencia política y la universidad aportó todo lo que tenía que ver con los enfoques teóricos y metodológicos que se necesitan para enseñar herramientas desde las cuales abordar la práctica política. Entonces los actores involucrados en estas instancias de formación y capacitación política fueron el gobierno, los partidos y la universidad, básicamente el CIN y la UBA, lo que por otro lado demuestra que se trataba de una política que ya surge centralizada en el gobierno nacional. De hecho, en aquel momento no se invitó a participar a universidades públicas del resto del país. La UBA fue la única que tuvo una fuerte incidencia en la formulación de la política y en la convocatoria de docentes para el dictado de los cursos.

Luego cuando el problema dejó de ser la formación y capacitación política para la gestión del Estado la universidad dejó de tener una participación activa en la formulación e implementación de la misma. A lo sumo, en aquel momento en el que se implementa un modelo de gestión asociada, lo que se puede recrear a partir de la documentación existente y del testimonio de los entrevistados es que se firmaron

algunos convenios con universidades del interior del país que básicamente aportaron infraestructura y recursos humanos, es decir, docentes, para la implementación de determinadas actividades, aunque no hay un mayor involucramiento de las casas de altos estudios que ya no participan en la formulación de la política y sólo en algunos momentos y de forma muy acotada participan en la implementación de la misma.

Finalmente, cuando el problema a resolver es formar políticamente a la ciudadanía las universidades tampoco aparecen como actores claves, salvo como en el período anterior, para aportar en el interior del país, ya sea en municipios del conurbano bonaerense o en otras provincias, infraestructura. La participación de las universidades se limita en todo caso a los espacios físicos que brinda para el desarrollo de actividades porque prácticamente tampoco aportan recursos humanos, ya que en este período las gestiones a cargo del INCaP formaron sus propios cuerpos docentes.

Por otro lado las universidades especialmente muchas de las que se concentran en el centro del país, a partir de los dos mil, comenzaron a ofrecer instancias, en su mayoría de posgrado, orientadas a temáticas de gobierno y políticas públicas, por lo que, como afirman algunos de los entrevistados, ni el gobierno se interesó en competir con este tipo de formación ni las universidades se interesaron en involucrarse en las instancias estatales. Sin embargo, estas instancias de formación, a diferencia de lo que sostienen los defensores del modelo norteamericano y tal como terminó sucediendo con la política implementada por el gobierno de Perón en 1949, son, de acuerdo a Matus, *“fábricas de profesionales departamentalizados”* (2008: 76) que tampoco necesariamente dan solución al problema de la formación y capacitación de cuadros políticos.

Se trata en definitiva de un problema que no es de la incumbencia absoluta de los ámbitos políticos, pero tampoco lo es de los ámbitos académicos. La departamentalización propia de los conocimientos que se imparten en las universidades, junto a la creciente disociación entre experiencias electorales y experiencias de gobierno, acentúa aún más la distinción entre políticos y técnicos; distinción que facilita de acuerdo a Matus *“la especialización inconveniente del político en la micropolítica electoral y clientelista y la del técnico en su campo departamentalizado y unidimensional”* (2008: 50) con el peligro, entre otras tantas cosas, que la formación y capacitación de los cuadros políticos se aleje de la voluntad popular, trasladando la toma de decisiones que afectan a la ciudadanía a funcionarios

con perfiles netamente técnicos; cerrándole a los ciudadanos la posibilidad de participar en la determinación de las metas a seguir y las cuestiones a resolver. En definitiva, la formación y capacitación política no puede depender únicamente de la lógica universitaria, porque como ya dijimos, se corre el peligro de que la organización universitaria de los saberes en unidades académicas específicas, termine reinterpretando la política y generando conocimientos departamentalizados.

En el caso de los partidos políticos y más allá de la crisis del sistema de partidos que, como ya advertimos, también influyó, aunque no de forma determinante, en la política, se evidencia una discontinuidad en la forma en que estos actores se fueron involucrando en la misma. Apenas se sanciona el artículo 38 CN los partidos políticos fueron los principales destinatarios de la política adquiriendo un rol central en la creación de las instancias estatales, principalmente en el Programa ENG en el que estaban presentes todos los partidos con representación parlamentaria, incluso los del interior. En dicho momento y tal como la demuestra la documentación relevada, se previeron instancias de articulación entre las instituciones estatales y las partidarias destinadas a continuar con el proceso de capacitación iniciado desde el Estado. Una de ellas fue la forma en la que los alumnos aprobaban el curso anual a través de la elaboración de un proyecto o una propuesta de política que debían luego presentar a su partido de origen.

Es importante hacer aquí una aclaración respecto a las instituciones estatales que implementan esta política a lo largo del período de estudio. En la discusión que recrean las actas de la Convención Nacional Constituyente, en ningún momento se prevé la creación de instituciones estatales: es una tarea que corresponde a los partidos políticos mientras se obliga al Estado a contribuir a la realización de la misma. Es decir que, más allá de que los entrevistados sostengan que el artículo se prestaba para más de una interpretación, incluyendo por lo tanto, la posibilidad de delegar dicha función a instituciones estatales, la creación del Programa ENG y del INCaP respondió a la decisión exclusiva de un grupo de funcionarios. Esta decisión no estaba en la cabeza de los convencionales y menos aún en la de Maqueda que, al incorporar la disidencia, pensaba en la forma de replicar el modelo de la Fundaciones Políticas Alemanas.

La interpretación que se dio al mandato constitucional fue conveniente a los intereses de los partidos políticos ya que en dicho momento el Estado destinó una gran cantidad de recursos para la implementación de la política, que en consecuencia,

terminaron destinándose a la capacitación de sus dirigentes. De hecho al ser los partidos los únicos destinatarios de la política se implementaron procesos de selección bastante estructurados, pero discrecionales, para el acceso a las becas. Tal como lo relatan los entrevistados, los dirigentes necesitaban la recomendación de su partido para acceder al Programa.

Se trataba de una circunstancia sumamente conveniente para los partidos que, salvo algunas experiencias, no han destinado recursos para el desarrollo de instancias de capacitación de dirigentes. La oportunidad que se les abría desde el Estado, que no respondía específicamente a lo dispuesto por la Constitución, les proporcionaba una gran cantidad de recursos no sólo a través de las becas destinadas a la formación de dirigentes durante un año junto a políticos destacados y reconocidos docentes, sino también a través de las horas cátedra que se les pagaba a los docentes que ponía cada partido, a los expertos que representaban a cada uno de ellos y a los integrantes del Consejo Rector. En consecuencia, todos los partidos políticos con representación parlamentaria estuvieron de acuerdo con la implementación de la política que significaba una nueva y muy significativa fuente de recursos.

No obstante, los partidos, al igual que el Estado, no lograron dar cumplimiento al mandato constitucional. Cuando la política apenas se implementa, los partidos no lograron y tampoco se preocuparon por articular las instancias estatales con las partidarias a fin de garantizar la continuidad del proceso de capacitación que se había iniciado. Posteriormente, cuando empieza a decaer esta política porque se van reduciendo los recursos destinados a las becas y al pago de los salarios docentes los partidos comienzan a desatender y despreocuparse por la formación y capacitación de sus dirigentes. Los partidos convertidos básicamente en maquinarias electorales no tienen ya la voluntad de resolver el problema. En este sentido, la crisis de los partidos políticos y los crecientes procesos de fragmentación de las estructuras partidarias nos permiten comprender por qué para ellos dejó de ser una prioridad formar sus cuadros. No la asumen como una decisión estratégica en la lucha por, más que el acceso, la permanencia en el poder, es decir que ya no se preocupan por cómo gobernar.

Así como desde el Estado se va reformulando el problema que da fundamento a esta política, los partidos se van paulatinamente desentendiendo del problema. Más allá que la Ley de Financiamiento de los partidos políticos dispone que el 20% del presupuesto destinado a su sostenimiento debe dedicarse a la capacitación de sus dirigentes –era lo que Maqueda estaba tratando de garantizar al incorporar la

disidencia– los partidos dejan de utilizar, salvo algunas instancias de formación partidaria que tuvieron algún tipo de sistematicidad y duración en el tiempo, los recursos destinados a la capacitación de sus dirigentes.

El Estado, por su parte, tampoco controla que ese porcentaje se destine al cumplimiento del fin que dispone la legislación. Hay una corresponsabilidad entre los partidos y el gobierno, porque así como los primeros se desinteresan y se alejan de la formación y capacitación de sus dirigentes, el gobierno –especialmente después de 2001- también se mostrará reticente a la participación de los partidos en esta política por su desacreditación frente a la sociedad. Es decir, los partidos se concentran en la meta de ganar elecciones y el gobierno deja de involucrarse.

En este sentido, para ser más precisos podemos admitir que el objetivo del artículo 38 sigue sin cumplirse porque los partidos políticos continúan careciendo de una oferta de capacitación, sin resolver el problema que dio fundamento a la incorporación de la disidencia de Maqueda. Es decir, las sucesivas reinterpretaciones de la normativa han generado confusiones en torno a quién y dónde se debe resolver el problema de la formación y capacitación política de la dirigencia partidaria, algo que todavía continúa pendiente.

Aparecen en este contexto nuevos actores que son los que comienzan a tener mayor incidencia en la política, como son las organizaciones de la sociedad civil que, junto a los gobiernos locales, comienzan a demandar instancias de formación en el marco de un modelo de gestión asociada que se implementa a partir del 2002. La política continúa concentrándose en el gobierno nacional mientras se firman convenios con ONG's, municipios y gobiernos provinciales para la coorganización de actividades en todo el país, aunque con mayor presencia en el conurbano bonaerense. Pero más aún, cuando la política se destina a capacitar políticamente a la ciudadanía (organizaciones y fundaciones de la sociedad civil, asociaciones barriales, sindicatos y ciudadanos en general) la formulación de la misma queda exclusivamente en manos del gobierno. En estas etapas, los partidos y fundamentalmente el justicialismo, participan, aunque en forma muy acotada, en algunas de las actividades de capacitación.

En este sentido hay una discontinuidad de la participación de los actores en la política. Se trata, retomando las palabras de Matus, de un problema que afecta a todas las *“incubadoras de líderes”* (2008: 76), entre ellas a las universidades, a los partidos

políticos y en nuestro caso, a los aparatos estatales destinadas a la formación y capacitación de cuadros políticos, debido a lo cual es tan complicado definir el quién y el dónde se tienen que concretar estos procesos.

Las discontinuidades que caracterizan a la política se entienden entonces por la forma en la que el problema a resolver se fue redefinición en cada momento junto al rol de los actores involucrados en dicho proceso y la manera en que los contenidos fueron variando de una gestión a otra, al igual que el perfil de los destinatarios. En definitiva, esto nos permite señalar que durante el período de estudio no ha habido un modo de resolución predominante del problema. Lo que en todo caso encontramos son distintos modos de resolución de diversos problemas, lo que verificaría que en la Argentina se han implementado diversos modelos de formación y capacitación política, desde el 94 en adelante.

## **8.2. Continuidades que explican la inestabilidad del modelo**

Respecto a las continuidades que explican la inestabilidad del modelo, una de las más significativas y, si se quiere, la más evidente es *la toma de posición del Estado*. Con esto, volvemos a referirnos a la continuidad temporal de la política, principalmente en el caso del INCaP, desde 1995.

Sin embargo, se trata de una continuidad que tuvo sus límites. Si tenemos que hacer referencia a cómo se planteó en la Constitución el tema de la capacitación política, entonces podemos afirmar que la política no tuvo continuidad en ese sentido. Se trató de una política que fue redefinición sus contenidos en cada una de las gestiones de gobierno y en lugar de atender las necesidades del sistema de partidos, terminó respondiendo, especialmente después del 2001, demandas de otros sectores que emergían como consecuencia de la crisis de representación; llegando incluso a utilizar los recursos de la política para capacitar a la ciudadanía en el uso de nuevas tecnologías, algo que para los constituyentes y quienes implementaron la política en los noventa era impensable.

En cada período los funcionarios a cargo de la gestión de esta política formularon -casi siempre haciendo referencia a la disposición constitucional- programas de formación con distintas denominaciones y modelos de capacitación enfatizando problemáticas muy diversas, que por lo general quedaban atadas a la

coyuntura y a las necesidades de cada gestión lo que repercutió en la continua redefinición de los contenidos y el perfil de los destinatarios, más allá de que muchos de los entrevistados atribuyan estos cambios a los contextos de crisis. En todo caso, lo que las crisis explican es la mayor concentración que la política presenta en dichos momentos, buscando maximizar los escasos recursos destinados a su implementación.

En este sentido, así como estos contextos fueron propicios para alentar procesos de descentralización desde el gobierno nacional a los gobiernos provinciales, en el caso de estas políticas ocurrió lo contrario. Lo que los entrevistados denominan “federalización y masividad de la política” en realidad no fue más que la réplica en todo el país de las actividades diseñadas, sobre todo por el INCaP, por los mismos docentes que pertenecían a la institución. Es decir que no se generaron en el resto del país dinámicas que permitieran la descentralización en la implementación de la política, que muy por el contrario continuó concentrándose sobre el aparato nacional de la misma.

Se trata por lo tanto de una continuidad que se explica en primer lugar por un componente decisionista y centralizado que ha primado en el proceso de formulación e implementación de esta política. Es decir que su continuidad, en cada una de las gestiones, estuvo atada a la decisión y voluntad de los funcionarios que estaban a cargo de las mismas, lo que permite explicar su permanencia temporal, más allá de las crisis que harían pensar en su discontinuidad. Lo que se observa es que la capacitación política generalizada a importantes sectores de la ciudadanía, aún en situaciones de déficit presupuestario se sostiene como una prioridad junto a otras funciones estatales tradicionales como la educación, la salud y la seguridad.

Otro de los componentes que explica la continuidad de la política es el que hace referencia a *la cristalización institucional*. La subsistencia a la largo del período de estudio de dos aparatos institucionales destinadas al mismo fin que, en la mayoría de las gestiones, han mostrado una superposición de funciones y en consecuencia han significado una duplicidad y una mayor erogación de recursos para el Estado, tal como lo demuestran los testimonios de los entrevistados e incluso los medios periodísticos de la época, ha sido posible por el interés de las estructuras tecnoburocráticas que buscan los medios para continuar justificándose. En un principio la existencia de ambas instituciones generó conflictos entre quienes estaban a cargo de las mismas, aunque con posterioridad y sin muchos fundamentos se trató de diferenciar sus

funciones en la medida en que se fueron consolidando los espacios propios. En consecuencia, los intentos por unificar ambas instancias fueron siempre en vano. La conservación de estos aparatos puede ser demostrativa de su utilización para la construcción de poder y el posicionamiento político de sus funcionarios en el gobierno nacional y también para mantener el control y la hegemonía sobre los gobiernos provinciales en esta materia.

Además dentro de este componente, la laxitud normativa que crea ambas instituciones es compatible para entender algo más el carácter decisionista de esta política. Cuando se crean estos aparatos en 1995, el INCaP surge con un mayor nivel de institucionalidad, con una partida presupuestaria específica, llegando a alcanzar el rango de Dirección Nacional. La ENG por su parte se implementa como un programa dependiente del INAP, que más allá de los intentos de aprobarla por ley, tal como lo demuestra el proyecto de ley Moreau-Cafiero, nunca llegó a alcanzar mayores niveles de institucionalidad, ni siquiera la asignación de una partida presupuestaria.

