

UNLa

Revista Perspectivas de Políticas Públicas

Revista
Perspectivas de
Políticas Públicas

Revista
Perspectivas de
Políticas Públicas

5

ISSN 1853-9254

Año 3, Nro 5. Julio-Diciembre 2013

Publicación semestral del
Departamento de Planificación
y Políticas Públicas

Universidad Nacional de Lanús
Argentina



Revista

**Perspectivas *de*
Políticas Públicas**



Revista
Perspectivas de Políticas
Públicas

ISSN 1853-9254
Año 3, Nro 5
Publicación semestral
del Departamento de
Planificación y Políticas
Públicas

Propietario:
Universidad Nacional
de Lanús

Registro de la Propiedad
Intelectual nro. 5.078.064

ISSN 1853-9254

Se imprimió en
Easy Graph- Gráfica Fácil S.A.
Manuel Castro 851/855.
Remedios de Escalada,
Provincia de Buenos Aires

Universidad Nacional de Lanús

Rectora *Ana Jaramillo*
Vicerrector *Nerio Neirotti*

Departamento
de Planificación y Políticas Públicas

Directora *Ana Farber*

Comité Editorial

Ana Jaramillo
Nerio Neirotti
Ana Farber
Juan Carlos Geneyro
Rubén Heguilein
Alfredo Ossorio
Diego Raus
Elvira Lofiego

Staff de la Revista

Director *Carlos M. Vilas*

Secretario de Redacción *Emanuel Porcelli*

Colaboradores
Fernando Durán / Sebastián Tapia

Traducción *Claudia Bértolo*

Diseño
Dirección de Diseño y Comunicación Visual UNLa
Director *Claudio Loiseau*
Coordinadora *Andrea Michel*

Revista
Perspectivas de
Políticas Públicas

Misión

La revista **Perspectivas de Políticas Públicas** es editada por el Departamento de Planificación y Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Lanús con periodicidad semestral y arbitrada por especialistas externos. Está abierta a las contribuciones nacionales e internacionales en los campos de la Ciencia Política, la Sociología, la Administración Pública, el Derecho Público y demás disciplinas y abordajes de intervención que tienen por objeto, desde sus propias perspectivas teórico-metodológicas, el análisis y evaluación de las políticas públicas y el papel desempeñado en ellas tanto por el estado como por los actores de la sociedad. El contenido de la revista está orientado a especialistas, investigadores, estudiantes de posgrado y formuladores de políticas públicas.



Revista
Perspectivas de Políticas Públicas

Departamento de Planificación
y Políticas Públicas

**Universidad Nacional
de Lanús**

Dirección Postal:
29 de Septiembre 3901
1826 Remedios de Escalada
Pcia.de Buenos Aires, Argentina
Tel: (+54 11) 5533-5600
int. 5138 / Canjes: int. 5225
perspectivas@unla.edu.ar
www.unla.edu.ar

Los textos publicados en la Revista
Perspectivas de Políticas Públicas
son responsabilidad exclusiva de sus
autores y no reflejan necesariamente
la opinión de la Dirección ni de
la UNLa y sus autoridades.

Consejo Asesor

Gerardo ABOY CARLÉS
Universidad Nacional de San Martín, Argentina
Norberto ALAYÓN
Universidad de Buenos Aires, Argentina
Luis Fernando AYERBE
Universidad del Estado de São Paulo, Brasil
José BELL LARA
Universidad de La Habana, Cuba
Emelio BETANCES
Gettysburg College, Estados Unidos
Barry CARR
Australian National University, Australia
André CORTEN
Université de Quebec, Canadá
Carlos DE LA TORRE
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
(FLACSO), Sede Ecuador
Fernando DÍAZ ORUETA
Universidad de Rioja, España
Arturo FERNÁNDEZ
Universidad Nacional de San Martín, Argentina
José GANDARILLA SALGADO
Universidad Nacional Autónoma de México
Richard HARRIS
California State University, Estados Unidos
Alejandro ISLA
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
(FLACSO), Sede Argentina
Nicolás LYNCH GAMERO
Universidad Mayor de San Marcos, Perú

Salvador MARTÍ i PUIG
Universidad de Salamanca, España
Pierre OSTIGUY
Pontificia Universidad Católica de Chile
José Luis OSUNA
Universidad de Sevilla, España
Berenice P. RAMIREZ LOPEZ
Universidad Nacional Autónoma de México
Alexis ROMERO SALAZAR
Universidad del Zulia, Venezuela
Guillermo SCHWEINHEIM
Universidad Nacional de San Martín, Argentina
Joan SUBIRATS
Universidad Autónoma de Barcelona, España
Juan Carlos TEDESCO
Universidad Nacional de San Martín, Argentina
Alfonso TORRES
Universidad Nacional Pedagógica, Colombia
Mabel THWAITES REY
Universidad de Buenos Aires

**Revista
Perspectivas de Políticas
Públicas**

ISSN 1853-9254
Año 3, Nro 5
Julio-Diciembre 2013

Presentación *Págs. 8 a 9*

Artículos

J. Martín Freigedo Pelaéz *págs. 11-43*

Las capacidades institucionales en el marco de la descentralización fiscal de los gobiernos sub nacionales en Uruguay: un análisis de tres gobiernos frenteamplistas.

Institutional capacities for fiscal decentralization in Uruguay's sub-national governments. An analysis of three frenteamplistas departmental governments.

Hugo Cormick *págs. 45-75*

Restricciones en la gestión de recursos humanos en las organizaciones públicas.

Restrictions in the Management of Human Resources in Public Organizations.

Marina Weinberg *págs. 77-100*

Descubriendo el Desarrollo: Políticas de Estado y Política Indígena en el Noroeste Argentino. ¿Una nueva era post-neoliberal?

Developing Development: State Policies and Indigenous Politics in Northwest Argentina. A new post-neoliberal era?

Silvia Vega Ugalde *págs. 101-119*

La dimensión (ausente) de género en la política pública de Economía Popular y Solidaria en Ecuador.

The (absent) gender dimension in the public policy on Popular and Solidarity Economy in Ecuador.

Edwin Cruz Rodríguez *págs. 121-140*

Fundamentos normativos para las políticas públicas interculturales.

Normative foundations for intercultural policies.

Soledad Stoessel *págs 141-170*

Políticas y conflicto político durante el post-neoliberalismo: el caso del “30-S” en Ecuador.
Public policies and political conflict during post-neoliberalism: the “30-S” case in Ecuador.

Sergio Gabriel Eissa *págs. 171-191*

Política exterior y política de defensa en Argentina: dos caras de la misma moneda.
Foreign policy and defense policy in Argentina: two sides of the same coin

Reseñas

Carlos María Vilas, *El poder y la política. El contrapunto entre razón y pasión.*

Reseña de Arturo Fernández *págs. 193-196*

Carlos Franco, *Acerca del modo de pensar la democracia en América Latina.*

Reseña de Diego Raus *págs. 197-201*

Revista
Perspectivas de
Políticas Públicas

El diseño y la ejecución de las políticas públicas se desenvuelven como resultado de una variedad de elementos constitutivos: sustantivos (el qué y el para qué de las políticas), modales (institucionales y formales) y operativos, todos ellos enmarcados en el sistema de valores e interacciones sociales que configuran el mapa de poder y se sintetizan en el Estado. El contenido del presente número de la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas**, con el que inicia su tercer año de vida, es una ilustración de esa compleja matriz de factores intervinientes en sus variados niveles nacionales, subnacionales y regionales.