En definitiva, a la largo de estos dieciocho años de implementación de la política, aunque se realizaron algunas pequeñas modificaciones que tuvieron que ver con el organigrama o los contenidos que se dictaban, no cambiaron las normativas originales de ambas organizaciones, lo que muestra un bajo nivel de institucionalidad de la política y reafirma la discrecionalidad como una característica en la gestión de estos aparatos. Son instituciones que funcionan como “envases”, permitiendo que cada gestión y sus respectivas burocracias las utilicen de acuerdo a sus propias necesidades. De hecho son los entrevistados los que con frecuencia se refieren al bajísimo nivel de institucionalidad alcanzado por esta política, sobre todo, en el caso del Programa ENG que nunca llegó a ser creado por ley. Es decir el decisionismo ha reemplazado las normas.

La disponibilidad de *recursos* para la implementación de la política en cada gestión es otro de los componentes que nos permite comprender las frecuentes variaciones en la definición del modelo. A lo largo de la investigación encontramos reiteradas manifestaciones donde los entrevistados afirman que, aún en situaciones de déficit fiscal y endeudamiento del Estado, tenían disponibilidad de recursos, no solo por vía del gobierno nacional, sino también a través de los convenios que se firmaban con los gobiernos provinciales y locales, las asociaciones de la sociedad civil, las universidades y los sindicatos. Además, en varios períodos las actividades de formación y capacitación política también se financiaron con partidas subejecutadas

pertenecientes a otros ministerios u organismos estatales. Con lo cual podemos afirmar que esta política, en mayor o en menor medida, siempre contó con recursos para su implementación.

La continua disponibilidad de recursos se explica entonces por el decisionismo que prevalece en las sucesivas tomas de posición del Estado frente al problema. En consecuencia se ve claramente cómo la asignación de las partidas presupuestarias para la ejecución de las políticas dependieron, en cada gestión, de la proximidad entre los funcionarios a cargo de la ENG y del INCaP y de los organismos de los que estos dependían y por lo tanto de la voluntad y decisión política del Presidente, del Jefe de Gabinete de Ministros, del Secretario de la Función Pública, del Director del INAP, del Ministro del Interior, del Subsecretario de la Juventud o del Subsecretario de Asuntos Institucionales y Relaciones con la Comunidad y del Subsecretario de Asuntos Políticos y Electorales. En otros términos el manejo de los recursos -financieros, de infraestructura, humanos y cognitivos- no dependió de las crisis y fue discrecional en un contexto de bajo nivel de institucionalidad de esta política.

### **8.3. Otros componentes de la política**

En el análisis de la política hubo componentes de la matriz, que a diferencia de lo que suponíamos y por diversas razones, no fueron relevantes al momento de entender el proceso de formulación e implementación de la misma. Nos referimos, en primer lugar, a *la problematización del asunto*, es decir, al momento histórico en el que por primera vez se explicita el problema de la capacitación de la dirigencia política. Cuando comenzamos esta investigación creímos que al momento de plantear constitucionalmente la capacitación de la dirigencia política en la reforma del 94 los convencionales habían tenido en cuenta el antecedente de la política del gobierno de Perón orientada también a resolver dicho problema. Se trataba en definitiva de la primera experiencia en la que la formación de clase dirigente se había reconocido constitucionalmente en la Argentina. Sin embargo para nuestra sorpresa ni en las actas de discusión del artículo 38 ni en la documentación relevada aparece el antecedente de la Constitución de 1949. Es más, la mayoría de los entrevistados desconocen la experiencia del gobierno de Perón; que al igual que en el 94, tomó dentro de sus antecedentes internacionales el modelo de la ENA de Francia.

Otro de los componentes que no fue significativo para entender el proceso de la política es el que en nuestra matriz hace referencia a *los cambios sociales e internos al Estado*. En primer lugar nos interesaba saber si la política había generado cambios internos al Estado porque, tal como se verifica en la documentación, en los fundamentos de su creación estuvo asociada a los procesos de reforma y modificación del Estado, con lo cual esperábamos que la política contribuyera en dichos procesos. Sin embargo en ninguno de los períodos y sobre todo en el primero cuando la política estuvo dirigida a la capacitación de dirigentes para la gestión del Estado, no se llegaron a realizar evaluaciones sobre los efectos y resultados que la política podía generar. Algo que los mismos actores involucrados reconocen como una deuda pendiente, ya que afirman que muchos de los dirigentes políticos que pasaron por esta instancia de formación son hoy funcionarios en el gobierno nacional y en gobiernos provinciales. Posteriormente, cuando el problema a resolver deja de ser la capacitación de dirigentes para la gestión del Estado, la medición del impacto de la política en términos de contribuciones a los procesos de modernización del aparato estatal deja de tener sentido, por lo que tampoco se hace.

También nos sorprendió que en la formulación e implementación de la política no se hayan tenido en cuenta posibles contribuciones, principalmente en los períodos en los que deja de dirigirse a los partidos para mirar a la sociedad, orientadas a la generación de valores tendientes al fortalecimiento de la democracia y al acercamiento entre gobernantes y gobernados. En este sentido muchos de los entrevistados admiten que era una política que, frente al repudio social hacia la clase política, no podía tener mucha visibilidad, menos aún en el primer período cuando la política tuvo rasgos elitistas y el Estado destinaba importantes recursos para la formación y capacitación de un número restringido de cuadros políticos. No obstante y en contra de las afirmaciones de los entrevistados, la política muestra en este momento un mayor nivel de visibilidad en los medios gráficos, tal como lo demuestran los artículos periodísticos que hacen referencia a las actividades que se estaban desarrollando tanto en el INCaP como en la ENG y al enfrentamiento entre sus funcionarios.

Sin embargo, cuando la política cambia el perfil de sus destinatarios abriendo sus actividades a la ciudadanía, más allá que los entrevistados afirman que estos valores se tenían en cuenta, sólo una de las gestiones implementó un programa de capacitación en forma conjunta con el Ministerio de Desarrollo Social destinado a la formación de promotores para el cambio social. El programa duró muy poco y, de acuerdo a la información relevada, no tuvo impactos mayores. Es decir que después

de tantos años de implementación de la política no sabemos cuáles han sido sus contribuciones, si es que las ha tenido, tendientes al mejoramiento de la democracia y al vínculo entre representantes y representados. Ciertamente esta no fue una preocupación explícita de quienes estuvieron involucrados en el proceso de formulación e implementación de la misma.

En otros términos, pareciera que los decisores involucrados en esta política no la vieron prioritariamente como una herramienta de aprendizaje para el fortalecimiento de valores democráticos. Esta debilidad de la política deja en evidencia una problemática que es central en democracia, donde no sólo es importante preguntarse cómo un régimen de este tipo selecciona y elige su dirigencia, sino también la incidencia que en este proceso tienen los niveles de formación política de los cuadros que acceden al gobierno (Ballabio y Cueto, 2010: 151), ya que constituye una condición básica para alentar la calidad democrática de las prácticas políticas. Es en este sentido que Hugo Quiroga, refiriéndose a la relación bidireccional entre políticos y ciudadanos, plantea la inconveniencia de disociar la calidad de la dirigencia política de una sociedad de ciudadanos poco exigentes (2010: 57), porque en definitiva corremos el peligro de que la falta de cultura y formación de los políticos termine produciendo incultura ciudadana.

En síntesis, la inestabilidad del modelo de formación y capacitación de cuadros políticos se explica fundamentalmente, por la discontinuidad de determinados componentes de la política como son las variaciones que ha sufrido la definición del problema a resolver, los contenidos de las actividades y el perfil de los destinatarios que fueron cambiando en función del contexto político, económico y social que caracterizó a la política en cada gobierno, dejando sin resolver la política prevista en el artículo 38 de la CN. No obstante, también encontramos continuidades en el proceso que ayudan a comprender la no estabilización de un modelo. En este sentido, las sucesivas tomas de posición del Estado, la disponibilidad de recursos para el desarrollo de actividades de formación y capacitación de cuadros y el bajo nivel de institucional que caracteriza a la política nos permiten verificar que su continuidad durante el período de estudio se debió principalmente a la discrecionalidad con la que se implementó en cada momento.

#### **8.4. La gubernamentalización de la política**

Las variaciones en los componentes, a partir de los cuales se ha analizado, e interpretado el proceso político de formulación e implementación de la política nos permite entender por qué en la Argentina no se ha logrado estabilizar un modelo de formación y capacitación para los cuadros políticos que acceden al Estado o que aspiran a hacerlo. No obstante, en dicho proceso las sucesivas gestiones -de acuerdo a la documentación y el testimonio de los entrevistados- la han pensado como si se tratara de una política de Estado.

Esta idea de generar una política de Estado para la formación y capacitación de cuadros tiene que ver con una visión prospectiva de la política, que se relaciona con la idea de planificación a mediano y largo plazo, tal como lo pensaron los actores que estuvieron involucrados en la formulación e implementación de la política en los noventa y principalmente nos referimos al Programa ENG. Como se ha especificado, inicialmente hubo una preocupación por planificar una política de este tipo orientada a resolver el problema de la capacitación de los dirigentes político-partidarios que involucraba al gobierno, a los partidos y a la universidad.

Sin embargo, si observamos el proceso de la política retrospectivamente, nuestra mirada se relaciona a una visión más arquitectónica e instrumental de la política, desde la cual podemos afirmar que en nuestro caso de estudio no ha llegado aún a concretarse una política de este tipo. Tal como ya advirtiéramos las políticas de Estado *“son obra de una sucesión de gestiones, de miradas diversas –a veces hasta contrapuestas– que finalmente coinciden en cuestiones básicas que trascienden la cotidianeidad, formando parte de las estrategias centrales de un país, sentido en el cual constituyen la manifestación más significativa de la capacidad de conducción del Estado”* (Cueto y Guardamagna, 2012: 17). Es decir que en este sentido, ha sido un exceso voluntarista de las sucesivas gestiones intentar definir a priori y unilateralmente a esta política como una política de Estado, ya que, sólo retrospectivamente es posible reconocerla como tal.

En consecuencia, el problema de la formación y capacitación de cuadros para la gestión del Estado aún no se ha estabilizado y tiene bajos niveles de institucionalidad más allá de la continuidad temporal que estas políticas presentan en el período de estudio. Lo que se verifica en cambio es una política que ha quedado atada, en cada gestión, a una concepción de construcción agonial de la política, sin poder superar las necesidades de coyuntura reflejadas en la continua modificación del problema a resolver, de los contenidos de las actividades a desarrollar, del perfil de los

destinatarios a los que la política se dirige y de los diversos actores que en cada momento se han involucrado en la formulación e implementación de la política.

La gubernamentalización de la política se explica entonces por la ideologización que se verifica en las políticas implementadas por cada gobierno destinadas a la formación y capacitación política. Se trata de un proceso que se ha caracterizado por la sucesiva formulación e implementación de diversas políticas de gobierno ligadas a las necesidades del partido en el poder, que hasta ahora y más allá del desarrollado de otros tipos de capacitaciones necesarias para el fortalecimiento democrático de una sociedad, no han logrado concretar lo dispuesto por el artículo 38 de la CN. La política ha quedado atada a las cambiantes coyunturas de los gobiernos y no al Estado. Por lo tanto la política no sólo careció de una evaluación expresa, sino que tampoco se verifica su estabilización como una política de Estado. Hasta ahora es sólo una secuencia sucesiva de políticas gubernamentales con efectos, resultados e impactos diversos.

## CONCLUSIONES

Comenzamos este trabajo preguntándonos cuáles han sido las políticas formuladas e implementadas por el Estado orientadas a la formación y capacitación de cuadros políticos desde la reforma constitucional de 1994 hasta el 2011 en Argentina. Para responder a este interrogante fuimos identificando y analizando las políticas implementadas por las sucesivas gestiones de gobierno, lo que permitió interpretar el proceso de formulación e implementación de la política durante el período de estudio.

En este sentido, podemos afirmar que en la Argentina, desde la incorporación del artículo 38 a la Constitución Nacional en 1994, existe una política destinada a la formación y capacitación política. Que más allá de las variaciones en su diseño operativo, siempre se fundamentó en el mandato constitucional. Se trata de una política que presenta continuidad temporal y que tiene soporte institucional a través del Instituto Nacional de Capacitación Política (INCaP) dependiente del Ministerio del Interior y del Programa Escuela Nacional de Gobierno (ENG) en la órbita de la Secretaría de la Función Pública.

La política en cuestión ha tenido frecuentes cambios en las sucesivas gestiones que se evidencian en la implementación de programas de formación con distintas denominaciones, destinatarios y contenidos con los que se enfatizaron problemáticas diversas. No obstante esos cambios y variaciones en la política, se pueden identificar claramente tres momentos en el periodo analizado: la década de los noventa, una brevísima etapa de indefinición durante la crisis del 2001 y un tercero a partir del 2003.

En el primer momento la política mira e incluye para su formulación e implementación al sistema de partidos. Se trata de una etapa en la que la formación y capacitación política responde a una concepción elitista del poder, de mejoramiento tecnoburocrático del Estado, de democracia de partidos e incluso una concepción académica de la profesión del político. Es decir que, en esta primera etapa hay una preocupación por la profesionalización del político, no por la cualificación; por formarlo y capacitarlo tratando de acercarlo a la conceptualización que Matus propone del político y del estadista distinguiéndolos del técnico con “conocimientos departamentalizados”. Es una política que, como ya dijimos, mira desde el Estado y para el Estado aunque el mandato constitucional que la fundamenta y los discursos de los actores ponen su preocupación en los partidos políticos. Constituye por lo tanto una mirada estatista e institucionalista de la formación de dirigentes. Se trata además

de un momento en el que la política se orienta hacia los valores de una democracia representativa que se identifica básicamente con la búsqueda de libertad y en la que los partidos continúan siendo los intermediarios entre el Estado y la Sociedad. En consecuencia las tradicionales estructuras partidarias todavía están presentes y son visibles como organizaciones en el espacio público.

Con posterioridad al 2001 se produce una etapa de transición con una muy fuerte incidencia de la dimensión de la crisis política, económica y social que deja al Estado y a la sociedad sin partidos y casi sin dirigentes. En consecuencia se empieza desde las instancias de formación y capacitación política a mirar de qué forma abrir el juego y cómo formar nuevos dirigentes incorporando a sectores sociales emergentes que hasta el momento se habían mantenido lejos de la política. Se implementan, en este contexto, nuevas formas de financiamiento que no necesariamente recaen en el gobierno central.