El artículo de Martín Freigedo Peláez enfoca el desenvolvimiento de las políticas de descentralización fiscal en tres gobiernos subnacionales en Uruguay en años recientes. El texto pone de relieve las fortalezas y debilidades de cada experiencia y propone un enfoque comparativo de ellas y su gravitación sobre las capacidades de gestión. De acuerdo al autor, uno de los factores que intervienen en el tipo de resultados obtenidos por esta política tiene que ver con las características de los recursos humanos y la gestión de los mismos. Poniendo la mira en el caso argentino, el texto de Hugo Cormick discute las restricciones técnicas, presupuestarias y políticas a que se enfrenta una más eficiente gestión de esos recursos en Argentina, y gravitan sobre el desempeño de las organizaciones públicas.

El diseño y ejecución de las políticas públicas, así como la evaluación de su desempeño, logros, limitaciones y fracasos, es inevitablemente tributario de determinados encuadramientos culturales. Las críticas a las pretensiones estatales de homogenización sociocultural –en el fondo a la institucionalización de una determinada matriz de desigualdades– dirigidas en décadas recientes por una nueva generación de movimientos de activación de género y étnicos se han proyectado también al terreno de las políticas públicas. Los textos de Marina Weinberg sobre los programas de desarrollo orientados a los pueblos indígenas por el Estado argentino, y de Silvia Vega Ugalde sobre la política del gobierno de Ecuador referida a la economía popular y solidaria desde una perspectiva de género, aportan elementos relevantes al debate contemporáneo sobre la necesaria apertura de las políticas públicas a la riqueza sociocultural de nuestras sociedades. En esta línea de análisis, el artículo de Edwin Cruz Rodríguez discute diferentes concepciones del multiculturalismo y el interculturalismo y las acciones de política inspiradas en unas y otras, destacando los riesgos que se presentan en enfoques que, apuntando a una superación de las desigualdades étnico-culturales, contribuyan, al contrario, a reproducirlas.

Un rediseño conceptual y práctico de las políticas públicas como el que se desprende de esas contribuciones apunta claramente a la matriz de poder social institucionalizada en el Estado. Ello ayuda a explicar la intensidad de los debates suscitados al respecto y sus proyecciones en la práctica política de los actores que los impulsan y de quienes se oponen. En conjunto, unos y otros componen la matriz de conflictividad social y política que caracteriza al “post neoliberalismo”, expresión que denota las múltiples maneras de coexistencia inestable de lo viejo, lo nuevo y lo renovado y que pone a prueba el vigor de nuestras democracias para acotar la virulencia de los antagonismos y sus más perversas proyecciones.

El artículo de Soledad Stoessel sobre los acontecimientos del 30 de septiembre 2010 en Ecuador, indaga sobre la relación entre políticas públicas, reformas socioeconómicas e institucionales y resistencias de actores aferrados a los diseños neoliberales. El texto destaca la relevancia de las reformas introducidas en el sector público y en particular en regímenes especiales referidos a las fuerzas de seguridad, en la gestación y el estallido del conflicto, y la intensidad que la confrontación de intereses puede alcanzar. El análisis de Stoessel refiere a un caso particular que registra manifestaciones equivalentes en otros países de la región embarcados en transformaciones de parecida orientación: asonadas militares en la Argentina de 1989, golpe de Estado en Venezuela en 2002, alzamiento de la “media luna” de Bolivia en 2008, golpe de Estado en Honduras en 2009... Al contrario, el estudio de Sergio Gabriel Eissa sobre la articulación de la política militar y la política exterior destaca la convergencia de ambas dimensiones estratégicas del desempeño estatal en un marco institucional y político democrático y de preservación de la autonomía nacional en el marco de procesos de integración y coordinación regional. Ambos artículos aportan argumentos que destacan la eficacia de nuestras (¿nuevas?) democracias para imponerse a desafíos regresivos, cuando son consistentes con las aspiraciones de sus pueblos.

El Director

Las capacidades institucionales

en el marco de la descentralización fiscal de los gobiernos sub nacionales en Uruguay: un análisis de tres gobiernos frenteamplistas

Institutional capacities for fiscal decentralization in Uruguay's sub-national governments. An analysis of three frenteamplistas departmental governments.

Martín Freigedo Pelaéz

Doctorando en Investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política, FLACSO, sede México.

marfreigedo@gmail.com

martin.freigedo@flacso.edu.mx

Resumen

Este artículo analiza las capacidades institucionales en materia fiscal de tres gobiernos sub nacionales en Uruguay (Canelones, Rocha y Maldonado) desde el 2005 a la fecha, tratando de relevar sus fortalezas y debilidades a la hora de gestionar sus políticas fiscales. Para este cometido, se discute sobre cuatro factores que condicionan la capacidad institucional en el marco de la descentralización fiscal en Uruguay: estructura interna e innovación de la gestión, recursos humanos, relaciones intergubernamentales e intensidad democrática. Como resultado, se puede observar como el fortalecimiento de ciertos factores ha incidido en un mejor comportamiento en la política fiscal de los casos analizados, aunque no todos los casos obtienen el mismo resultado. También se revela la importancia de la interacción de los diversos factores sobre los avances en las capacidades institucionales.

Palabras claves: Uruguay - descentralización fiscal - capacidades institucionales - gobiernos sub nacionales.

Abstract

This article analyzes the institutional capacities in the fiscal way of three sub-national governments in Uruguay (Canelones, Maldonado and Rocha) from 2005 to this part, trying to know their strengths and weaknesses. For this purpose, we discuss four factors that determine the institutional

Fecha de recepción

7.6.13

Fecha de aceptación

4.9.13

capacity within the framework of fiscal decentralization in Uruguay: internal structure and innovation management, human resources, intergovernmental relations and intensity democracy. As a result, it can be seen as strengthening certain factors have an impact on a better performance in the fiscal policy of the cases analyzed, although not all cases are equal. Also revealed the importance of the interaction between various factors on the progress of institutional capacities.

Keywords: Uruguay - fiscal decentralization - institutional capacities - sub-national governments

Introducción¹

Las elecciones del 2005 significaron un cambio radical en la historia política del Uruguay. Además del primer triunfo electoral de un partido de izquierda a nivel nacional, éste también obtuvo la victoria en ocho de los diecinueve Gobiernos Departamentales (GDs).

Estos cambios también se expresan en nuevas formas de acción política. Así, las capacidades institucionales de los gobiernos sub nacionales frenteampulistas se volvieron una incógnita. Sobre todo en referencia a las capacidades que pudieran asumir en algunos temas fundamentales para la gestión de políticas públicas a nivel local, como la cuestión fiscal. En este sentido, este artículo busca responder a la siguiente pregunta: ¿Qué capacidades institucionales tienen los gobiernos sub nacionales uruguayos en el marco de la descentralización fiscal existente?

El debate político sobre la descentralización ocupa desde hace varias décadas un lugar privilegiado en la agenda sobre la reforma del Estado y las nuevas formas de gestión de políticas públicas. Algunos actores advierten sobre la importancia que asume este mecanismo como instrumento para profundizar la democracia y para mejorar la gestión; pero sobre todo para superar las principales carencias que presentan los sistemas políticos latinoamericanos y su fuerte centralización de poder.

Uno de los temas más importantes y problemáticos a la hora de analizar los procesos descentralizadores tiene que ver con la distribución de recursos financieros entre los diferentes niveles de gobierno. La discusión sobre qué tantas responsabilidades pueden asumir los gobiernos sub nacionales a la hora de cumplir con su función fiscal es muy variada, algunos asumen una postura radical al creer que la gran mayoría de los recursos financieros deben estar en manos de los gobiernos locales, mientras que otros adoptan

una postura centralista arrogando que la responsabilidad fiscal debe estar en manos de los gobiernos centrales. Sin embargo, estos planteos tienden a ser normativos, olvidando las capacidades de los gobiernos sub nacionales para hacer frente a dichas responsabilidades fiscales.

Tomando en cuenta esta premisa, es que este artículo tiene cuatro cometidos fundamentales. En primer lugar propone una revisión del concepto de descentralización fiscal y de sus alcances y limitaciones para el análisis, como también presentar brevemente el modo en que la descentralización fiscal se estructura en el caso uruguayo.

En segundo lugar, se trabaja sobre el marco metodológico del artículo; a su vez aborda el concepto de capacidades institucionales, analizando los factores que pueden incidir para determinar las mismas en el marco de la descentralización fiscal. Este trabajo está centrado en cuatro factores determinantes: la estructura interna y la innovación de la gestión, los recursos humanos, las relaciones intergubernamentales (RIGs) y la intensidad democrática.

En tercer lugar se intenta estudiar el comportamiento de estos factores en tres casos particulares: Rocha, Maldonado y Canelones, desde el 2005 a 2012.

Por último, en la sección de conclusiones se muestra que si bien han existido ciertos avances en el fortalecimiento de las capacidades institucionales, no todos los casos han tenido el mismo comportamiento en la recaudación de impuestos desde el 2005 al 2012. Mientras que en los casos en donde el punto de partida de las capacidades institucionales era más deficiente (Rocha y Canelones) se observa un crecimiento mayor en la recaudación que en Maldonado, en donde se dio una suerte de inercia en relación a lo realizado por los gobiernos anteriores, debido a los buenos resultados obtenidos.

1. El proceso de descentralización fiscal: costos y beneficios.

Se entiende aquí por descentralización el traspaso de atribuciones y responsabilidades de los órganos estatales del nivel central a los subnacionales, dotándolos de mayor autonomía de gestión, de recursos y de capacidad en la toma de decisiones (Arocena, 2008). La descentralización debe ser comprendida como un proceso, y no todos estos procesos son iguales, hay diferentes tipos que marcan el grado de descentralización que se logre alcanzar.

En este sentido Manor (1999), distingue tres tipos de descentralización: (i) desconcentración o descentralización administrativa, (ii) descentralización fiscal, (iii) descentralización o devolución democrática.

La primera refiere a la cesión de atribuciones en materia de gestión de líneas de acción pública desde esferas centrales a los niveles de gobierno jerárquicamente subordinados

o menor alcance. Este tipo de descentralización adquiere un carácter exclusivamente operativo ya que se corresponde al traspaso de actividades específicas asociadas sobre todo a la implementación de un determinado programa. La segunda remite a las posibilidades que brinda el gobierno central de intervenir en la definición y ejecución del presupuesto o en las decisiones financieras a los ámbitos sub nacionales. En otras palabras, la administración nacional abre espacios para que los agentes locales influyan en la discusión sobre cómo y dónde utilizar los recursos públicos. Por último, el tercer campo de descentralización supone el traslado de recursos financieros y poder de decisión, ya sea de una política pública y/o de una serie de funciones públicas estratégicas para el desarrollo socioeconómico y político a los gobiernos sub nacionales, promoviendo grados específicos de autonomía de las esferas locales. A su vez también, se asocia a la promoción de la participación de la ciudadanía, por medio de la devolución o la ejecución de las acciones públicas.

Cuadro N° 1: Tipos de descentralización

Tipo de descentralización	Atribuciones
Administrativa	Cesión de atribuciones en materia de gestión.
Fiscal	Definición y ejecución del presupuesto o en las decisiones financieras a los ámbitos sub nacionales.
Democrática	Participación de la ciudadanía, por medio de la devolución o la ejecución de las acciones públicas.

Fuente: elaboración propia en base a Manó (1999) y Falletti (2003)

En las páginas que siguen nos centraremos en el segundo tipo, es decir, la descentralización fiscal, entendiendo por tal una distribución de competencias en materia fiscal (ingreso y gasto) entre diferentes niveles de gobierno, que determina cuánto corresponde recaudar a cada nivel gubernamental y cómo debe de gastarlo, cuestión que suscita mucha controversia.

De manera general puede afirmarse que cuantos mayores sean las transferencias de competencia, mayor será el grado de descentralización alcanzado. En este sentido entra en juego, y desde un lugar fundamental, el sistema fiscal que se establezca para determinar el manejo de recursos financieros de las estructuras locales. Así: “la descentralización fiscal ocurre cuando las competencias fiscales (ingresos y gastos públicos) se desplazan del nivel superior o central hacia el inferior o subnacional y constituye por lo general un proceso dirigido desde el nivel central.” (Aghón y Krause-Junk, 1993:8)

Cuando se analiza la composición de un sistema fiscal y el grado de descentralización que puede alcanzar, toman partido una gran cantidad de factores políticos, sociales y económicos que establecen qué tan conveniente o no para el funcionamiento del sistema de gobierno es la transferencia de competencias y recursos. Cada caso es particular y no se puede establecer ciertamente un patrón común, sin embargo la división del sistema fiscal en la clásica categorización de Musgrave (1991) –estabilización, distribución y asignación– ayuda por lo menos a tener un panorama generalizado de qué rol cumplen en la mayoría de los casos el gobierno central y los gobiernos subnacionales.

Usualmente se establece que las funciones de estabilización y distribución están en manos de los gobiernos centrales, mientras que la literatura establece como competencia de los gobiernos subnacionales la de asignación, entendida como la forma de ordenar y establecer de manera adecuada los recursos para garantizar la oferta y la accesibilidad a los bienes y servicios públicos. La tesis general es que dentro de cada país las necesidades son heterogéneas, y cada localidad tiene sus propias preferencias, y en este sentido

los respectivos gobiernos locales provean los niveles de producto Pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de producto para todas las jurisdicciones (Oates, cit. en Aghón y Krause-Junk, 1993:9)

Otro de los autores clásicos que defiende la tesis de la descentralización fiscal es Samuelson (1954), tomando como punto de partida la satisfacción de los individuos a la hora de adquirir servicios públicos. Este autor pone énfasis en separar por un lado los bienes privados de los públicos. En relación a los primeros, plantea que responden a los intereses individuales por medio del sistema de mercado, ya sea tanto en grandes metrópolis como en pequeñas comunidades. Sin embargo, en el caso de los servicios públicos, responden a preferencias agregadas, a los intereses de una comunidad y no los de un individuo; esto tiene como consecuencia la insatisfacción de los individuos con los servicios públicos cuando se brindan en grandes dimensiones territoriales porque priman intereses individuales y no colectivos.

Si bien la asignación es la principal función de los gobiernos subnacionales, para poder cumplir con esta función existen diferentes formas de transferencias de competencias y responsabilidades en los ingresos y gastos, desde una amplia capacidad de decisión de los gobiernos locales hasta el otro extremo donde la capacidad de decidir está fuertemente restringida, y “la competencia fiscal del nivel inferior o subnacional puede reducirse mediante disposiciones que hagan obligatoria la prestación de determinados servicios” (Aghón y Krause-Junk, 1993:10).

Por tanto, si se analizan las diferentes formas de capacidad de decisión que tiene los gobiernos subnacionales sobre los ingresos y gastos, que están directamente vinculados con las limitaciones y restricciones que el gobierno central impone, se puede observar una amplia gama de procesos de descentralización fiscal –en las próximas páginas, se definen las principales características del sistema fiscal descentralizado en Uruguay–.