En el tercer momento, a partir del gobierno de Néstor Kirchner, se verifica la continuidad en la búsqueda de una alternativa para definir una política de formación y capacitación política. Siempre sosteniéndose en la norma de base que ha sido el artículo 38 CN pero buscando modificaciones que claramente excedieron las previsiones originales, a tal punto que de los objetivos de la política desaparece el sistema de partidos. La dirigencia partidaria ya no se encuentra entre los destinatarios de la política. Además los contenidos y la propia definición del problema atienden básicamente a un supuesto que es la falta de legitimidad de la clase dirigente frente a la ciudadanía y a la necesidad de buscar un recambio dirigencial, es decir, alternativas al viejo sistema de partidos. En consecuencia, las sucesivas gestiones fueron buscando y ensayando diversas formas de trasladar el esfuerzo de la formación y capacitación política a distintos sectores de la sociedad. Los aparatos estatales orientan sus actividades a la recuperación de la política como herramienta del cambio y a la formación política de la ciudadanía y la política se centraliza más en el gobierno, que en el Estado. Es una concepción menos institucionalizada y más ideológica de la formación y capacitación política.

Se diluye el concepto de democracia representativa y comienzan a emerger señales de una democracia donde las relaciones entre el gobierno y la ciudadanía son mucho más directas y comienza a prevalecer el valor de la igualdad; es decir que esta nueva conceptualización tiene que ver con la aparición de decisiones que privilegian el mejoramiento de los niveles relativos de igualdad. Las políticas de capacitación son

parte de este proceso ya que se imponen constituyendo ámbitos de generación de igualdad a través de una participación más abierta hacia la ciudadanía. Esto sucede mientras que en la superficie de la política cotidiana las variaciones que aparecen responden fundamentalmente a las necesidades coyunturales de cada gestión. Por eso se ha sostenido que la Argentina no ha logrado estabilizar un modelo de formación y capacitación de cuadros políticos tal como lo prescribe la Constitución Nacional en su artículo 38 CN.

En consecuencia, a partir de lo expuesto y en términos de aportes o propuestas para una política que existe y que tiene un modelo aún en construcción podemos concluir que:

*En dieciocho años nunca se hizo una evaluación sistemática de la política. Más allá del cumplimiento efectivo o no del objetivo definido en su momento por el artículo 38 de la Constitución, lo cierto es que la política nunca fue evaluada sistemáticamente. Los diagnósticos que fueron coyunturales nos permiten entender las diferentes redefiniciones que en la práctica hemos podido observar. Está claro que hay un modelo en construcción; sin embargo su orientación requiere algo más que decisiones apoyadas en diagnósticos de coyuntura. Por ejemplo, necesita explicitar que la formación y capacitación política es importante extenderla a toda la sociedad pero esto no puede seguir postergando el desarrollo de capacidades y competencias en la clase dirigente. Hoy, independientemente de la jerarquía normativa que se utilice para fundar una política de formación y capacitación, es necesario revisar la naturaleza del problema, los actores involucrados y quiénes son sus destinatarios acercándolos a una realidad mucho más compleja y diversa que la existente a mediados de los 90´.*

*Después de dieciocho años y aún con continuidad de la política, sigue pendiente la tarea de formación y capacitación de clase dirigente en el sistema de partidos. Más allá que se respeten o no las pautas constitucionales, es un problema a resolver en la Argentina actual. El objetivo inicial de mejorar la clase política no está cumplido, aunque siguen habiendo dirigentes que acceden a la función pública, ya sea por medio de elecciones o a través de designaciones. Lo que no hay hoy es claridad respecto a cómo y con qué capacidades y competencias esa clase dirigente accede a los cargos y permanece en ellos.*

*La implementación de esta política ha puesto en controversia instituciones del modelo de democracia representativa aún vigente con valores que alientan la*

*emergencia de una democracia más igualitaria pero todavía sin definiciones institucionales claras.* Sin embargo, el sistema, desde el punto de vista normativo, sigue siendo el de una democracia representativa, entonces pareciera recomendable no olvidarse que en los términos de este sistema democrático los componentes representativos están vigentes; de lo contrario continuaremos desarrollando una política de formación y capacitación política con un destino incierto. Quizás sea necesario buscar líneas de consolidación entre el viejo y el nuevo sistema.

En otros términos, no se ha institucionalizado otro modelo que no sea el de la democracia representativa. Esto genera desconcierto y nos permite afirmar que la política no puede entenderse únicamente desde sus aspectos normativos ya que hace tiempo e incluso desde un principio, se alejó de los mismos. Aunque en aquel momento la política se mantuvo un poco más cercana a los fundamentos constitucionales porque se destinaba e involucraba al sistema de partidos. El Estado requiere cada vez mayores y mejores capacidades y competencias en sus funcionarios, electos y designados y los partidos, aún con muy bajos niveles de organización continúan siendo la base de provisión de clase dirigente. En consecuencia prescindir de ellos e ignorarlos genera un vacío institucional sobre el cual no existen actualmente otras alternativas. Aun así no se puede dejar de reconocer que es positivo que la política de capacitación se haya abierto hacia la sociedad permitiendo la consolidación de valores que tienden a fortalecer la idea de igualdad.

*En dieciocho años los gobiernos nunca abandonaron la decisión de mantener altamente centralizada esta política en la jurisdicción nacional.* Es decir que forma parte de un proceso social donde el Estado Nacional siempre ha sido el actor determinante y en una tendencia cada vez más hegemónica, más allá de quiénes hayan sido sus destinatarios en cada momento. Hoy la formulación e implementación de la misma no puede cerrarse al gobierno. Es necesario que la política se abra a otros decisores de la sociedad, que serán los encargados de garantizar la pluralidad de ideas en la construcción de un modelo capaz de trascender los intereses de coyuntura. Esto no niega que la formación y capacitación política se continúe impulsando con financiamiento estatal, pero es inevitable que se haga con la participación activa de los actores de la sociedad, porque, en definitiva, las políticas transcurren y se desarrollan en el espacio más complejo y controversial de la relación Estado/sociedad. También es imperioso que se generen dinámicas que permitan la descentralización y la territorialización de la política hacia los gobiernos provinciales y municipales.

Respecto a su objetivo central, durante dieciocho años la política se orientó fundamentalmente a la construcción de legitimidad social, tanto para la propia política como para la gestión general de gobierno; es decir que las sucesivas gestiones han utilizado la política para el fortalecimiento de la gobernabilidad del sistema. De esta forma, gobernabilidad y legitimidad están asociadas y son valores que pueden ser identificados de manera permanente en la implementación de esta política.

*En dieciocho años el nivel de injerencia y preocupación efectiva del sistema de partidos por esta política tuvo correspondencia directa con los niveles crecientes de crisis que lo han afectado.* Los partidos convertidos básicamente en maquinarias electorales no tienen ni la voluntad ni la capacidad para resolver el problema de la formación y capacitación de sus dirigentes.

*En dieciocho años nunca el gobierno nacional concretó la unificación de los dos aparatos estatales que han identificado, durante el período, la implementación de esta política.* Es necesario para un desarrollo integral de la misma impulsar la unificación de la ENG y del INCaP en una única instancia de formación y capacitación porque, aparte de la duplicidad de recursos que estas representan para el Estado, una política para definir claramente su rumbo tiene que tener un solo aparato.

*En dieciocho años los sucesivos contenidos que fue adoptando la política estuvieron frecuentemente ligados a decisiones unilaterales y hasta personales de quienes la gestionaron.* Es necesario consensuar y estabilizar un cuerpo de contenidos que atiendan a: la consolidación de valores democráticos (formar en valores), garantizar instrumentalmente la efectiva participación de la ciudadanía y actualizar y perfeccionar a la dirigencia política en conocimientos técnico-políticos que vinculen significativamente la teoría con la práctica política para generar experticia y capacidad de gobierno.

En definitiva, este tipo de conocimiento no lo pueden proporcionar por sí solas las universidades y tampoco el gobierno con políticas coyunturales de su exclusiva discrecionalidad. La institucionalidad que asuma la responsabilidad de gestionar esta política debe tener autonomía e independencia de los gobiernos porque aunque no es tan preocupante que no se haya cumplido lo dispuesto por el artículo 38 CN, si lo es no tener una dirigencia política formada y capacitada para la gestión y conducción del Estado.

## **ANEXO METODOLÓGICO**

## MATRIZ TEÓRICO-ANALÍTICA

Política estatal Componentes	Estado como relación social	Estado como conjunto de instituciones	Pautas / Interrogantes
Momento histórico en el que por primera vez se explicita, desde el Estado, la necesidad de contar con una política de formación y capacitación para los cuadros políticos	Ideas que justifican la explicitación del problema	Instituciones a través de las cuales se explicita el problema	<p>¿En qué momento las políticas de formación y capacitación de cuadros políticos se establecen por primera vez en el país? (entrevista y documentos)</p> <p>¿Cuáles son las ideas que justifican el establecimiento del problema? (documentos)</p> <p>¿A través de qué instituciones se explicita el problema? (documentos)</p>
Contexto político, económico, social e ideológico en el que la formación de cuadros políticos forma parte del conjunto de problemas sociales que requieren solución	Contexto de las ideas en el que la formación de cuadros políticos constituye un problema social	Contexto institucional en el que la formación de cuadros políticos se plantea como un problema social	<p>Desde el retorno a la democracia ¿cuáles fueron los momentos en que se dio mayor relevancia a la política de formación y capacitación de cuadros políticos? ¿Y por qué estos momentos formaron parte del conjunto de problemas sociales que requerían solución? (documentos y entrevista)</p> <p>¿Qué aspectos políticos, económicos, sociales e ideológicos prevalecieron en cada uno de los momentos señalados? (documentos y entrevista)</p> <p>¿En qué contexto – político, económico, social e ideológico– la formación y capacitación de cuadros políticos integra la agenda de cuestiones socialmente problematizadas en democracia? (documentos y entrevista)</p>
Definición del problema a solucionar	<p>Definición del problema</p> <p>Perfil de los destinatarios</p> <p>Ideas que permiten al Estado la</p>	Forma en que se plantea la relación entre la lógica política y la lógica administrativa/técnica	<p>¿Cómo se define el problema de la formación de cuadros políticos para el Estado en democracia? (documentos y entrevista)</p> <p>¿Se reconocen antecedentes en la definición de la cuestión? ¿Cuáles? (documentos y entrevista)</p> <p>¿Qué influencia ha tenido en la definición de la cuestión la política de formación de dirigentes políticos del gobierno de Perón? (entrevista)</p>

	<p>formación de consenso en la sociedad</p>		<p>¿Cómo se ha fundamentado la necesidad de contar con cuadros políticos formados y capacitados desde el Estado? (documentos y entrevista)</p> <p>¿Cómo ha ido influido el modelo de Estado en la política? (documentos y entrevista)</p> <p>¿Cómo se define, desde el Estado, lo que se entiende por cuadros políticos? (documentos y entrevista)</p> <p>¿Cuál es el perfil de los destinatarios de la política? (documentos y entrevista)</p> <p>¿A qué tipo de formación y capacitación se aspira? ¿En qué se diferencia este tipo de capacitación con la impartida por los partidos políticos en la formación de sus dirigentes y por la impartida por las universidades? (documentos y entrevista)</p> <p>¿Qué lógica primó en cada período, la política o la administrativa? ¿Cómo repercutió esto en la definición de la política? (documentos y entrevista)</p>
<p>Política estatal a través de la cual el Estado intenta resolver el problema</p>	<p>Tipo de política: de Estado o de gobierno</p> <p>Ideas que dan fundamento a la política</p> <p>Finalidad de la política</p>	<p>Niveles de institucionalidad de la política</p> <p>Definición de contenidos específicos</p>	<p>¿Cuál ha sido la política definida desde el Estado para resolver la cuestión? (documentos y entrevista)</p> <p>¿De qué tipo de política se trata? (documentos y entrevista)</p> <p>¿Cuáles han sido sus principales características? (documentos y entrevista)</p> <p>¿Cuál ha sido el nivel de institucionalidad con el que se ha planteado la política? (documentos y entrevista)</p> <p>¿Sobre qué ideas se ha fundamentado la misma? (documentos y entrevista)</p> <p>¿Cuál ha sido la finalidad de la política? (documentos y entrevista)</p> <p>¿Cuáles son los contenidos específicos definidos por el Estado para la</p>

			<p>formación y capacitación de cuadros políticos? (<b>documentos y entrevista</b>)</p> <p>¿Cómo influyen en la toma de posición del Estado las posiciones de otros actores, por ejemplo, las políticas de los partidos políticos orientadas a la formación de sus dirigentes? ¿Dichas políticas se articulan, se superponen, se contradicen? (<b>documentos y entrevista</b>)</p> <p>¿Cómo influye el contexto – político, social, económico y el de las ideas– en la toma de posición del Estado respecto al problema? (<b>documentos</b>)</p> <p>¿La política del Estado guarda continuidad con políticas de formación y capacitación de cuadros políticos que hayan sido planteadas con anterioridad? (<b>documentos y entrevista</b>)</p>
Actores que han participado en la resolución del problema	Formas en la que cada actor ha fundamentado la necesidad de resolución del problema y su participación en la misma	Instituciones que los actores utilizan para la resolución del problema	<p>¿Quiénes han sido los principales actores involucrados en la resolución de la cuestión? (<b>documentos y entrevista</b>)</p> <p>En el caso de los partidos políticos y las universidades ¿Cómo han fundamentado la necesidad de resolución del problema y su participación en la misma? ¿A través de qué instituciones lo han hecho? (<b>documentos y entrevista</b>)</p> <p>¿Quiénes han sido los intelectuales orgánicos que han fundamentado la cuestión en cada momento? ¿Cómo lo han fundamentado? ¿Qué rol han jugado en la definición y resolución de la cuestión? (<b>documentos y entrevista</b>)</p>
Prácticas de los actores involucrados en la resolución del problema	Ideas sobre las cuales se fundamentan las prácticas de los actores	Prácticas de los actores  Instituciones dentro de las cuales los actores realizan sus prácticas	<p>¿Cómo influye en la toma de posición de los actores el contexto – político, social, económico y el de las ideas–? (<b>documentos y entrevista</b>)</p> <p>¿Cómo influye la toma de posición del Estado en las posiciones que adoptan los actores frente a la cuestión? (<b>documentos y entrevista</b>)</p> <p>¿Sobre qué ideas se fundamentan las posiciones que los actores adoptan orientadas a la resolución del problema? (<b>documentos y entrevista</b>)</p> <p>¿Cuáles son las prácticas que realizan los actores para la resolución del</p>

			<p>problema? (documentos y entrevista)</p> <p>¿En qué instituciones los actores realizan sus prácticas orientadas a la resolución del problema? (documentos)</p>
<p>Recursos y apoyos que los actores movilizan para la resolución del problema<sup>45</sup></p>	<p>Consenso o Recurso de Confianza</p> <p>Recurso de Mayoría</p>	<p>Recurso Jurídico</p> <p>Recursos Humanos</p> <p>Recursos Económicos</p> <p>Recursos Cognitivos</p> <p>Recursos Relacionales</p> <p>Recurso Cronológico</p> <p>Recursos Patrimoniales</p>	<p>¿Con qué tipo de recursos y apoyos cuentan los actores para la resolución de la cuestión? ¿Cuáles son? (documentos y entrevista)</p>
<p>Instituciones a través de las cuales el Estado implementa la política</p>	<p>Ideas que dan sustento a las instituciones</p>	<p>Instituciones a través de las cuales se implementa la política</p>	<p>¿A través de qué instituciones se ha implementado la política en cada período? (documentos y entrevista)</p> <p>¿Se han creado instituciones específicas para su implementación o se han utilizado unidades estatales preexistentes? (documentos)</p> <p>¿Cuáles son las ideas que han sustentado la creación o adecuación de las instituciones a través de las cuales se implementa la política? (documentos y entrevista)</p>
<p>Modo de resolución del problema</p>	<p>Fundamentación de la forma en que se decide resolver el</p>	<p>Instituciones a través de las cuales se ha decidido, de forma</p>	<p>¿Cuál ha sido el modo de resolución dominante de la cuestión? (documentos y entrevista)</p>

<sup>45</sup> La identificación de los recursos y apoyos de los actores se realizará a partir de la clasificación propuesta por Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varonne (2008) Análisis y gestión de políticas públicas.

	problema en cada uno de los períodos	dominante, resolver el problema en cada período	<p>¿Cómo se ha fundamentado el modo de resolución elegido para resolver el problema? (documentos y entrevista)</p> <p>¿Se ha articulado este modo de resolución con las prácticas desarrolladas por otros actores orientadas a resolver el problema de la formación y capacitación de los cuadros políticos? (documentos y entrevista)</p> <p>¿A través de qué instituciones se ha implementado? (documentos)</p>
Cambios sociales e internos al Estado atribuibles a la política	<p>Impacto de la política en el Estado</p> <p>Valores tendientes al fortalecimiento de la democracia</p> <p>Modificaciones en la relación entre gobernantes y gobernados</p>	Cambios institucionales	<p>¿Ha generado la política contribuciones a los procesos de cambio internos al Estado? ¿Por qué si, por qué no? En caso de ser positiva la respuesta ¿cuáles han sido estas contribuciones? (documentos y entrevista)</p> <p>¿Los cambios internos al Estado generados a partir de la política, contribuyen a los procesos de cambio de la sociedad? ¿Por qué si, por qué no? ¿En qué aspectos contribuyen específicamente? (documentos y entrevista)</p> <p>¿Ha contribuido la política orientada a la formación y capacitación de cuadros políticos a generar procesos de aculturamiento en la sociedad? (documentos y entrevista)</p> <p>¿Ha contribuido la política orientada a la formación y capacitación de cuadros políticos al fortalecimiento de la democracia? (documentos y entrevista)</p> <p>¿La política de formación y capacitación de cuadros políticos ha modificado la relación entre gobernantes y gobernados en democracia? ¿Por qué si, por qué no? En caso de ser positiva la respuesta ¿en qué sentido la ha modificado? (documentos y entrevista)</p>

## **Cuestionario:**

### **Problematización del asunto**

1. ¿Cuándo cree que la política de formación y capacitación de cuadros políticos se establece por primera vez en el país?

### **Contexto**

2. Desde el retorno a la democracia ¿identifica momentos o períodos en los cuales se dio mayor relevancia a la formación y capacitación de cuadros políticos para el Estado? ¿Cuáles?
3. ¿Estos momentos, en los que se da relevancia a la formación de cuadros políticos, formaron parte del conjunto de problemas sociales que requerían solución?
4. ¿Qué aspectos políticos, económicos, sociales e ideológicos prevalecieron en cada uno de los momentos señalados?

### **Definición de la cuestión**

5. ¿Cómo cree que se ha definido desde el Estado la cuestión de la formación y capacitación de los cuadros políticos en cada uno de los períodos democráticos de estudio?
6. ¿Conoce si se tuvieron en cuenta algún tipo de antecedentes en particular? ¿Cómo se fundamenta desde el Estado la necesidad de contar con cuadros políticos?
7. ¿Cree que la política de formación de dirigentes implementada en el año 1949 a través de la CN ha tenido posteriormente influencia?
8. ¿Cuáles fueron las ideas que permitieron al Estado generar consenso/legitimidad en la formación de cuadros políticos, en cada uno de los períodos de estudio?
9. A su juicio ¿qué se entiende desde el Estado por “cuadros políticos”? ¿Cuáles son sus características?
10. ¿Cuáles son los contenidos que el Estado ha dado a la formación y capacitación de los cuadros políticos?
11. ¿Estos contenidos son diferentes a los que han definido los partidos políticos en sus propias organizaciones? ¿En qué?

12. A su entender ¿en cada uno de los períodos que lógica primó, la política o la administrativa? ¿Cómo repercutió en la definición de la política la primacía de una u otra?

**Toma de posición del Estado: política estatal** (las preguntas se realizarán haciendo hincapié en cada uno de los períodos de acuerdo al entrevistado)

13. ¿Cómo ha sido la política definida desde el Estado para resolver la formación y capacitación de cuadros políticos? ¿Sobre qué ideas se ha fundamentado?
14. ¿Se ha planteado como una “política de Estado” o sólo como una “política de gobierno”?
15. A su juicio ¿cuál ha sido el nivel de institucionalidad que se ha dado a esta política? Y ¿cuáles son sus principales características?
16. ¿La política de formación de cuadros políticos en el Estado tiene alguna relación con las que instrumentan los partidos políticos?
17. En caso de responder afirmativamente, ¿qué tipo de relación tienen? ¿considera que se articulan, se superponen o se contradicen?

**Actores, toma de posición y recursos y apoyos que movilizan para la resolución del problema**

18. ¿La política planteada desde el Estado, qué otros actores involucra? ¿De qué forma los involucra?
19. En el caso de los partidos políticos, ¿han brindado ideas? En caso de ser así, ¿cómo lo han hecho? ¿A través de qué instituciones y prácticas? ¿Qué recursos y apoyos han utilizado?
20. A su juicio ¿las universidades se han expresado formalmente sobre la necesidad de una política de formación de cuadros y explicitando su rol específico? ¿A través de qué instituciones lo han hecho?
21. ¿Reconoce la participación de intelectuales en la formulación de la política? En tal caso ¿sobre qué soportes teórico-ideológicos lo han hecho?

**Cristalizaciones institucionales y modo de resolución de la cuestión**

22. ¿Cómo ha resuelto el Estado el problema de la formación y capacitación de cuadros políticos (en cada período)?
23. ¿A través de qué instituciones se ha implementado la política? ¿Se han creado instituciones específicas o preexistentes?

24. ¿Cuáles son las ideas que han sustentado la creación o adecuación de las instituciones a través de las cuales se implementa la política?

**Cambios sociales e internos al Estado atribuibles a la política**

25. ¿Cree que este tipo de políticas puede generar cambios hacia el interior del Estado y en particular en el mejoramiento de la función pública?

26. ¿Cuáles han sido, a su juicio, si las ha habido las contribuciones de esta política? ¿Ha repercutido de alguna forma en la relación entre gobernantes y gobernados?

27. ¿Cree que la política ha contribuido a generar valores en la sociedad en torno a la necesidad de contar con cuadros políticos formados para el ejercicio de la función pública?

28. ¿Esta política ha afectado o generado cambios en la cultura política de la sociedad fortaleciendo tendencias democráticas?

### **Listado de personas entrevistadas:**

**Alejandro Rabinovich** Secretario Gral. de la Juventud Radical de Capital Federal. Período: 1996-1997. Presidente de la Juventud Radical. Período: 2002-2003.

**Alejandro Tullio** Experto de Partido Político por la UCR. Miembro del Consejo Rector de la ENG. Período 1995-2001. Actual Director Nacional Electoral del Ministerio del Interior.

**Carlos Caramello** Director INCaP. Período 2003-2007.

**Catalina Nosiglia** Secretaría Académica ENG. Período 1997-2001 (Se queda en la ENG hasta que finaliza la Gestión de Claudia Bello y luego pasa un período por el INCaP).

**César Fariña** Experto de Partido Político por el FREPASO. ENG. Período 1995-1999

**Edgardo Mocca.** Analista político.

**Enrique Bellagio** Administrador Gubernamental. Período en la ENG 1995-2000. Director del Programa ENG 2002-2004

**Ernesto Tenenbaum** Director INCaP. Período: 2002 a principios del 2004

**Guillermo Justo Chaves** Director INCaP. Período 2007-2011.

**Hernán Corach** Director del Instituto de Capacitación y Formación de Dirigentes Políticos. Partido Justicialista. Período 1995-1999.

**Juan Carlos Maqueda** Convencional Constituyente por el PJ de Córdoba en 1994. Actual Ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

**Juan José Pi de la Serra** Integrante del Consejo Rector ENG. Experto por la UBA. Período 1995-1997.

**Juan Manuel Velasco** Coordinador Académico de la ENG. Partido País. Período: 1995-1999.

**Marcelo Ferreira** Experto de Partido Político por la UCR. Adjunto Alejandro Tullio en el Consejo Rector. Período 1995-1998. En la actualidad Director del Partido Generación para un Encuentro Nacional (GEN).

**Marina Cortez** Coordinadora del Programa Federal de Capacitación. Período: febrero 2002 a principios 2004.

**Miguel De Luca** Docente Integrador por la Unión Cívica Radical. ENG. Período 1996-1998. Actual Presidente de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP).

**Nicolás Ducoté** Director ENG. Período: Diciembre 1999-Agosto 2000.

**Nicolás Trotta** Director ENG. Período: Agosto 2004 – Diciembre 2007.

**Pablo Salinas** Coordinador de Formación Política y Políticas Públicas de Gestar. Período: a partir de su creación en 2010.

**Rodolfo Díaz** Ministro de Trabajo entre 1991-1992. Convencional Constituyente en Reforma de 1994. Procurador del Tesoro de la Nación 1995-1999. Gobierno Carlos Menem. Partido Justicialista.

**Sandra Elena** Docente Coordinador por Partido Justicialista. ENG. Período 1996-2000 (Continúa en la primera parte del gobierno de De La Rúa).

**Sebastián Lorenzo** Director ENG. Período: Diciembre 2010-2011.

## ANEXO DE CUADROS

**Cuadro N°9 Presupuestos Nacionales ENG. Período año 1997 – 2011**

<b>PRESUPUESTO NACIONAL</b>			
<b>Jefatura de Gabinete de Ministros</b>			
<b>Programa: Capacitación de los Recursos Humanos del Sector Público</b>			
<b>Unidad Ejecutora: Instituto Nacional de Capacitación Política</b>			
<b>Metas y Producción</b>			
<b>Presupuesto</b>	<b>Denominación Meta</b>	<b>Unidad de Medida</b>	<b>Cantidad</b>
<b>1997</b>	Capacitación a dirigentes políticos	Egresado	2.697
<b>1998</b>	Capacitación a dirigentes políticos	Egresado	2.300
<b>1999</b>	Capacitación a dirigentes políticos	Egresado	2.700
<b>2000</b>	Capacitación a dirigentes políticos	Egresado	1.380
<b>2001</b>	Capacitación a dirigentes políticos	Egresado	1.380
<b>2002</b>	(El Programa ENG no forma parte del presupuesto)		
<b>2003</b>	Capacitación a dirigentes políticos	Persona Capacitada	1.440
<b>2004</b>	Capacitación a dirigentes políticos	Persona Capacitada	1.440
<b>2005</b>	Capacitación a dirigentes políticos	Persona Capacitada	1.500
<b>2006</b>	Capacitación a dirigentes políticos	Persona Capacitada	1.500
<b>2007</b>	Capacitación a dirigentes políticos	Persona Capacitada	1.500
<b>2008</b>	Capacitación a dirigentes políticos	Persona Capacitada	1.500
<b>2009</b>	Capacitación a dirigentes políticos	Persona Capacitada	1.500
<b>2010</b>	Capacitación a dirigentes políticos	Persona Capacitada	1.000
<b>2011</b>	(El Programa ENG no forma parte del presupuesto)		
<b>Detalle de Transferencias (partidas indicativas)</b>			
<b>Asignación de créditos del Programa 16</b>			
<b>Presupuesto</b>	<b>Denominación</b>	<b>Importe</b>	
<b>1999</b>	Escuela Nacional de Gobierno	300.000	
	<b>Total créditos del Programa 16</b>	<b>505.000</b>	
<b>2000</b>	Escuela Nacional de Gobierno	180.000	
	<b>Total créditos del Programa 16</b>	<b>463.600</b>	
<b>2001</b>	Escuela Nacional de Gobierno	42.800	
	<b>Total créditos del Programa 16</b>	<b>84.604</b>	

2002	(El Programa ENG no forma parte del presupuesto)			
2003				(No especifica)
2004				(No especifica)
2005				(No especifica)
2006				(No especifica)
2007				(No especifica)
2008				(No especifica)
2009				(No especifica)
2010				(No especifica)
2011	(El Programa ENG no forma parte del presupuesto)			
<b>Listado de Actividades Específicas</b>				
Presupuesto	Código	Denominación	Unidad Ejecutora	Crédito
1997	06	Escuela Nacional de Gobierno	Instituto Nacional de Capacitación Política	
1998	06	Escuela Nacional de Gobierno	Instituto Nacional de Capacitación Política	
1999	06	Escuela Nacional de Gobierno	Instituto Nacional de Capacitación Política	744.956
		<b>Total Actividad Específicas</b>		<b>11.073.161</b>
2000	06	Escuela Nacional de Gobierno	Instituto Nacional de Capacitación Política	575.861
		<b>Total Actividad Específicas</b>		<b>9.815.890</b>
2001	06	Escuela Nacional de Gobierno	Instituto Nacional de Capacitación Política	438.661
		<b>Total Actividad Específicas</b>		<b>8.610.331</b>
2002	(El Programa ENG no forma parte del presupuesto)			
2003				(No especifica)
2004				(No especifica)
2005				(No especifica)
2006				(No especifica)
2007				(No especifica)
2008				(No especifica)
2009				(No especifica)
2010				(No especifica)
2011	(El Programa ENG no forma parte del presupuesto)			

<b>Actividad 06</b> <b>Volúmenes de tarea de la actividad</b>			
<b>Presupuesto</b>	<b>Denominación: Análisis y diseño de cursos</b>	<b>Unidad de Medida</b>	<b>Cantidad Programada</b>
<b>1999</b>	Dictado de cursos	Curso	130
	Estudio de casos	Hora/Cursante	130.360
	Análisis, diseño y dictado de cursos	Hora/Cursante	800
		Hora/Cátedra	27.953
<b>2000</b>	Dictado de cursos	Curso	41
	Estudio de casos	Hora/Cursante	40.771
	Análisis, diseño y dictado de cursos	Hora/Cursante	252
		Hora/Cátedra	14.000
<b>2001</b>			(No especifica)
<b>2002</b>	(El Programa ENG no forma parte del presupuesto)		
<b>2003</b>			(No especifica)
<b>2004</b>			(No especifica)
<b>2005</b>			(No especifica)
<b>2006</b>			(No especifica)
<b>2007</b>			(No especifica)
<b>2008</b>			(No especifica)
<b>2009</b>			(No especifica)
<b>2010</b>			(No especifica)
<b>2011</b>	(El Programa ENG no forma parte del presupuesto)		
<b>Recursos Humanos de la Actividad 06</b>			
<b>Presupuesto</b>	<b>Cargo o categoría: Personal Contratado</b>	<b>Cantidad de Hs. de cátedra</b>	<b>Retribución del cargo (importe en pesos)</b>
<b>1999</b>	Hs. de cátedra anuales	13.518	293.340
	Subtotal escalafón	13.518	293.340
	Total Actividad	13.518	293.340
<b>2000</b>	Hs. de cátedra anuales	14.000	
	Subtotal escalafón	14.000	
	Total Actividad	14.000	
<b>2001</b>	Hs. de cátedra anuales	14.000	
	Subtotal escalafón	14.000	
	Total Actividad	14.000	
<b>2002</b>	(El Programa ENG no forma parte del presupuesto)		
<b>2003</b>			(No especifica)
<b>2004</b>			(No especifica)
<b>2005</b>			(No especifica)