Por último, existen diferentes posiciones en cuanto a los beneficios o costos que puede tener como consecuencia el hecho de dotar de mayores potestades fiscales a los gobiernos de nivel inferior. En este sentido, si se plantean los posibles beneficios, el primero tiene que ver con la eficiencia económica y la posibilidad de cubrir las demandas ciudadanas. Así Cabrero plantea

los servicios públicos son más eficientes si se relacionan con las necesidades y preferencias de la población que los demanda, dado que el proveerlos en el espacio local permite ofrecerlos a menor costo, se aprovechan mejor las economías de escala, y se fortalecen las responsabilidades fiscales de los gobiernos subnacionales (Cabrero, 2006:2)

Uno de los argumentos más citados para referirse a las bondades de la descentralización fiscal pone énfasis en la transparencia a la hora de utilizar los recursos públicos. El hecho de que los ciudadanos se encuentren más cercanos a las autoridades públicas y a los funcionarios de la burocracia, hace que se presenten mayores espacios de rendición de cuentas.

Otra de las posibles ventajas, es que la cercanía anteriormente mencionada también favorece a la recaudación de impuestos y tasas. Así,

puede mejorar la eficacia en la asignación de los recursos y la multiplicidad de preferencias individuales y la equidad, mediante la vinculación más estrecha de los beneficios de los servicios y sus costos (Aghón y Krause-Junk, 1993:21).

En cuanto a los costos, uno de los argumentos más fuertes sostiene que estos mecanismos de distribución de recursos pueden generar problemas macroeconómicos, que ponen en riesgo la estabilidad económica del país. Las decisiones respectivas recaen en una variedad de actores, haciéndose difícil establecer un patrón de comportamiento macroeconómico a nivel nacional. Otro argumento crítico apunta a las desventajas que se generan en el interior de cada Estado-nación, creándose disparidades en términos de ingresos. Para prevenir esta situación, se sugiere la puesta en marcha de sistemas de transferencias a las unidades subnacionales más desfavorecidas por la descentralización (Oates, 1972).

2. La estructura financiera de los Gobiernos Departamentales

Uno de los grandes problemas que tienen los gobiernos sub nacionales para llevar adelante procesos de políticas públicas a nivel local es la falta de recursos financieros y el caso uruguayo no escapa a esta realidad.

En este sentido, las posibilidades que tienen los GDs en este país para obtener recursos pasan por dos vías: los ingresos directos por medio de una estructura impositiva existente y las transferencias que puedan obtener del Gobierno Central (GC) y de los organismos internacionales.

En cuanto a los recursos propios, los mismos pueden ser recaudados por medio de impuestos o tasas. Los GDs tienen potestades tributarias definidas fundamentalmente en la Constitución de la República; aunque también se contempla la posibilidad de crear leyes tributarias que se originan en la potestad constitucional del Poder Ejecutivo con el fin de promover la gestión pública de los gobiernos locales.

Entre los tributos más importantes de los GDs se puede destacar la contribución inmobiliaria urbana y suburbana, la contribución inmobiliaria rural y la patente de rodados². A su vez, otra de las fuentes de ingresos directos de los GDs está en las tasas que cobran por brindar ciertos servicios públicos. Se pueden diferenciar entre tasas administrativas, tasas servicios remunerados y autorizaciones, tasas por higiene y salubridad y tasas por seguridad y protección.

Los GDs también obtienen ingresos por las transferencias del gobierno central. Si se analizan las transferencias en el caso uruguayo, se puede encontrar un escenario heterogéneo. En primer lugar porque la dependencia no siempre fue igual; se ha ido incrementando paulatinamente. En segundo lugar, si bien la mayoría de las transferencias son no condicionadas, algunas de ellas lo son.

El principal aporte en materia de transferencias no condicionadas surge del artículo 479 de la Ley 17.930. Esta norma establece que se le otorgará a los GDs un total del 3,3% del total de los recursos del presupuesto nacional. Las transferencias condicionadas derivan de los tributos de origen nacional. Así, según el artículo 485 de la Ley 17.930, el 11% de los tributos recaudados fuera del Departamento de Montevideo será utilizado para la implementación de políticas públicas en el nivel local.

En la década de 1980 el promedio de las transferencias rondaba entre el 1 y el 1,5% de los ingresos departamentales. Esta situación ha ido cambiando paulatinamente, hasta llegar a una dependencia mayor, que tiene que ver con la asunción de hecho y no de derecho, de nuevas funciones por parte de los GDs. El siguiente cuadro resume brevemente la importancia que asumen las transferencias en los ingresos departamentales en los últimos años.

Cuadro N° 2: Evolución de los recursos financieros de los GDs

Fuente / Año	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio
Transferencias	30,6	31,2	33,1	34,2	33,6	32,6
Impuestos	44,3	42,7	41,5	43,2	41,9	42,7
Tasas	16,1	15,8	17,5	15,9	16,4	16,3
Otros	9	10,3	7,9	6,7	8,1	8,4
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Aguilar, 2009.

3. Apartado metodológico

En este apartado se plantean la justificación del tema y la selección de los casos, así como el objetivo de la investigación, el diseño de la misma y las fuentes de recolección de información.

En cuanto a la justificación de la elección del tema, hay que destacar que la descentralización en relación a las capacidades institucionales de los gobiernos departamentales en materia fiscal no ha sido un asunto estudiado en profundidad en Uruguay. Generalmente, desde la ciencia política en particular y de las ciencias sociales en general, el proceso descentralizador ha sido abordado desde el punto de vista de la participación y el desarrollo local, o incluso desde la perspectiva de los sistemas electorales; pero no así desde los aspectos institucionales que conforman el sistema fiscal de los gobiernos sub nacionales y la capacidad que los mismos tienen para lograr una mejor gestión en esta arena de política.

A su vez, esta investigación tiene la particularidad de centrarse en tres casos del interior del país que cuentan con gobiernos frenteamplistas. Como se mencionó anteriormente, esto es un hecho inédito en el Uruguay, debido a que excluyendo el caso de Montevideo, el Frente Amplio nunca en su historia había logrado gobernar ninguna intendencia departamental hasta el año 2005.

Por tanto, la relevancia de analizar el funcionamiento de los gobiernos frenteamplistas en el interior no es menor. Se estudian tres gobiernos sub nacionales que presentan ciertas similitudes y también diferencias. En relación a las similitudes, los tres casos son los únicos gobiernos frenteamplistas del interior del país que ganaron las elecciones del 2005 y que lograron mantenerse en el poder al vencer también en las elecciones del 2010.

Por otro lado, hay que partir de la base de que no todos los casos son iguales, y esas diferencias es lo que hace atractivo su análisis. Cuando se analiza la realidad institucional

de Canelones, Maldonado y Rocha antes del 2005, es posible encontrar bien marcadas estas diferencias. Mientras que Canelones y Rocha se encontraban insertos en una crisis institucional significativa, la realidad del gobierno de Maldonado era totalmente diferente, era una institución estable que contaba con estructuras financieras y administrativas bien definidas.

Así, en primer lugar, la situación fiscal al momento de asumir los nuevos gobiernos en el 2005 era por demás dispar. Mientras que Rocha y Canelones presentaban un fuerte déficit fiscal; en Maldonado se presentaba cierta estabilidad fiscal.

En segundo lugar, en Canelones y Rocha se presentaron prácticas informales en materia fiscal, así como en el manejo de los recursos humanos y su estructura. Un ejemplo claro de esta situación se manifiesta en el incumplimiento en el pago de sueldos que estos dos GDs tenían con sus funcionarios, los atrasos salariales llevaron a prácticas informales que dejaron abierta la posibilidad de que primara el clientelismo y la discrecionalidad. Por último, la consecuencia directa de la crisis institucional fue una desconfianza a nivel de la población que afectó la capacidad de recaudación de los GDs. Tanto en Rocha como en Canelones la situación de desconfianza se vio reflejada luego en los resultados electorales que, como se mencionó, dio lugar a la victoria frenteamplista en ambos departamentos.

Esta situación no se asemeja a la vivida en Maldonado, y si bien existieron cambios a nivel electoral, la estabilidad institucional le permitió de todas formas mantener una cierta estructura recaudatoria.

El objetivo del presente artículo es analizar las capacidades institucionales en materia fiscal en tres gobiernos departamentales de Uruguay durante el período de 2005 en adelante. A su vez, más concretamente se plantean como objetivos específicos:

- Analizar las características del sistema fiscal descentralizado en Uruguay.
- Identificar y analizar cuáles de los factores determinantes señalados en la teoría son relevantes en el caso uruguayo, sus interrelaciones y peso relativo.

En cuanto al diseño de la investigación, se optó por uno de tipo explicativo, y dadas las características del objeto de estudio, se han escogido técnicas de investigación cualitativas, particularmente se utilizaron el análisis de información secundaria con técnica de análisis de datos -leyes, decretos, documentos, estadísticas, informes- y el análisis de información primaria con técnica de entrevista en profundidad a jerarcas públicos tanto del GC como de los GDs y a actores calificados (13 entrevistas en total).

4. Buscando un acercamiento al concepto de las capacidades institucionales

La importancia que asumen las capacidades institucionales en las políticas públicas está fuera de duda. El concepto ha ido transformándose a lo largo del tiempo, destacándose diferentes atributos de acuerdo al período de estudio, a la corriente teórica que se adopta y a las razones por las cuales se estudian las capacidades institucionales. Por tanto, se puede definir como uno de los conceptos “blandos” de las ciencias sociales, que permite una multiplicidad de abordajes y categorizaciones (Ospina, 2002)

La idea de analizar las capacidades de un gobierno para hacer frente a las demandas sociales, tiene un primer centro de atención en la década de 1980, con la intención de objetivar el análisis al logro de un fortalecimiento institucional que impactara también en la reingeniería organizacional. Para esto se apuntaba principalmente a las condiciones administrativas con que las organizaciones podían cumplir o no sus tareas.

Con la reaparición del Estado en la economía y la sociedad, en lo que se denominó la *tercera ola de reformas*, el tema de las capacidades y las competencias vuelve a ser centro de atención de las investigaciones pero ya desde una perspectiva más compleja;

los problemas provocados por la implementación de programas de ajuste estructural (de tipo neoutilitaristas) y nuevas dudas acerca de si estos bastaban por sí solos para asegurar un crecimiento futuro llevaron a replantear otra vez el papel del Estado. Hacia fines de la década de los 80' comenzó a cristalizar una tercera ola respecto a estas ideas” (Evans, 1996:530). Así, desde mediados de la década del 90' el concepto de capacidades institucionales tomó importancia a la hora de plantear el rediseño de la acción pública luego de las reformas que impulsaron el reduccionismo estatal (Repetto, 2004)

No existe una definición canónica del concepto de capacidades institucionales, sino una amplia gama de enunciaciones que hacen referencia a las mismas. Para este artículo se las define como la aptitud de adaptarse a los cambios de acción administrativa y política con el fin de que, dadas ciertas restricciones contextuales del marco institucional en donde se está inserto, se logre una habilidad tal que se alcance la eficacia y eficiencia a niveles satisfactorios.

El análisis de las capacidades institucionales puede asumir diversas dimensiones. Aquí se distingue entre capacidades administrativas y políticas (Repetto, 2004; Rosas Huertas, 2008). Esta división tiene un componente analítico que es de utilidad a la hora de

poder identificar las capacidades institucionales de los gobiernos; ello no obstante, corresponde señalar que, en la práctica, la división entre lo político y lo administrativo no es tajante, sino que los dos aspectos se encuentran mutuamente interrelacionados, y más adelante se demostrará cómo se comporta esta interacción.

En referencia a las *capacidades administrativas*, la literatura que refería al análisis de las capacidades institucionales hacía alusión principalmente a los componentes que afectan al interior de las organizaciones públicas. Es decir lo referido a las estructuras técnico-burocráticas, limitando el análisis al aparato organizacional. En tanto las *capacidades políticas* de los gobiernos sub nacionales implican entender que la problemática a la hora de buscar comprender el proceso de descentralización fiscal, no puede limitarse solamente al análisis al interior de una organización. Existe un entorno que condiciona su acción, en el sentido de que “las organizaciones para sobrevivir necesitan intercambiar recursos con su entorno. Necesitan tomar del mundo exterior la materia prima necesaria para funcionar y ofrecer sus productos” (Vergara, 2010:32). Así, los procesos de análisis de las capacidades institucionales implican pensar también en otros componentes que superan lo que la organización a su interior puede mejorar.

5. ¿Cuáles son los factores determinantes de las capacidades institucionales en materia fiscal?

Tomando en cuenta la gran cantidad de factores determinantes que puede alcanzar el análisis de las capacidades institucionales de un gobierno, se debe decidir cuáles de todos éstos logran ser representativos para explicar el problema público que esta investigación busca retomar. El siguiente cuadro muestra las determinantes que se han seleccionado y sus indicadores.

Cuadro N° 3: Determinantes e indicadores de la capacidad institucional de los GDs

Niveles	Dimensiones	Determinantes	Indicadores	
Micro y meso	Capacidad administrativa	Estructura interna e innovación en la gestión	Cambios en la estructura y objetivos	
			Mecanismos de innovación en la gestión fiscal	
			Competencias y funciones	
		Recursos Humanos	Número de funcionarios	
			Mecanismos de acceso y ascensos en la función pública	
			Idoneidad y capacidad para el cargo.	
			Formación y capacitación de los recursos humanos.	
Capacidad de reclutamiento de expertos en la materia.				
Funcionamiento informal de los RRHH				
Macro	Capacidad política	Las Relaciones Intergubernamentales	Canales de interacción	Formales
				Informales
		Dimensiones de las RIGs	Vertical	
			Horizontal	
		Intensidad democrática: espacios de rendición de cuentas	Tradicionales	Espacios de participación y nivel de la misma.
Gobierno electrónico	Tipo de información: Ingresos, gastos y deuda.			

Fuente: elaboración propia

Si bien existen otros factores determinantes que pueden incidir y que podrían ser tomados en cuenta, las mencionadas permiten construir un buen recorrido que demuestre las fortalezas y debilidades de las capacidades institucionales de los GDs en materia fiscal en el caso uruguayo. Esta delimitación es necesaria, ya que de otra forma al tratar de abarcar otras determinantes se puede perder de vista el objeto de estudio.

5.1. Estructura interna de funcionamiento e innovación de la gestión

La organización administrativa de los gobiernos constituye siempre un desafío para la gestión de las políticas públicas, tanto más en organizaciones relativamente pequeñas como los gobiernos subnacionales, que demandan la cooperación entre una variedad de direcciones o áreas internas, así como su articulación externa con el gobierno nacional. Para los casos seleccionados en esta investigación, toma relevancia la categoría planteada

por Cabrero (2004) en relación a organizaciones emergentes como consecuencia de nuevas atribuciones en la gestión pública a nivel local; sin embargo las causas del surgimiento de nuevas organizaciones no parecen ser las mismas que las planteadas por este autor. Los cambios en los gobiernos sub nacionales uruguayos tienen que ver con un componente de tipo político - electoral más que de atribuciones de gestión.

Los tres casos a analizar experimentaron cambio de gobierno, y de ser gobernados por partidos tradicionales (Partido Colorado y Partido Nacional), pasaron a ser liderados por un partido que fue haciendo sus primeras armas en materia de gobiernos locales, el Frente Amplio. Es así que estos cambios implicaron modificaciones en las estructuras organizativas anteriores para dar surgimiento a nuevos espacios en donde el tema fiscal fuera entendido de manera diferente, dando lugar a otros procesos, otras jerarquías que invariablemente dieran lugar a cambios en el funcionamiento de la organización, sobre todo vinculado a procesos de modernización de la gestión.