2006			(No especifica)
2007			(No especifica)
2008			(No especifica)
2009			(No especifica)
2010			(No especifica)
2011	(El Programa ENG no forma parte del presupuesto)		

**Fuente:** Elaboración propia. Mayo, 2012. Fuente: Presupuestos Nacionales 1997 a 2011.

### **Cuadro N° 10 Presupuestos Nacionales INCaP. Período año 1998 – 2011**

<b>PRESUPUESTO NACIONAL</b>			
<b>Ministerio del Interior</b>			
<b>Programa 16</b>			
<b>Fomento e Impulso al Desarrollo del Sistema Democrático</b>			
<b>1998</b>	<b>Unidad Ejecutora:</b> Subsecretaria de Asuntos Institucionales		
<b>1999</b>	<b>Unidad Ejecutora:</b> Subsecretaria de Asuntos Institucionales		
<b>2000</b>	<b>Unidad Ejecutora:</b> Subsecretaria del Interior		
<b>2001</b>	<b>Unidad Ejecutora:</b> Subsecretaria del Interior		
<b>2002</b>	<b>Unidad Ejecutora:</b> Subsecretaria del Interior		
<b>2003</b>	<b>Unidad Ejecutora:</b> Subsecretaria del Interior		
<b>2004</b>	<b>Unidad Ejecutora:</b> Subsecretaria del Interior		
<b>2005</b>	<b>Unidad Ejecutora:</b> Secretaria del Interior		
<b>2006</b>	<b>Unidad Ejecutora:</b> Secretaria del Interior		
<b>2007</b>	<b>Unidad Ejecutora:</b> Secretaria del Interior		
<b>2008</b>	<b>Unidad Ejecutora:</b> Secretaria del Interior		
<b>2009</b>	<b>Unidad Ejecutora:</b> Secretaria del Interior		
<b>2010</b>	<b>Unidad Ejecutora:</b> Secretaria del Interior		
<b>2011</b>	<b>Unidad Ejecutora:</b> Secretaria del Interior		
<b>Metas y Producción</b>			
<b>Presupuesto</b>	<b>Denominación</b>	<b>Unidad de Medida</b>	<b>Cantidad</b>
<b>1998</b>	Metas: Capacitación a Dirigentes Políticos	Dirigente Capacitado	100
<b>1999</b>			(No especifica)

<b>2000</b>	Metas: Capacitación a Dirigentes Políticos	Dirigente Capacitado	400
<b>2001</b>	(No se hace mención de la actividad capacitación política)		
<b>2002</b>	(No se hace mención de la actividad capacitación política)		
<b>2003</b>	(No se hace mención de la actividad capacitación política)		
<b>2004</b>	(Se hace mención del INCaP en la descripción del Programa pero no se especifican datos)		
<b>2005</b>			(No especifica)
<b>2006</b>			(No especifica)
<b>2007</b>			(No especifica)
<b>2008</b>	Metas: Capacitación de Dirigentes Políticos y Sociales	Persona capacitada	15.000
	Edición de la Revista-Libro "Capacitación Política"	Ejemplar impreso	12.000
<b>2009</b>	Metas: Capacitación de Dirigentes Políticos y Sociales	Persona capacitada	15.000
	Edición de la Revista-Libro "Capacitación Política"	Ejemplar impreso	12.000
<b>2010</b>	Metas: Capacitación de Dirigentes Políticos y Sociales	Persona capacitada	15.000
	Edición de la Revista-Libro "Capacitación Política"	Ejemplar impreso	12.000
<b>2011</b>	Metas: Capacitación de Dirigentes Políticos y Sociales	Persona capacitada	15.000
	Edición de la Revista-Libro "Capacitación Política"	Ejemplar impreso	12.000
<b>Detalle de Transferencias (partidas indicativas) Asignación de créditos del Programa 16</b>			
<b>Presupuesto</b>	<b>Denominación</b>	<b>Importe</b>	
<b>1998</b>		(No especifica)	
<b>1999</b>		(No especifica)	
<b>2000</b>		(No especifica)	
<b>2001</b>	(No se hace mención de la actividad capacitación política)		
<b>2002</b>	(No se hace mención de la actividad capacitación política)		
<b>2003</b>	(No se hace mención de la actividad capacitación política)		
<b>2004</b>	(Se hace mención del INCaP en la descripción del Programa pero no se especifican datos)		
<b>2005</b>		(No especifica)	
<b>2006</b>		(No especifica)	

<b>2007</b>				(No especifica)
<b>2008</b>				(No especifica)
<b>2009</b>	Capacitación de Dirigentes Políticos y Sociales			800.000
	<b>Total</b>			<b>90.415.000</b>
<b>2010</b>				(No especifica)
<b>2011</b>	Capacitación de Dirigentes Políticos y Sociales			1.270.000
	<b>Total</b>			<b>177.494.000</b>
<b>Listado de Actividades Específicas</b>				
<b>Presupuesto</b>	<b>Código</b>	<b>Denominación</b>	<b>Unidad Ejecutora</b>	<b>Crédito</b>
<b>1998</b>	07	Capacitación y Formación de Dirigentes Políticos	Subsecretaría de Asuntos Institucionales	(No especifica)
<b>1999</b>	07	Capacitación y Formación de Dirigentes Políticos	Subsecretaría de Asuntos Institucionales	507.000
	<b>Total</b>			<b>135.258.662</b>
<b>2000</b>	07	Capacitación y Formación de Dirigentes Políticos	Instituto Nacional de Capacitación de Agentes Políticos	435.336
	<b>Total</b>			<b>22.894.228</b>
<b>2001</b>	(No se hace mención de la actividad capacitación política)			
<b>2002</b>	(No se hace mención de la actividad capacitación política)			
<b>2003</b>	(No se hace mención de la actividad capacitación política)			
<b>2004</b>	(Se hace mención del INCaP en la descripción del Programa pero no se especifican datos)			
<b>2005</b>	05	Capacitación de Dirigentes Políticos y Sociales	Instituto Nacional de Capacitación Política	612.352
	<b>Total</b>			<b>167.998.511</b>
<b>2006</b>	05	Capacitación de Dirigentes Políticos y Sociales	Instituto Nacional de Capacitación Política	1.251.052
	<b>Total</b>			<b>29.253.928</b>
<b>2007</b>	05	Capacitación de Dirigentes Políticos y Sociales	Instituto Nacional de Capacitación Política	3.350.905
	<b>Total</b>			<b>178.791.106</b>
<b>2008</b>	05	Capacitación de Dirigentes Políticos y Sociales	Instituto Nacional de Capacitación Política	3.309.335
	<b>Total</b>			<b>34.916.160</b>
<b>2009</b>	05	Capacitación de Dirigentes Políticos y Sociales	Instituto Nacional de Capacitación Política	3.892.550
	<b>Total</b>			<b>197.612.030</b>
<b>2010</b>	05	Capacitación de Dirigentes Políticos y Sociales	Instituto Nacional de Capacitación Política	5.688.387
	<b>Total</b>			<b>49.882.303</b>

2011	05	Capacitación de Dirigentes Políticos y Sociales	Instituto Nacional de Capacitación Política	6.337.537
	<b>Total</b>			<b>792.753.731</b>
<b>Recursos Humanos de la Actividad</b>				
Presupuesto	Cargo o categoría	Cantidad de		
		Cargos	Hs. Cátedra	
1998		(No especifica)		
1999		(No especifica)		
2000		(No especifica)		
2001	(No se hace mención de la actividad capacitación política)			
2002	(No se hace mención de la actividad capacitación política)			
2003	(No se hace mención de la actividad capacitación política)			
2004	(Se hace mención del INCaP en la descripción del Programa pero no se especifican datos)			
2005	<b>Personal Permanente</b> Funcionarios fuera de nivel Director del Instituto Nacional de Capacitación Política	1		
	<b>Personal Temporal</b> <b>Personal Contratado</b> <b>Horas de cátedra anuales</b>			1.200
	<b>Total Actividad</b>	1	1.200	
2006	<b>Personal Permanente</b> Funcionarios fuera de nivel Director del Instituto Nacional de Capacitación Política	1		
	<b>Personal Temporal</b> <b>Personal Contratado</b> <b>Horas de cátedra anuales</b>			1.200
	<b>Total Actividad</b>	1	1.200	
2007	<b>Personal Permanente</b> Funcionarios fuera de nivel Director del Instituto Nacional de Capacitación Política	1		
	<b>Personal Temporal</b> <b>Personal Contratado</b> <b>Horas de cátedra anuales</b>			5.600
	<b>Total Actividad</b>	1	5.600	
2008	<b>Personal Permanente</b> Funcionarios fuera de nivel Director del Instituto Nacional de Capacitación Política	1		
	<b>Personal Temporal</b> <b>Personal Contratado</b> <b>Horas de cátedra anuales</b>			5.600
	<b>Total Actividad</b>	1	5.600	
2009	<b>Personal Permanente</b> Funcionarios fuera de nivel Director del Instituto Nacional de Capacitación Política	1		

	<b>Personal Temporario</b> <b>Personal Contratado</b> <b>Horas de cátedra anuales</b> <b>Total Actividad</b>		   5.600 5.600
<b>2010</b>	<b>Personal Permanente</b> Funcionarios fuera de nivel Director del Instituto Nacional de Capacitación Política <b>Personal Temporario</b> <b>Personal Contratado</b> <b>Horas de cátedra anuales</b> <b>Total Actividad</b>	 1  1	   5.600 5.600
<b>2011</b>	<b>Personal Permanente</b> Funcionarios fuera de nivel Director del Instituto Nacional de Capacitación Política <b>Personal Temporario</b> <b>Personal Contratado</b> <b>Horas de cátedra anuales</b> <b>Total Actividad</b>	 1  1	   5.600 5.600

**Fuente:** Elaboración propia. Mayo, 2012. Documentación utilizada: Presupuestos Nacionales 1997 a 2011.

**Cuadro Nº 11 Contenidos Revista “Capacitación Política”**

REVISTA	ARTICULO	AUTOR
<b>Revista Capacitación Política Nº 1. Mayo, 2005</b>  <b>Tema Central: La Construcción Política</b>	Construcción política y realidad	Aníbal D. Fernández
	Acerca de la construcción política	Raúl Alfonsín
	La política argentina después del diluvio	Juan Abal Medina
	Los artífices de la construcción política	Gerardo Strada Saenz
	La guerra de las ideas	Gonzalo García Garro
	Capacitación, participación y política	Carlos Caramello
Datos variables de la política:  La evolución del voto durante los últimos 20 años	Desafío a la política I	Carlos Fara
	El interés por la política I	Alejandro Tullio
Datos estructurales de la política	Ley de Lemas	
Opiniones	La reforma política como demanda social	Manuel Mora y Araujo
	La inclusión de las organizaciones de la sociedad civil en la política	Roberto H. Ahuad
<b>Revista Capacitación Política Nº 2. Verano 2005/2006</b>  <b>Tema Central: Política y Comunicación</b>	La Comunicación y la Política.	Margarita Stolbizer
	Hacia una política de Estado Soberanía y Comunicación.	Gabriel Mariotto
	El impacto de la televisión en la Comunicación Política moderna.	Gustavo Martínez Pandiani
	“En la Publicidad hay una cosa ética a dos puntas”	Fernando Braga Menéndez, Carlos Lazzarini y Carlos Caramello.
	Pensar la Comunicación y la Cultura.	Horacio Ghillini
	La Política en los Tiempos de la Antipolítica.	Luis Tonelli
	Comunicación, Cultura Política y Proyecto Nacional.	Pablo Berladinelli.
	La ética de la comunicación.	Sergio Federovisky

Charlas INCaP	Consideraciones sobre el Prestigio y el Poder.	
Jornadas de Capacitación	Consejo de Caciques del Pueblo Guaraní de la provincia de Misiones.	
Documentos teóricos del INCaP	La comunicación Política como Herramienta de Gestión.	
Datos variables de la política	Confianza, calidad de las instituciones y desarrollo.	
Datos variables de la política	La evolución del voto en elecciones nacionales.	
El observatorio político	El Poder de los débiles	
<b>Revista Capacitación Política Nº 3. Otoño, 2006.</b>  <b>Tema Central:</b> <b>Mundo del Trabajo</b>	Trabajo como Sostén de la Democracia	Aníbal D. Fernández
	Entrevista al Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, Carlos Tomada	
	Latinoamérica y el Mundo del Trabajo	Julio Godio
	La Formación Profesional en Aras del Crecimiento Nacional	Víctor Santa María
	MERCOSUR: Una Reflexión sobre Cuestiones Pendientes	Noemí Cohen
	Generación de Empleo para los Jóvenes. Un Desafío Impostergable.	Ana Lía Piñeyrúa
	Educación y Trabajo	Roberto Serrao
	Peronismo y Mundo del Trabajo	José María Díaz Bancalari
Actividades Institucionales, ensayos e investigaciones	Presentación de la película Cándido López, Los Campos de Batalla	
Ciclo de Charlas	Historia y Política	Norberto Galasso
Documentos teóricos del INCaP	Historia de la Organización del Trabajo	
Datos estructurales de la política	El Juicio Político en la Constitución Nacional	
Datos variables de la política	Sindicalismo, Prensa y Comunicación	Carlos Caramell

Es Historia	Derechos del Trabajador	
Observatorio Político	Una Apuesta por América Latina	
<b>Revista Capacitación Política Nº 4. Invierno, 2007</b>  <b>Tema Central: Cultura y Política</b>	Política, Cultura y Cultura política	Aníbal D. Fernández
	Entrevista al Secretario de Cultura de la Nación	José Nun
	Arte, Peronismo e Identidad Cultural	Daniel Santoro
	Las Industrias Culturales y la Medición de lo Intangible	Octavio Getino
	La Cultura como Fuente de Poder	Claudio Pansera
	Peronismo, Política, Cultura y Cultura Popular	Roberto Baschetti
	Los Exploradores y el Descenso a Cacodelphia	Gabriel Mariotto
	Cultura y Sindicalismo	Gerardo Martínez
Actividades Especiales	Encuentro de Jóvenes Dirigentes Bonaerenses	
Ciclo de Charlas	Historia y Política	Horowicz, Gallego y Campagno
Datos estructurales de la política	Legislación Nacional del Cupo Femenino	
Datos variables de la política	Una Nueva Política Migratoria para un País en Serio	Ricardo Rodríguez
Es Historia	Primer Congreso de Nacional de Filosofía	
Observatorio Político	Una Crítica a la Ecología Política	

**Fuente:** Elaboración propia. Mayo, 2012. Documentación utilizada: Revista Capacitación Política INCaP. Nº 1. Mayo, 2005. Revista Capacitación Política INCaP. Nº 2. Verano 2005/2006. Revista Capacitación Política INCaP. Nº 3. Otoño 2006. Revista Capacitación Política INCaP. Nº 4. Invierno 2007.