Por otro lado, dentro de las cuestiones que también hacen a la nueva administración y a sus nuevas formas de gestión en materia fiscal, también es importante analizar los mecanismos de innovación que se han implementado.

El concepto de innovación es por demás abordado y discutido, no solo desde las ciencias sociales; sin embargo en esta investigación se tomará como concepto de innovación el planteado por Dávila: “el hacer cosas nuevas, lograr nuevas combinaciones de recursos o hacer las cosas de una nueva manera” (Dávila, cit. Cabrero, Arellano y Amaya; 2007:149). Obviamente este concepto es por demás amplio y puede abarcar una infinidad de cuestiones. Sin embargo, en este trabajo se retoma únicamente para conocer los mecanismos o instrumentos administrativos y de gestión que han buscado la innovación en materia fiscal.

5.2. Recursos humanos

Uno de los principales problemas que tienen los gobiernos subnacionales en general y específicamente en el caso uruguayo, es la falta de recursos humanos adecuados para la gestión de las políticas y servicios públicos que deben desarrollar. Por tanto, esta es una de las dimensiones más importantes de las capacidades institucionales con que deben contar los gobiernos departamentales, en especial en cuestiones tan delicadas como el manejo de recursos públicos.

Generalmente se suele afirmar que en los estados que tienden a favorecer el clientelismo y la discrecionalidad en el acceso a los puestos públicos, existe un exceso del número de funcionarios públicos que componen la burocracia.

Sin embargo, Evans señala que en realidad lo que hay es escasez, en el sentido que

La percepción común en el sentido contrario procede de la tendencia corriente de las organizaciones patrimonialistas a disfrazarse de burocracias weberianas. Abundan los organismos normativos y administrativos, pero la mayoría no tiene la capacidad de perseguir metas colectivas de un modo predecible o coherente, ni el interés de hacerlo (Evans, 1996:524).

El caso uruguayo parece adaptarse a esta definición sobre la estructura burocrática planteada por este autor. Por eso, se debe tomar en cuenta cómo ha funcionado el servicio profesional de carrera en los casos a estudiar, es decir, analizar si realmente existe meritocracia entre los funcionarios que ocupan sus puestos públicos, indagar sobre su perfil profesional y su idoneidad para el cargo, los mecanismos de promoción, los medios de capacitación, las remuneraciones, etc. Esto permitirá conocer qué tan alejados están los gobiernos sub nacionales de los preceptos weberianos básicos de burocracia.

La literatura académica sobre este tema ha tendido a centrarse en las fallas que presenta el servicio civil en la Administración Pública central (por ejemplo Ramos, 2009), dejando de lado el funcionamiento y las prácticas de la burocracia en los gobiernos sub nacionales. Se trata de un tema que también en los estudios académicos sobre Uruguay ha sido soslayado, y que ciertamente requiere especial atención.³

Es asimismo necesario prestar atención a los aspectos informales existentes en el desenvolvimiento de los recursos humanos en el ámbito de la administración. Las relaciones humanas dentro de una organización constituyen una determinante para entender el funcionamiento de la misma. Así, se debe destacar que la subjetividad de las personas es un elemento que no se puede descartar, y en esta subjetividad entran una gran cantidad de factores como los son la personalidad, simpatía, ideología, ambiciones, etc. Es decir, no se trata solo de poner en funcionamiento una estructura formal, sino que a su vez hay que lidiar con la incertidumbre de las personas que echan a andar esa estructura (Vergara, 2010).

5.3. Relaciones intergubernamentales en la descentralización fiscal

La relevancia del entender el entramado institucional de las RIGs obedece a la dependencia de las autoridades locales uruguayas respecto del gobierno central, en cuanto refiere a la capacidad de aquellas para negociar y coordinar con éste a la hora de definir los recursos con los que van a contar. Siguiendo a Jordana, se entiende aquí por relaciones intergubernamentales

el establecimiento de sistemas de comunicación, coordinación y toma de decisiones conjunta entre distintos niveles de gobierno, tengan o no un carácter institucionalizado (Jordana, 2001:11).

La complejidad que asume la descentralización fiscal impone la necesidad de la coordinación al interior del Estado, con una acción conjunta entre diferentes organismos formalmente autónomos pero que funcionen de manera interdependiente, sobre todo una coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. Por tanto, entender el funcionamiento de las relaciones intergubernamentales es fundamental para analizar las capacidades institucionales de los gobiernos sub nacionales.

La gestión de las RIGs pone en un primer plano la importancia de desarrollar estrategias de negociación entre los diversos organismos gubernamentales involucrados, procurando identificar los puntos de acuerdo esenciales a los que se puede arribar (Isuani, 2005). Este aspecto es clave, ya que la experiencia demuestra que en muchas oportunidades, diferentes organismos estatales se encuentran enfrentados o realizan las mismas tareas sin tener conocimiento de la situación. En otros casos, la labor de un organismo puede estar impidiendo o dificultando la actuación de otro, lo cual duplica los gastos y esfuerzos. También, la falta de coordinación lleva a que el gobierno superior, que por lo general cuenta con los recursos financieros, restrinja la acción de los gobiernos de menor nivel. En este sentido, es necesario recordar una serie de factores que pueden facilitar o dificultar la coordinación intergubernamental. En primer lugar, el sistema institucional que conforma el Estado: mientras algunos diseños prevén mecanismos que facilitan la coordinación, las responsabilidades conjuntas y la descentralización, otros modelos intentan reducir al mínimo la coordinación estableciendo claramente las responsabilidades de cada organismo. En segundo lugar, el contexto político en el que se desarrollan las políticas, esto es: las características del partido de gobierno, la agenda política, la competencia electoral, la opinión pública y las estrategias e intereses de los actores privados; éstos son todos elementos que pueden incidir sobre el tipo de relaciones intergubernamentales que se lleven a cabo y sobre el proceso descentralizador (Garnier, 2000). Algunos autores incluso sostienen la tesis de que la descentralización en América Latina se desarrolló por causas políticas más que por causas económicas y sociales (Finot, 2001). Por otro lado, se pueden presentar dos dimensiones básicas para entender cómo se desarrollan las RIGs: verticales y horizontales (Jordana, 2001). Estas dimensiones son de utilidad para poder clasificar las diferentes formas de interacción entre los gobiernos.

Es común identificar las RIGs como mecanismos establecidos jerárquicamente; empero las interacciones pueden presentarse de manera horizontal, caracterizándose por ser instancias entre gobiernos del mismo nivel. En este caso

pueden identificarse relaciones de coordinación y cooperación (mancomunidades municipales y provinciales por ejemplo), de conflicto (límites, de competencias, económicas, etc.) y lo que es peor, la ausencia de relaciones que pueden dar lugar, en caso extremo, al conflicto absoluto que se materializa en la incomunicación y consiguiente imposibilidad de lograr acuerdos y consensos (Arandia, 2002:26).

Las RIGs verticales se presentan entre gobiernos de diferentes niveles, entre el gobierno central, los gobiernos intermedios y los gobiernos locales, incluyendo a los tres niveles o solamente a dos de ellos. Es importante tener en cuenta que cuando se habla de RIGs verticales pueden existir diferentes tipos de autoridades que determinan estas relaciones verticales. Siguiendo a Wright (1998) se pueden identificar tres modelos de autoridad vertical en estas interacciones: autoridad coordinada, autoridad inclusiva y autoridad superpuesta.

En el primero de los modelos existe una relación autónoma entre el nivel central y el segundo nivel; pero no de los gobiernos locales, ya que este último depende de alguno de los otros dos, fundamentalmente de los gobiernos intermedios. Por su lado, el modelo de autoridad inclusiva se caracteriza por presentar una fuerte relación con las relaciones jerárquicas; en este sentido, generalmente los gobiernos sub nacionales dependen del gobierno central de manera muy acentuada. Por último, el tercer modelo o de autoridad superpuesta, se basa en relaciones de negociación permanente e interdependencia entre los diferentes niveles. Generalmente este tipo de relaciones se presentan con relación a algunos temas en donde las condiciones jurídicas y administrativas permiten a los niveles sub nacionales ejercer cierta presión sobre los intereses centrales.

Las relaciones entre los gobiernos pueden asumir diversas formas que permiten categorizar los distintos tipos de procesos políticos mediante las cuales se puede desarrollar las RIGs. Generalmente las mismas se presentan mediante canales formales e informales de interacción (Jordana, 2001). Los primeros responden a procesos institucionalizados que se plasman generalmente en normas legales y en consecuencia suelen establecer jerarquías, competencias y mecanismos de sanción (si es que son necesarios). Así, las RIGs de tipo formal

se manifiestan a través de procedimientos de asignación, coordinación y decisión de carácter institucional, centrados en temas sustantivos, de reparto de poderes entre políticas sectoriales y áreas de gestión entre distintos niveles de gobierno, o bien relativos a la distribución de recursos financieros y responsabilidades fiscales (Arandia, 2002:27).

Por su parte, los canales informales tienden a presentarse en ciertos casos donde las interacciones formales son superadas o complementadas por ciertas prácticas que atraviesan por actores que no están siempre implícitos en los mecanismos formales como pueden ser los partidos políticos.

5.4. Intensidad democrática

El marco institucional que conforma una arena de políticas implica la incidencia que tengan los actores públicos y sus canales de interacción, pero también la ciudadanía en general es parte de este conjunto de reglas que hacen al marco en donde se desenvuelven los actores. En este sentido, uno de los puntos importantes que pueden marcar una mejora en la capacidad institucional de los gobiernos locales a la hora del manejo de recursos financieros, tiene que ver con la incidencia que logren los ciudadanos para controlar los gastos del gobierno. Al respecto Cabrero plantea que “la presión por la rendición de cuentas por parte de la sociedad crea, indudablemente, un ambiente propicio para el fortalecimiento institucional local” (2004:12). Incluso, se podría pensar en espacios no solo de control, sino también de intervención en la ejecución o en la evaluación, experiencias locales como los presupuestos participativos son ejemplo de éste tipo de intervención.

La relación entre participación, control y manejo de recursos financieros es fundamental para apreciar las capacidades institucionales de los gobiernos sub nacionales. Las vías de interacción y el grado de incidencia de la participación de los ciudadanos a la hora de la rendición de cuentas pueden variar; en conjunto, constituyen lo que Cabrero (2004) denomina “intensidad democrática”.

Los niveles de participación.

La categorización de Mujica (2005), puede ser de utilidad a la hora de entender el tipo de participación en el control de los recursos. Este autor plantea cuatro grados de participación en la gestión pública: participación informativa, participación consultiva, participación decisoria, participación como cogestión / ejecutor.

El primer grado es únicamente de carácter *informativo*, hay que entender que este mecanismo de participación es básico para que exista cualquier tipo de participación. El objetivo central es brindar información sobre los temas que se estén manejando, este flujo de información es únicamente “top-down” y no existen instancias de negociación o de apertura al diálogo. La *participación consultiva* es un mecanismo a través del cual la autoridad local decide convocar a la ciudadanía en general o a un grupo determinado con el objeto de conocer la opinión sobre un tema o asunto puntual. El tercer grado, la *participación decisoria*, implica que la participación además de expresar demandas y puntos de vista también propone temas al Estado e influye directamente en la toma

de decisiones. Implica que las decisiones adoptadas por la administración pública no se realicen en función de los intereses de ésta sino de intereses generales definidos políticamente. Por último, el mayor grado de participación en la gestión pública es la *participación como cogestión / ejecutor*. Este tipo de participación implica la presencia ciudadana en todo el ciclo de la política pública, está presente en la discusión, la elaboración, la implementación y la evaluación de las políticas públicas. Puede pensarse en este tipo de participación en asuntos de carácter social, donde la ciudadanía pasa a ser parte de la ejecución de una determinada política y es un incentivo para una gestión pública eficiente y eficaz.

Los tipos de rendición de cuentas.

Se pueden presentar dos tipos de interacción entre los gobiernos locales y la ciudadanía, los tradicionales o de contacto directo y los mecanismos constituidos por las nuevas tecnologías de información.

El primer tipo, de carácter *tradicional* tiene que ver con prácticas que suelen ser comúnmente utilizadas en los espacios locales de gobierno, que si bien pueden ser denominadas de formas diferentes, en última instancia refiere principalmente al contacto directo entre el gobierno y los actores sociales locales. Los actores participantes en estos espacios pueden variar y ser más abiertos o cerrados; los más abiertos implican una convocatoria amplia, en la que participan desde los jefes de gobierno central hasta los ciudadanos en general. Los espacios más cerrados pueden involucrar una convocatoria restringida, de la que participan actores sociales específicos interesados en la problemática en cuestión. El otro tipo de interacción incorpora elementos que se asocian con las tecnologías de información y comunicación (TICs). En este sentido, se ha puesto en debate la posibilidad que estas nuevas tecnologías, de amplio acceso en Uruguay fundamentalmente por medio de internet, se conviertan en una herramienta muy útil para mejorar los servicios públicos en varios sentidos. De acuerdo a la enunciación de Royo:

1. Transformación de la Administración, haciéndola más eficiente y transparente; 2. Aumento en la calidad de los servicios prestados; 3. Reducción de la burocracia; 4. Mejora de la receptividad y respuesta de las instituciones públicas a las necesidades de los ciudadanos; 5. Mejora de los procesos de rendición de cuentas; 6. Fomento de la participación ciudadana en debates de tipo político, y 7. Restitución de la confianza ciudadana en las instituciones (Royo, 2008:175).

Esta nueva forma de gestión, denominada *gobierno electrónico* (e-government), puede asumir diferentes funciones para la mejora los procesos de gobierno. Es este es uno de los

principales puntos que se han desarrollado por quienes ponen énfasis en estos nuevos recursos (por ejemplo Sour-Vargas, 2007:614). En lo que sigue de este trabajo se presta atención a lo que refiere a la rendición de cuentas de los gobiernos sub nacionales en el manejo de recursos financieros. Sin embargo, por lo menos es necesario poner en duda si la cultura en los espacios locales está preparada para asumir estos cambios de gestión y así cuestionarse también el grado de incidencia que pueden tener estos mecanismos de rendición de cuentas. Parece claro que se precisa un cambio cultural para poder adoptar estas nuevas formas, y este cambio se debe desarrollar en dos niveles. El primer nivel requiere un cambio cultural de los ciudadanos para acceder a la información financiera por medio de las TICs; pero es necesario, como señala McIvor (2002), también lograr un cambio cultural al interior de las organizaciones.

Por tanto, es importante analizar si la cultura interna de la organización está dispuesta a rendir cuentas a la ciudadanía por este medio. Se pueden encontrar tres grandes tipos de información en materia financiera por medio de estos nuevos mecanismos de rendición de cuentas: ingreso, gastos y deuda pública (Sour-Vargas, 2007).