## Bibliografía:

Abal Medina Juan (2004): *Los partidos políticos: ¿un mal necesario?* 1º ed. Buenos Aires. Capital Intelectual.

Abal Medina, Juan y Suarez Cao, Julieta (2002). *La competencia partidaria en la Argentina: sus implicancias sobre el régimen democrático*. En Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina, Juan: "El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal". Ed. Homo Sapiens. Santa Fe. Argentina. Pp. 163-186.

Ai. Camp Roderic (1995): *"Los intelectuales y el Estado en el México del Siglo XX"*. México. FCE.

Alford, Robert. R. y Friedland, Roger (1991): *"Los Poderes de la Teoría. Capitalismo, Estado y Democracia"*. Argentina. Manantial.

Almond Gabriel A (1999): *"Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en las ciencias políticas"*. México. Fondo de Cultura Económica (FCE).

Almond, G; Dahl, R; Downs, A; Duverger, M; Easton, D; Lipset, S; Mosca, G; Olson, M; Riker, W; Rokkan, S y Verba, S (1992): *"Diez textos básicos de Ciencia Política"*. Barcelona. Editorial Ariel.

Altamirano Carlos (2001): *"Bajo el signo de las masas (1943-1973)"*. Biblioteca del Pensamiento Argentino VI. Grupos Editorial Planeta. Ariel Historia. Buenos Aires.

Althusser Louis (2008): *"Ideología y aparatos ideológicos de Estado"*. Freud y Lacan. Buenos Aires. Nueva Visión.

Amadeo, Mario (1956): *Ayer, hoy, mañana*. Buenos Aires. Gure.

Auyero, Carlos A. (1973): *Proyecto de liberación*. Año 1. Nº 2, pp. 7-10.

Babb Sarah (2001) *"The rise of the new money doctors in México"*. Paper presented at a conference on the Financialization of the Global Economy, Political Economy Research Institute (PERI), University of Massachusetts at Amherst, December 7-8, Amherst, MA.

Babb Sarah (2003): *"Proyecto: México. Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo"*. México. Fondo de Cultura Económica (FCE).

Babbie, Earl R (1996): *"Manual para la Práctica de la Investigación Social"*. Desclée De Brouwer. Bilbao.

Bachrach Peter (1973): *"Crítica de la teoría elitista de la democracia"*. Buenos Aires. Amorrortu editores.

Ballabio, Marcela y Cueto, Walter (2010): *"Clase dirigente y calidad democrática: capacidades y competencias para funcionarios políticos en Mendoza, Argentina"*. En Revista Buen Gobierno, Nº 8. Semestral. Enero-Junio. Ed. Fundación Mexicana de Estudios Políticos Administrativos A.C.

Bello, Claudia (1999): *“El mito del Estado ineficiente”*. Argentina. Nuevo hacer Grupo Editor Latinoamericano.

Bonnet, Alberto (2008): *“La hegemonía menemista: el neoconservadurismo en Argentina 1989-2001”*. 1º edición. Buenos Aires. Prometeo.

Bulcournf, Pablo A. y D’Alessandro, Martín (2003): *“La Ciencia Política en la Argentina”*. En Pinto, Julio. *Introducción a la Ciencia Política*. Capítulo 2. 4º ed. Buenos Aires. Ed. Universitaria de Buenos Aires.

Camou Antonio (2006): *“El Saber detrás del Trono. Intelectuales-expertos, tanques de pensamiento y políticas económicas en la Argentina democrática (1985-2001)”*. En Adolfo Garcé y Gerardo Uña (Coords.). *Think Tanks y Políticas Públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*. BsAs. Editorial Prometeo.

Camou Antonio (2008): *“Los Consejeros del Príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina”*. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires. Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación. Segunda Edición. 2008.

Camou Antonio, Tortti María Cristina y Viguera Aníbal (2007): *“La Argentina democrática: los años y los libros”*. Buenos Aires. Argentina. Prometeo.

Charle Christophe (2009): *“El nacimiento de los “intelectuales” 1880-1900”*. Buenos Aires. Ediciones Nueva Visión.

Cueto, Walter y Guardamagna, María Melina (2011): *“Políticas de Estado en democracia”*. Revista El Estadista. Año 2. Número 39. 1 al 14 de septiembre. Argentina.

Cueto, Walter y Guardamagna, María Melina (2012): *¿Hay políticas de Estado en la Argentina? Aproximaciones a un concepto*. Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal (DAAPGE), Nº 18. Julio-Agosto. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional del Litoral, Argentina.

Dahl, Robert. A (2008): *“La igualdad política”*. Buenos Aires. FCE. 2008.

De Imaz, José Luis (1964): *Los que mandan*. Buenos Aires. Editorial Universitaria de Buenos Aires.

Dezalay Yves y G. Garth Bryant (2002): *“La internacionalización de las luchas por el poder. La competencia entre abogados y economistas por transformar los Estados latinoamericanos”*. Bogotá. Colombia. ILSA – Universidad Nacional de Colombia.

Díaz, Rodolfo (2002): *“¿Prosperidad o ilusión? Las reformas de los 90 en Argentina”*. Buenos Aires. Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma.

Dinatale, Martín; Gallo, Alejandra y Nabot, Damián (2005). *“La escalera invisible: mecanismos de ascenso en la clase política”*. 1º edición. Buenos Aires. La Crujía: Fundación Konrad Adenauer.

Dugini, María Inés y Lopez, Marta Iris (1995): *Breve Reseña Histórica de la Creación de Nuestra Facultad*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza. Argentina.

Fernández, Arturo; Lesgart, Cecilia; Kandel, Victoria (2002): *“La Ciencia Política en Argentina. Dos siglos de historia”*. Buenos Aires. Ediciones Biebel.

Freund Julián (1968). *Sociología de Max Weber*. Barcelona. Ediciones Península.

Garcé Adolfo y Uña Gerardo (comp.) (2006) *“Think Tanks y políticas públicas en Latinoamérica”*. Buenos Aires. Prometeo libros.

García Delgado, Daniel (2003): *“Estado-nación y la crisis del modelo”*. 1º edición. Buenos Aires. Grupo Editorial Norma.

Germani, Gino (1962): *Política y sociedad en una época en transición*. Buenos Aires. Paidós.

Golden, Hugo David (2010): *“¿Vivir o seguir sobreviviendo? Una conceptualización de la capacitación estatal de dirigentes en Argentina”*. Tesis de Maestría en Administración y Políticas Públicas. Universidad de San Andrés.

Gramsci Antonio (1971): *“La política y el Estado moderno”*. Barcelona. Ediciones Península.

Gramsci Antonio (2002): *“Escritos políticos (1917-1933)”*. Buenos Aires. Siglo XXI.

Gramsci Antonio (2004): *“Intelectuales y organización de la cultura”*. Buenos Aires. Nueva Visión.

Guardamagna, María Melina (2006): *“La emergencia de liderazgos de opinión frente a la crisis de los liderazgos partidarios en Mendoza”*. Tesina de grado Carrera de Ciencia Política y Administración Pública. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNCuyo.

Guardamagna, María Melina (2011): *“Marchas y contramarchas en el desarrollo de la ciencia política argentina”*. Revista Persona y Sociedad. Volumen XXV. Nº 3. Diciembre. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad Alberto Hurtado. Santiago de Chile. Pp. 11-27.

Guardamagna, María Melina (2012): *¿Una política de Estado para la función pública? Aciertos y desaciertos en la formación y capacitación de cuadros políticos en democracia*. Revista Trabajo y Sociedad. Nº 19. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Santiago del Estero. Argentina.

Guardamagna, María Melina (2012): *“El rol de la universidad en la formación de cuadros políticos en la Constitución de 1949”*. Revista Postdata. (En prensa)

Halperin Donghi, Tulio (2008): *Son memorias*. Argentina. Siglo XXI Editores.

Halperín Jorge (2006): *“Progresismo argentino. Historia y actualidad”*. Buenos Aires. Capital Intelectual.

Hernández Sampieri Roberto, Fernández Collado Carlos y Casas Pérez María (1994): *“Metodología de la investigación”*. México. McGRAW – HILL.

Iazzetta, Osvaldo (2000): *“Los técnicos en la política argentina”*. En Oscar Oszlak (Comp.), Estado y Sociedad. Las nuevas reglas del juego. Vol. 2, Eudeba/Centro de Estudios Avanzados, Buenos Aires.

Kohan Néstor. *“Gramsci y Marx: Hegemonía y poder en la teoría marxista”*. Cátedra libre de Antonio Gramsci. Documento virtual: [www.rebellion.org/docs/56508.pdf](http://www.rebellion.org/docs/56508.pdf). 2008. (Agosto, 2011)

Koldo Echevarría (editor) (2006): *“Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina”*. BID. Washington DC.

Larriqueta, Daniel (2000): *“Manual para gobernantes”*. Buenos Aires. Ediciones de la Flor.

Larriqueta, Daniel (2008): *“Cómo empezamos la democracia”*. 1º edición. Buenos Aires. Edhasa.

Lechner, Norbert (1999): *“Estado y sociedad en una perspectiva democrática”*. Documento virtual: <http://www.argiropolis.com.ar/documentos/investigacion/publicaciones/papeles/lechner1.htm>. (Julio, 2011)

Longo, Francisco (2001) *La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad*, documento de trabajo publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de Política, Washington D.C.

Loya Chávez, Hermilia (2008): *Los modelos pedagógicos en la formación de profesores*. Revista Iberoamericana de Educación. Nº 46/3. 25 de mayo. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

Margheritis Ana (2002): *“Policy Innovation and Leaders' Perceptions: Building a Reformist Consensus in Argentina”*. Journal of Latin American Studies, Vol. 34, No. 4, pp. 881-914 Published by: Cambridge University Press.

Manin Bernard (1998): *“Los principios del gobierno representativo”*. Editorial Alianza. Madrid.

Marsh David y Gerry Stoker (eds.) (1997): *“Teorías y métodos de la ciencia política”*. Alianza Editorial. Madrid.

Marx Karl (2003). *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*. Buenos Aires. Prometeo.

Matus, Carlos (2006): *Planificar para gobernar: el método PES*. 1ª ed. San Justo. Universidad Nacional de la Matanza. Buenos Aires

Matus, Carlos (2007): *Los tres cinturones del gobierno*. 1ª ed. San Justo. Universidad Nacional de la Matanza. Buenos Aires.

Matus, Carlos (2008): *El líder sin estado mayor: la oficina del gobernante*. 1ª ed. San Justo. Universidad Nacional de la Matanza.

Mazucca, Sebastián (2002): *¿Democratización o burocratización? Inestabilidad del acceso al poder y estabilidad del ejercicio del poder en América Latina*. En Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades. Año 4, Nº 7. Primer semestre.

Medrano José María (2000): *"Instituciones, política y gobernabilidad"*. Revista Colección Año VI. Nº 9. Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales, Políticas y de la Comunicación. UCA. Pp. 61-84.

Mendicoa Gloria (2003): *"Sobre tesis y tesisistas. Lecciones de enseñanza – aprendizaje"*. Espacio Editorial. Buenos Aires.

Mendizabal Enrique y Sample Kristen (coeditores) (2009): *"Dime a quién escuchas... Think Tanks y partidos políticos en América Latina"*. Perú. IDEA internacional y ODI.

Monasta Atilio (2001). *Antonio Gramsci (1891-1937)*. Perspectivas: revista trimestral de educación comparada. París. UNESCO: Oficina Internacional de Educación. Vol. XXIII, nos 3-4, 1993. Pp. 633-649.

Mosca, Gaetano (1992): *"La Clase Política"*. En Diez textos básicos de la Ciencia Política. Barcelona. España. E. Ariel.

Mosca, Gaetano y Bobbio, Norberto (1984): *"La Clase Política"*. Argentina. FCE.

Negri Sergio Ernesto (2000): *"La Función Pública en la República Argentina: Impresiones de una historia reciente de avances y retrocesos. El caso del Cuerpo de Administradores Gubernamentales"*. Trabajo presentado al V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Octubre.

Neiburg Federico y Plotkin Mariano (comp.) (2004): *"Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina"*. Buenos Aires. Paidós.

Novaro, Marcos (2000): *"Representación y Liderazgo en las Democracias Contemporáneas"*. Homos Sapiens. Rosario. Argentina.

O'Donnell, Guillermo (1975): *"Reflections on the patterns of change of the bureaucratic-authoritarian state"* en Documento CEDES, GE- CLACSO, nº 1, la versión en castellano "Tensiones del estado burocrático-autoritario y la cuestión de la democracia" en O'Donnell, Guillermo (1997): *Contrapuntos. Ensayos sobre autoritarismo y modernización*. Buenos Aires, Editorial Paidós.

O'Donnell, Guillermo (1979): *"Notas para el estudio de procesos democratización política a partir del estado burocrático-autoritario"* en Estudios CEDES, 2 nº 5, Buenos Aires. Incorporado en O'Donnell, Guillermo (1997): *Contrapuntos. Ensayos sobre autoritarismo y modernización*. Buenos Aires, Editorial Paidós.

O'Donnell, Guillermo (1982): *"El Estado Burocrático Autoritario"*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

O'Donnell, Guillermo (1989): *"Transições, Continuidades e Alguns Paradoxos"* en O'Donnell y Reis (Comp.), *A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas*, San Pablo, Ed. Vértice. La versión en castellano *"Transiciones, continuidades y algunas"*

*paradojas*” en O’Donnell, Guillermo (1997): *Contrapuntos. Ensayos sobre autoritarismo y modernización*. Buenos Aires, Editorial Paidós.

Orgogozo, Isabelle (1992): *“Administración francesa”*. En *La formación de directivos para la modernización de la administración pública*. España. Pp. 119-124.

Oro Tapia Luis R. (2010): *“Max Weber: la política y los políticos. Una mirada desde la periferia”*. RIL editores, Santiago, Chile.

Oszlak Oscar y O’Donnell Guillermo (1976): *“Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO. Vol. 4. Buenos Aires, Argentina. Versión utilizada en Oszlak Oscar y O’Donnell Guillermo (2008): *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires. Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación. Segunda Edición.

Oszlak Oscar (1977): *“Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal”*. Documento CEDES/G.E CLACSO. Vol. 8. Julio. Buenos Aires, Argentina.

Oszlak Oscar (1978): *“Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio”*. Estudios CEDES, Vol. 1, N° 3. Versión utilizada en Oszlak Oscar (2008): *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires. Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación. Segunda Edición.

Oszlak, Oscar (1997): *“La administración pública como área de investigación: la experiencia de Argentina”*. Ponencia presentada en el II Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Isla de Margarita. Octubre.

Oszlak Oscar (1980): *“Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas”*, Estudios CEDES, Vol. 3, N°2.

Oszlak Oscar (1999): *“Quemar las naves (o como lograr reformas estatales irreversibles)”*. Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, Año 6. No. 14.

Oszlak, Oscar (2000): *“El Posgrado en Administración Pública: una Maestría pionera”*. En revista *Temas y Propuestas* N° 18 - Año 9 - Noviembre de 2000, Secretaría Pedagógica de la Facultad de Ciencias Económicas UBA. Buenos Aires.

Oszlak, Oscar (2002): *“Sistemas de Servicio Civil en América Latina y el Caribe: Situación Actual y Desafíos Futuros”*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington. D. C.

Oszlak Oscar (2003): *“El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina”*. *Desarrollo Económico*, vol. 42, N° 168. Enero-Marzo. Buenos Aires, Argentina.

Oszlak Oscar (2006): *“Burocracia estatal: política y políticas públicas”*. *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político*. Vol. XI, Abril. Buenos Aires, Argentina.

Oszlak Oscar (2009): *“La profesionalización del servicio civil en América Latina: impactos sobre el proceso de democratización”*. Proyecto OEA-PNUD. La Democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina. Noviembre.

Palermo, Vicente (2011): *“Consejeros del príncipe: intelectuales y populismo en la Argentina de hoy”*. En RECSO. Revista de Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Católica de Uruguay. Vol. 2. Año 2. Montevideo.

Pavón, Héctor (2012): *“Los intelectuales y la política en la Argentina. Es combate por las ideas 1983-2012”*. Debate. Buenos Aires.

Peters B. Guy (2003): *“El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política”*. Editorial Gedisa. Barcelona.

Portantiero, Juan Carlos (coord.) (2002): *Informe democracia en la Argentina. Desafíos de la política*. Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Portelli, Hughes (1998) *“Gramsci y el bloque histórico”* – Siglo XXI Editores, México

Poulantzas Nicos (1986). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. México. Siglo XXI. 23ª edición.

Quiroga, Hugo (2005): *“La Argentina en emergencia permanente”*. 1º edición. Buenos Aires. Edhasa.

Quiroga, Hugo (2010): *“La república desolada; los cambios políticos de la Argentina (2001-2009)”*. Buenos Aires. Edhasa.

Ramella Susana (2004): *“Algunas interpretaciones en torno al proceso constituyente y a la ideología de la Constitución de 1949”*. En Revista de Historia del Derecho. N° 32. Argentina. Pág. 253-335.

Ramírez Hernán (2007): *“Corporaciones en el poder. Institutos económicos y acción política en Brasil y Argentina: IPES, FIEL y Fundación Mediterránea”*. Lenguaje Claro Editora. Argentina.

Ramos, Abelardo (1957): *Revolución y contrarrevolución en Argentina*. Buenos Aires. Editorial Amerindia. Pp. 437-448

Revista Diálogo Político (2008): *“Elites y Democracia”*. Konrad-Adenauer-Stiftung A. C. Año XXV - N° 3 – Septiembre.

Revista Escuela de Gobierno y Administración (2008): *“25 años en democracia”*. Ministerio Secretaría General de la Gobernación. Subsecretaría de Gestión Pública. Gobierno de Mendoza. Año 1. Número 0. Mayo.

Romero Juan Pablo (2009): *“Reformas administrativas en la administración pública nacional”*. Mimeo. [www.genesisprofesional.com.ar](http://www.genesisprofesional.com.ar). (Septiembre, 2010)

Ruiz Ángel (1990): *“El lugar de las superestructuras y los intelectuales en la filosofía política de Gramsci”*. Revista de filosofía de la Universidad de Costa Rica, Volumen XXVIII, No 67-80. Editorial Universidad de Costa Rica.

Roberts Kenneth (2002): *El sistema de partidos y la transformación de la representación política en la era neoliberal latinoamericana*. En Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina, Juan: "El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal". Ed. Homo Sapiens. Santa Fe. Argentina. Pp. 55-76.

Salazar Vargas Carlos (2008): *"Políticas Públicas y Think Tanks"*. Colombia. Konrad Adenau Stiftung.

Sampay, Arturo (1975): *Las Constituciones argentinas (1810-1972)*. Buenos Aires. Eudeba. Pp. 475-479.

Sampay, Arturo Enrique (1951): *"La Formación Política que la Constitución Argentina encarga a las Universidades"*. Boletín de Estudios Políticos. Instituto de Estudios Políticos. Universidad Nacional de Cuyo. Nº 2. Mendoza. Argentina.

Sarlo, Beatriz (2007): *"La batalla de las ideas (1943-1973)"*. Biblioteca del Pensamiento Argentino VII. Emecé. Buenos Aires.

Sarlo, Beatriz (2011): *"La audacia y el cálculo"*. 1º edición. Buenos Aires. Sudamericana.

Schumpeter, Joseph (1984): *"Capitalismo, socialismo y democracia"*. Sarpe, Buenos Aires.

Smith James A. (1994): *"Intermediarios de Ideas. Los "Grupos de Expertos" (Think Tanks) y el surgimiento de la nueva elite política"*. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano.

Subirats, Joan *et al.* (2008): *"Análisis y gestión de políticas públicas"*. Barcelona. Ariel.

Tarruella, Alejandro (2005): *"Guardia de Hierro"*. Buenos Aires. Argentina. Editorial Sudamericana.

Thwaites Rey, Mabel (2001). *"Tecnócratas vs punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs administración"*. En Revista Encrucijadas, Nº 6, UBA, Buenos Aires.

Thwaites Rey, Mabel (2007). *"Estado y marxismo. Un siglo y medio de debates"*. Buenos Aires. Prometeo.

Thwaites Rey, Mabel y López, Andrea (editoras) (2005). *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el estado argentino*. Buenos Aires. Prometeo.

Trent John E. and Stein Michael (1991): *"The interaction of the state and political science in Canada: a preliminary mapping"*. En Easton David, Gunnell John G. and Graziano Luigi. *The Development of Political Science. A Comparative Survey*. London. Routledge.

Trigo Chacón, Manuel (2008): *"Los Estados y las Relaciones Internacionales. Historia documentada"*. Tomo II. Visión Libros. España. Pp. 525.

Weber, Max (2007) *“La Ciencia como Profesión” y “La Política como Profesión”*. Madrid. España. Ed. Espasa Calpe. S.A. Tercera edición.

Yannuzzi, María de los Angeles (1993): *“Intelectuales, Masas y Elites. Una introducción a Mosca, Pareto y Michels”*. Rosario. Argentina. Editora UNR.

Zanatta Loris (2009): *“Breve historia del peronismo clásico”*. Buenos Aires. Editorial Sudamericana.

### **Documentos:**

Abad, Sebastián (2006). Texto de apoyo para el dictado del módulo: “Los efectos de la fragmentación: ética y ocupación del Estado”. Programa Nacional de Capacitación Política. Instituto Nacional de Capacitación Política. Ministerio del Interior. Buenos Aires.

Abal Medina, Juan Manuel (2010). Argentina del bicentenario: logros y desafíos. En Proyecto Generación Bicentenario: una mirada al futuro de la Argentina. Instituto Nacional de Capacitación Política. Ministerio del Interior. Pp. 11-15.

Actas del Primer Congreso Nacional de Filosofía. Tomo I, II y III. Universidad Nacional de Cuyo. 30 de marzo-9 de abril de 1949. Mendoza. Argentina.

Alejandro Tullio (1994): Comprender el mensaje. Sobre la Formación Política como herramienta para profundizar la democracia. Noviembre. Buenos Aires. Argentina.

Alejandro Tullio (1995): Escuela Nacional de Gobierno. Características del Curso General.

Alejandro Tullio (1996): Informe a la Mesa Directiva del Comité Nacional. UCR. Formación Política: Escuela Nacional de Gobierno. 16 de enero.

Alfonsín, Raúl (1985): Discurso Parque Norte. En Aznar, Luis y otros (1986): Discursos sobre el discurso. Buenos Aires. Eudeba-FUCADE.

Cao, Horacio (2006). Texto de apoyo para el dictado del módulo: “Administración y fragmentación. La gestión del Estado y la fragmentación territorial”. Programa Nacional de Capacitación Política. Instituto Nacional de Capacitación Política. Ministerio del Interior. Buenos Aires.

Caramello, Carlos (2006). Texto de apoyo para el dictado del módulo: “Capacitación política para enfrentar los nuevos desafíos de gobernabilidad”. Programa Nacional de Capacitación Política. Instituto Nacional de Capacitación Política. Ministerio del Interior. Buenos Aires.

Carta Abierta/1. 2008. Disponible en <http://www.cartaabierta.org.ar/nueva/index.php/cartas/carta-abierta1> (Julio, 2012).

Chaves, Guillermo (2010). Proyecto Generación Bicentenario: una mirada al futuro de la Argentina. Instituto Nacional de Capacitación Política. Ministerio del Interior. Pp. 9, 10.

Cruz, Irineo Fernando (1949): Discurso Rector de la Universidad Nacional de Cuyo. Actas del Primer Congreso Nacional de Filosofía. Sesión Inaugural. Mendoza. Tomo I. Pp. 51-60

Cruz, Irineo Fernando (1949): Discurso Rector de la Universidad Nacional de Cuyo. Actas del Primer Congreso Nacional de Filosofía. Sesión Clausura. Mendoza. Tomo I. Pp. 129-131.

Cruz, Irineo Fernando (1950): *Con el auspicio del Instituto del Trabajo de la UNC se inauguraron los Cursos de Capacitación Gremial*. Diario el Forjador. Año 2. N° 3, pp. 1. Mendoza.

Cruz, Irineo Fernando (1950): Discurso Rector de Universidad Nacional de Cuyo. Boletín de Estudios Políticos. Instituto de Estudios Políticos. Universidad Nacional de Cuyo. Número 1. Mendoza. Argentina.

Cuadernos del (INCaP) Nivel Avanzado (2008). Políticas públicas, planificación y gobierno. Política, elecciones y sistemas electorales. Estado, federalismo y desarrollo. Programa Nacional de Formación de Dirigentes y Fortalecimiento Institucional. Instituto Nacional de Capacitación Política. Ministerio del Interior.

Cuadernos del (INCaP) N° 1 (2008). Historia del Pensamiento Nacional y Universal. Programa Nacional de Formación de Dirigentes y Fortalecimiento Institucional. Instituto Nacional de Capacitación Política. Ministerio del Interior.

Cuadernos del (INCaP) N° 2 (2008). Economía para el Desarrollo. Programa Nacional de Formación de Dirigentes y Fortalecimiento Institucional. Instituto Nacional de Capacitación Política. Ministerio del Interior.

Cuadernos del (INCaP) N° 3 (2008). Fortalecimiento Institucional: Estado y Democracia. Programa Nacional de Formación de Dirigentes y Fortalecimiento Institucional. Instituto Nacional de Capacitación Política. Ministerio del Interior.

Cuadernos del (INCaP) N° 4 (2008). Liderazgo político y gobernabilidad: El arte de gobernar. Programa Nacional de Formación de Dirigentes y Fortalecimiento Institucional. Instituto Nacional de Capacitación Política. Ministerio del Interior.

Diálogo Argentino. Boletín informativo. N° 1. 30 de enero de 2002.

[http://www.presidenciaduhalde.com.ar/system/contenido.php?id\\_cat=37](http://www.presidenciaduhalde.com.ar/system/contenido.php?id_cat=37)

Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1949. Tomo I. Debates y Sanciones. 24 de enero - 16 de marzo. Buenos Aires. Imprenta del Congreso de la Nación.

Diario de Sesiones. Convención Nacional Constituyente. 15ª Reunión. 3ª Sesión Ordinaria. 22 de Julio de 1994

Diario de Sesiones. Convención Nacional Constituyente. 16ª Reunión. 3ª Sesión Ordinaria. 25 de Julio de 1994.

Diario el Forjador (1950): *¿Tiene importancia la dedicación al estudio?* Año 2. N° 2, pp. 4.

Diario el Forjador (1950): *El obrero y la nueva educación*. Año 2. Nº 2, pp. 4.

Droghi, Silvina y Metón, Nicolás (2006). Texto de apoyo para el dictado del módulo: "Gestión Política". Programa Nacional de Capacitación Política. Instituto Nacional de Capacitación Política. Ministerio del Interior. Buenos Aires.

Escuela Nacional de Gobierno. Actividades realizadas en 2004.

[http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/escuela\\_de\\_gobierno/paginas/escuela\\_2004.html](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/escuela_de_gobierno/paginas/escuela_2004.html) (Julio, 2011)

Escuela Nacional de Gobierno. Actividades realizadas en 2005.

[http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/escuela\\_de\\_gobierno/paginas/escuela\\_2005.html](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/escuela_de_gobierno/paginas/escuela_2005.html) (Julio, 2011)

Escuela Nacional de Gobierno. Breve descripción de la propuesta 1997. Material aportado por Catalina Nosiglia. Noviembre, 2011.

Escuela Nacional de Gobierno. Ciclo de Seminarios correspondientes a las Mesas Sectoriales del Diálogo Argentino. Material aportado por el AG Enrique Bellagio. Febrero, 2012.

Escuela Nacional de Gobierno. Congreso UNASUR. La necesidad de capacitar cuadros políticos.

<http://www.youtube.com/watch?v=m25M2HWNxGo&feature=BFa&list=UUudXO3T77xTemlaF58aD3Ng>. Subido el 17 noviembre de 2011. (Diciembre, 2011)

Escuela Nacional de Gobierno. Curso General. Febrero, 1996. Buenos Aires. Argentina.

Escuela Nacional de Gobierno. Descripción General de la Propuesta 1997. Material aportado por Catalina Nosiglia. Noviembre, 2011.

Escuela Nacional de Gobierno. Documento Inauguración Ciclo Lectivo 1998. Buenos Aires. Argentina.

Escuela Nacional de Gobierno. Informe anual de actividades 2002. Material aportado por el AG Enrique Bellagio. Febrero, 2012.

Escuela Nacional de Gobierno. Informe de Gestión 2003. Material aportado por el AG Enrique Bellagio. Febrero, 2012.

Escuela Nacional de Gobierno. Informe de Gestión 2011.

<http://www.youtube.com/watch?v=42aX6noVmeo&list=UUudXO3T77xTemlaF58aD3Ng&index=1&feature=plcp> (Diciembre, 2011)

Escuela Nacional de Gobierno. Material bibliográfico. Período 1997/2001. Junio, 2004. Material aportado por María Angélica Muñoz. Secretaria de la ENG desde 1995 hasta 2007.

Escuela Nacional de Gobierno. Plan Federal de Capacitación de Dirigentes Políticos y Sociales de Nivel Local 2003. Material aportado por el AG Enrique Bellagio. Febrero, 2012.

Escuela Nacional de Gobierno. Plan Federal de Capacitación de Dirigentes Políticos y Sociales de nivel local. Módulo correspondiente al Plan de Seminarios y Talleres Temáticos. Material aportado por el AG Enrique Bellagio. Febrero, 2012.

Escuela Nacional de Gobierno. Programa de Articulación Nacional y Acción Local (PANAL). <http://eng.igm.gob.ar/paginas.dhtml?pagina=75> (Diciembre, 2011)

Escuela Nacional de Gobierno. Programa de Formación de Dirigentes Deportivos 2006.  
[http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/escuela\\_de\\_gobierno/paginas/actividades\\_formacion\\_deportiva\\_2006.html](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/escuela_de_gobierno/paginas/actividades_formacion_deportiva_2006.html) (Julio, 2011)

Escuela Nacional de Gobierno. Programa de Formación de Dirigentes Deportivos 2007.  
[http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/escuela\\_de\\_gobierno/paginas/formacion\\_deportiva\\_2006.html](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/escuela_de_gobierno/paginas/formacion_deportiva_2006.html) (Julio, 2011)

Escuela Nacional de Gobierno. Programa de Formación Política 2006.  
[http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/escuela\\_de\\_gobierno/paginas/formacion\\_politica\\_2006.html](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/escuela_de_gobierno/paginas/formacion_politica_2006.html) (Julio, 2011)

Escuela Nacional de Gobierno. Programa de Formación Política 2007.  
[http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/escuela\\_de\\_gobierno/paginas/formacion\\_politica\\_2007.html](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/escuela_de_gobierno/paginas/formacion_politica_2007.html) (Julio, 2011)

Escuela Nacional de Gobierno. Publicación por los cuatro años de la ENG. INAP. 1999. Buenos Aires. Argentina.

Escuela Nacional de Gobierno. Sebastián Lorenzo, Congreso UNASUR.  
[http://www.youtube.com/watch?v=CzxlepM\\_A2I&feature=BFa&list=UUudXO3T77xTemIaF58aD3Ng](http://www.youtube.com/watch?v=CzxlepM_A2I&feature=BFa&list=UUudXO3T77xTemIaF58aD3Ng). Subido el 17 noviembre de 2011. (Diciembre, 2011)

Escuela Nacional de Gobierno. Sistema de Evaluación Integral del Curso General. 1996.

Escuela Nacional de Gobierno. Spot presentación de PANAL.  
<http://www.youtube.com/watch?v=wmiL65e6SRM>. Subido el 17 noviembre de 2011. (Diciembre, 2011)

Escuela Nacional de Gobierno. Una experiencia novedosa. INAP. Mayo, 1998. Buenos Aires. Argentina.

Golden, David (2006). Texto de apoyo para el dictado del módulo: "Modelos de pensamiento económico". Programa Nacional de Capacitación Política. Instituto Nacional de Capacitación Política. Ministerio del Interior. Buenos Aires.

INCaP Virtual <http://200.59.145.196/incapvirtual/institucional.html> (Diciembre, 2011)

Instituto de Capacitación y Formación de Dirigentes. Publicación por los cuatro años del INCaP. 1999. Ministerio del Interior.

Instituto Nacional de Capacitación de Dirigentes Políticos y Sociales (2003): Informe de Gestión 2002-2003. Ministerio del Interior. Secretaría de Asuntos Políticos.

Instituto Nacional de Capacitación Política (2011): Informe de Gestión 2008-2011. Ministerio del Interior. Secretaría de Asuntos Políticos y Electorales.

Ivanissevich, Oscar (1949): Discurso Ministro de Educación. Actas del Primer Congreso Nacional de Filosofía. Sesión Inaugural. Mendoza. Tomo I, pp. 51-56.

Jefatura de Gabinete de Ministros. Memoria Detallada del estado de la Nación Año 1995. Marzo 1996. <http://www.jgm.gov.ar> (Noviembre, 2011)

Jefatura de Gabinete de Ministros. Memoria Detallada del estado de la Nación Año 1996. Marzo 1997. <http://www.jgm.gov.ar> (Noviembre, 2011)

Jefatura de Gabinete de Ministros. Memoria Detallada del estado de la Nación Año 1997. Marzo 1998. <http://www.jgm.gov.ar> (Noviembre, 2011)

Jefatura de Gabinete de Ministros. Memoria Detallada del estado de la Nación Año 1998. Marzo 1999. <http://www.jgm.gov.ar> (Noviembre, 2011)

Jefatura de Gabinete de Ministros. Memoria Detallada del estado de la Nación Año 1999. Marzo 2000. <http://www.jgm.gov.ar> (Noviembre, 2011)

Jefatura de Gabinete de Ministros. Memoria Detallada del estado de la Nación Año 2002. Marzo 2003. <http://www.jgm.gov.ar> (Noviembre, 2011)

Jefatura de Gabinete de Ministros. Memoria Detallada del estado de la Nación Año 2003. Marzo 2004. <http://www.jgm.gov.ar> (Noviembre, 2011)

Jefatura de Gabinete de Ministros. Memoria Detallada del estado de la Nación Año 2004. Marzo 2005. <http://www.jgm.gov.ar> (Noviembre, 2011)

Jefatura de Gabinete de Ministros. Memoria Detallada del estado de la Nación Año 2005. Marzo 2006. <http://www.jgm.gov.ar> (Noviembre, 2011)

Jefatura de Gabinete de Ministros. Memoria Detallada del estado de la Nación Año 2006. Marzo 2007. <http://www.jgm.gov.ar> (Noviembre, 2011)

Jefatura de Gabinete de Ministros. Memoria Detallada del estado de la Nación Año 2007. Marzo 2008. <http://www.jgm.gov.ar> (Noviembre, 2011)

Jefatura de Gabinete de Ministros. Memoria Detallada del estado de la Nación Año 2008. Marzo 2009. <http://www.jgm.gov.ar> (Noviembre, 2011)

Jefatura de Gabinete de Ministros. Memoria Detallada del estado de la Nación Año 2009. Marzo 2010. <http://www.jgm.gov.ar> (Noviembre, 2011)

Jefatura de Gabinete de Ministros. Memoria Detallada del estado de la Nación Año 2010. Marzo 2011. <http://www.jgm.gov.ar> (Noviembre, 2011)

Jefatura de Gabinete de Ministros. Memoria Detallada del estado de la Nación Año 2011. Marzo 2012. <http://www.jgm.gov.ar> (Noviembre, 2011)

Mensaje Presidencial del Dr. Néstor Carlos Kirchner a la Honorable Asamblea Legislativa. 25 de mayo del 2003.

<http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/publicacion/2003.pdf> (Septiembre, 2012).

Lewkiwicz, Ignacio (2006). Texto de apoyo para el dictado del módulo: “El liderazgo en perspectiva histórica”. Programa Nacional de Capacitación Política. Instituto Nacional de Capacitación Política. Ministerio del Interior. Buenos Aires.

Moreau, Leopoldo y Cafiero, Antonio. Proyecto de Ley para la creación de la Escuela Nacional de Gobierno. 1999. Expediente. 1198-S-99.

Paz, Gabriel y Cantarelli, Mariana (2006). Texto de apoyo para el dictado del módulo: “Fragmentación y construcción política: de la demanda a la responsabilidad”. Programa Nacional de Capacitación Política. Instituto Nacional de Capacitación Política. Ministerio del Interior. Buenos Aires.

Perón, Juan Domingo (1949): Discurso Presidente de la Nación. Actas del Primer Congreso Nacional de Filosofía. Sesión Clausura. (1949). Mendoza. Tomo I. Pp. 131-174.

Presupuesto Nacional 1997. Jurisdicciones: Jefatura de Gabinete de Ministros y Ministerio del Interior. Ministerio de Economía de la Nación. Argentina.

Presupuesto Nacional 1998. Jurisdicciones: Jefatura de Gabinete de Ministros y Ministerio del Interior. Ministerio de Economía de la Nación. Argentina.

Presupuesto Nacional 1999. Jurisdicciones: Jefatura de Gabinete de Ministros y Ministerio del Interior. Ministerio de Economía de la Nación. Argentina.

Presupuesto Nacional 2000. Jurisdicciones: Jefatura de Gabinete de Ministros y Ministerio del Interior. Ministerio de Economía de la Nación. Argentina.

Presupuesto Nacional 2001. Jurisdicciones: Jefatura de Gabinete de Ministros y Ministerio del Interior. Ministerio de Economía de la Nación. Argentina.

Presupuesto Nacional 2002. Jurisdicciones: Jefatura de Gabinete de Ministros y Ministerio del Interior. Ministerio de Economía de la Nación. Argentina.

Presupuesto Nacional 2003. Jurisdicciones: Jefatura de Gabinete de Ministros y Ministerio del Interior. Ministerio de Economía de la Nación. Argentina.

Presupuesto Nacional 2004. Jurisdicciones: Jefatura de Gabinete de Ministros y Ministerio del Interior. Ministerio de Economía de la Nación. Argentina.

Presupuesto Nacional 2005. Jurisdicciones: Jefatura de Gabinete de Ministros y Ministerio del Interior. Ministerio de Economía de la Nación. Argentina.

Presupuesto Nacional 2006. Jurisdicciones: Jefatura de Gabinete de Ministros y Ministerio del Interior. Ministerio de Economía de la Nación. Argentina.

Presupuesto Nacional 2007. Jurisdicciones: Jefatura de Gabinete de Ministros y Ministerio del Interior. Ministerio de Economía de la Nación. Argentina.

Presupuesto Nacional 2008. Jurisdicciones: Jefatura de Gabinete de Ministros y Ministerio del Interior. Ministerio de Economía de la Nación. Argentina.

Presupuesto Nacional 2009. Jurisdicciones: Jefatura de Gabinete de Ministros y Ministerio del Interior. Ministerio de Economía de la Nación. Argentina.

Presupuesto Nacional 2010. Jurisdicciones: Jefatura de Gabinete de Ministros y Ministerio del Interior. Ministerio de Economía de la Nación. Argentina.

Presupuesto Nacional 2011. Jurisdicciones: Jefatura de Gabinete de Ministros y Ministerio del Interior. Ministerio de Economía de la Nación. Argentina.

Publicación por los 25 años de democracia. Instituto Nacional de Capacitación Política. Ministerio del Interior. 2008.

Revista Capacitación Política. Nº 1. Mayo, 2005. Instituto Nacional de Capacitación Política. Ministerio del Interior.

Revista Capacitación Política. Nº 2. Verano 2005/2006. Instituto Nacional de Capacitación Política. Ministerio del Interior.

Revista Capacitación Política. Nº 3. Otoño 2006. Instituto Nacional de Capacitación Política. Ministerio del Interior.

Revista Capacitación Política. Nº 4. Invierno 2007. Instituto Nacional de Capacitación Política. Ministerio del Interior.

Velasco, Juan Manuel: "La Escuela Nacional de Gobierno: Una experiencia nueva y distinta para la formación de políticos en el marco del proceso de Reforma del Estado". (Mimeo)

#### **Otras fuentes documentales (entrevistas, artículos de opinión y otros):**

Bruschtein, Luis. "Intelectuales y holgazanes". En Página 12. Sábado, 22 de octubre de 2011.

<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-179494-2011-10-22.html> (Octubre, 2011)

Clarín. "La capacitación de dirigentes políticos". Viernes, 16 de marzo de 2001.

<http://edant.clarin.com/diario/2001/03/16/o-02802.htm> (Octubre, 2011)

Clarín. "Los partidos también tienen sus propios cursos. Proyecto estatal para capacitar dirigentes". Domingo, 11 de marzo de 2011.

<http://edant.clarin.com/diario/2001/03/11/p-02901.htm> (Octubre, 2011)

Clarín. "Programa de formación de cuadros. Una escuela de convivencia política para dirigentes". Sección Política. Viernes 26 de diciembre de 1996.

Feinmann, José Pablo. "¿Qué significa (hoy) el Eternauta?". En Página 12. Lunes, 27 de agosto de 2012.

Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-201946-2012-08-27.html> (Septiembre, 2012).

La Nación. "Cada vez con menos clientes". Domingo, 18 agosto de 2002.

<http://www.lanacion.com.ar/222703-cada-vez-con-menos-clientes> (Octubre, 2011)

La Nación. "Cada vez menos jóvenes se acercan a la política". Domingo, 11 abril de 1999.

<http://www.lanacion.com.ar/134569-cada-vez-menos-jovenes-se-acercan-a-la-politica>  
(Octubre, 2011)

La Nación. "Cumplimiento de la Constitución por dos. Doble asignación estatal para la capacitación de dirigentes políticos". Domingo, 27 de diciembre de 1998.

<http://www.lanacion.com.ar/122774-doble-asignacion-estatal-para-la-capacitacion-de-dirigentes-politicos> (Octubre, 2011)

La Nación. "Escuela Nacional de Gobierno. Formación gratuita para dirigentes sociales. Innovadora iniciativa del oficialismo". Lunes, 10 de enero de 2005.

<http://www.lanacion.com.ar/670021-formacion-gratuita-para-dirigentes-sociales>  
(Octubre, 2011)

La Nación. "Las escuelas que forman dirigentes políticos. Políticos ¡Saquen una hoja!". Domingo, 2 de julio de 2000.

<http://www.lanacion.com.ar/23148-politicos-saquen-una-hoja> (Octubre, 2011)

La Nación. "Plan oficial para modernizar el Estado. La gente podrá calificar cómo es la atención del empleado público". Domingo, 20 de febrero de 2000.

<http://www.lanacion.com.ar/6065-la-gente-podra-calificar-como-es-la-atencion-del-empleado-publico> (Octubre, 2011)

Laclau, Ernesto. "La real izquierda es el kirchnerismo". En Página 12. Domingo, 2 de octubre de 2011.

<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-178005-2011-10-02.html> (Noviembre, 2011)

Larriqueta, Daniel. "Sin partidos sólidos la democracia muere". En La Nación. 14 de enero de 2006.

<http://www.lanacion.com.ar/772188-daniel-larriqueta-sin-partidos-solidos-la-democracia-muere> (Diciembre, 2011)

Mocca, Edgardo. "Hugo Moyano y la vigencia de Gramsci". En La Nación, Domingo, 20 de marzo de 2011

Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/imprimir/diario/elpais/1-164580-2011-03-20.html> (Marzo, 2011).

Página 12. "Las relaciones con los grupos económicos y la CGT. Conflictos y armonías". Domingo, 22 de mayo de 2011.

Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/imprimir/diario/elpais/1-168610-2011-05-22.html> (Mayo, 2011).

Sarlo, Beatriz. "Crece el embate oficial contra la libertad de prensa. La batalla cultural". En La Nación. Jueves 29 de abril de 2010.

Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1259222-la-batalla-cultural> (Marzo, 2011).

Sarlo, Beatriz. "La batalla por el sentido común: ¿Hacia una hegemonía kirchnerista?". En La Nación. Domingo 17 de abril de 2011.

Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1366071-la-batalla-por-el-sentido-comun-hacia-una-hege...> (Abril, 2011).

Tiempo Argentino. Reportaje a Laclau: "La libertad de prensa es total". Por Soledad Salinas. Domingo 3 de abril de 2011.

Disponible en <http://findelcapitalismo.blogspot.com/2011/04/reportaje-laclau-la-libertad-de-prensa.h...> (Abril, 2011)

Uno. "Uribarri puso en marcha la Escuela Provincial de Gobierno". 15 de junio de 2011.

<http://www.unoentrieros.com.ar/laprovincia/Uribarri- puso-en-marcha-la-Escuela-Provincial-de-Gobierno--20110615-0056.html> (Noviembre, 2011)