6. Las capacidades institucionales en los casos de Rocha, Canelones y Maldonado

En esta sección se presentan brevemente algunos de los avances en el fortalecimiento de las capacidades institucionales en estos tres casos desde el 2005 en adelante, así como también las debilidades que aún persisten y que son un problema para mejorar el comportamiento fiscal. Lo que de aquí en más se analiza son las acciones de gobierno tomadas por los tres GDs a partir del período de gobierno iniciado en el 2005, con el propósito modificar la situación presentada y fortalecer las capacidades institucionales.

6.1. La diferencia en los objetivos y los avances en materia de innovación de la gestión

En este punto, se debe destacar que si bien las tres Direcciones analizadas dentro de cada GD tienen un mismo cometido (control de ingresos y egresos financieros), los objetivos perseguidos han sido muy distintos.

En Maldonado, el objetivo primordial pasaba por mantener la estructura existente, tratando de recuperar la base tributaria que se había perdido como consecuencia de la crisis de 2002. En los otros dos casos el punto de partida era completamente diferente, lo que lleva a que los objetivos también fueran disímiles. Así, el primer objetivo era volver a poner en funcionamiento la ineficiente maquinaria de recaudación, y en segundo lugar reducir los altos pasivos con los que se enfrentaron al asumir funciones en el 2005. Para cumplir con estos cometidos, resultaba necesario incorporar mecanismos de innovación en la gestión. Así, entre los tres GDs destacan por lo menos seis herramientas. En primer lugar, en los tres casos se logró descentralizar el cobro de tributos, dando a

los contribuyentes la posibilidad de pagar sus impuestos en oficinas privadas de cobro. En segundo lugar, también en los tres casos se incorporaron nuevos sistemas contables, lo que permitió acceder a la información con mayor detalle y en forma desagregada. En tercer lugar, las nuevas tecnologías de la información y las nuevas herramientas de innovación en la gestión, lo mismo que los sistemas contables o la descentralización de tributos, hacen necesario que los GDs cuenten con la infraestructura informática necesaria para acompañar a dichos procesos de modernización. Así, en los tres casos se incorporaron nuevos procesos y equipos.

En cuarto lugar se debe destacar una de las herramientas utilizadas por la Intendencia de Canelones. Una de las principales trabas para gestionar nuevas políticas a nivel local con la que se enfrentaba este GD era su alto pasivo financiero. Ante esta situación se decidió utilizar un mecanismo innovador que no había sido nunca instrumentado por ningún GD: la emisión de títulos de deuda cotizables en bolsa de valores.⁴ En quinto lugar, y en lo que refiere a los departamentos de Rocha y Canelones, la actualización del catastro departamental es quizás la herramienta de modernización más importante alcanzada desde el 2005 hasta la fecha.⁵ En convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Dirección Nacional de Catastro y la Dirección Nacional de Registro, ambos GDs han avanzado en la creación de sendos nuevos catastros departamentales. Finalmente, con el fin de enfrentar el tradicional problemas de la morosidad estructural de los contribuyentes –particularmente los grandes propietarios de tierras–, los tres GDs optaron por facilitar el pago eliminando multas y recargos –mecanismos convencionales que habían demostrado ser ineficaces– y se negociaron de manera diferenciada y específica con los grandes deudores, logrando acuerdos importantes para regularizar la situación.

6.2. Los escasos recursos humanos capacitados en materia fiscal

En cuanto a los recursos humanos se destacan por lo menos tres avances. En primer lugar, con la intención de quebrar la discrecionalidad y el clientelismo, se introdujeron mecanismos de oposición y mérito en el acceso y ascensos a cargos públicos departamentales. En segundo lugar, por medio de convenios con organismos internacionales y el gobierno central, se crearon diversos mecanismos de capacitación para los funcionarios. Estos dos elementos refieren fundamentalmente a las características formales de los recursos humanos, pero también se introdujeron algunos cambios referidos a los aspectos informales, en particular los referidos al liderazgo.

El caso de Maldonado es quizás el menos destacable en este aspecto pues, como ya se mencionó, la estructura anterior a 2005 daba lugar a que los funcionarios tuvieran claras sus funciones, sus competencias y sobre todo, los objetivos de la organización. En cambio en los casos de Canelones y Rocha se pueden mencionar por lo menos tres aspectos en donde las transformaciones en la calidad del liderazgo han incidido favorablemente. En primer lugar, los directores de las áreas financieras de ambos GDs

se propusieron como medida inicial poner fin a las prácticas informales en el manejo del pago de sueldos y recobrar nuevamente la estructura formal para hacer frente a las deudas con los funcionarios. En segundo lugar, se trató de involucrar a los funcionarios en las decisiones y en los objetivos de la organización, generando de esta manera confianza y revalorizando su labor. Por último, los liderazgos también influyen de acuerdo al compromiso que asuman las propias autoridades con los objetivos; en este sentido, en ambos casos, las autoridades cumplieron con este cometido, lo que repercutió positivamente entre los funcionarios.

Sin perjuicio de lo anterior, queda pendiente todavía un asunto de mucha relevancia: la calificación de los recursos humanos. En los tres casos son escasos los recursos de este tipo y existe un serio problema para lograr reclutar profesionales calificados en materia fiscal. Así, parece claro que la debilidad de los recursos humanos es uno de los principales asuntos pendientes. Subsisten numerosos condicionantes para la conformación del funcionariado público departamental. El primero y fundamental es, sin dudas, la discrecionalidad y el clientelismo que han primado en el funcionamiento de la gestión de recursos humanos, lo que permitió que se impusiera una impronta partidaria sobre otra de tipo meritocrática a la hora del acceso a cargos públicos. Esto tiene como consecuencia que no siempre el funcionario que está en el puesto de trabajo es el más capacitado e idóneo para el cargo, con impacto directo sobre la calidad de la gestión. Como resultado de esta situación, los problemas para contar con personal calificado en los GDs son muy grandes.

A su vez, otro problema asociado a esta práctica clientelar es la desconfianza que los propios funcionarios sienten hacia la institución. El saberse parte de un funcionariado poco capacitado, y que por propia experiencia, sabe que está condicionado a los intereses partidarios, provocan la desconfianza hacia lo que pueda pasar con nuevas autoridades en el gobierno. Por tanto, pese a que se han realizado gestiones en los dos últimos períodos de gobierno para capacitar funcionarios y para brindar confianza y estabilidad, persiste en esta cuestión una considerable debilidad.

6.3. La falta de relaciones intergubernamentales en materia fiscal

En páginas anteriores se presentaron cuatro tipos de RIGs que se pueden desarrollar en un proceso de descentralización fiscal. Aquí se intentará analizar de manera sintética cuáles son las RIGs desarrolladas.

A la hora de analizar las RIGs de tipo formal y vertical, se debe diferenciar entre las que se orientan a la rendición de cuentas y las que están orientadas a la innovación y modernización de la gestión. En cuanto a las primeras, los GDs deben rendir cuentas al Tribunal de Cuentas de la Nación (TC), y es éste el que aprueba su presupuesto y sus gastos e ingresos. Por otro lado, también se establecieron canales de interacción

formales entre algunos organismos del gobierno central (especialmente la Oficina de Planeamiento y Presupuesto –OPP– y la Dirección Nacional de Catastro –DNC–) para mejorar las capacidades de gestión de los gobiernos sub nacionales, sobre todo con Rocha y Canelones. Las RIGs de tipo informal y vertical son sin dudas las menos desarrolladas. Se puede destacar algún tipo de relacionamiento entre autoridades centrales de tipo técnico que se tiene con técnicos de los GDs, pero son experiencias muy escasas. En lo que refiere a las RIGs de tipo horizontal y formal, es necesario destacar el rol que cumple el Congreso de Intendentes. Aunque fue creado como un espacio de *lobby* político para negociar los recursos financieros que el gobierno central les transfiere a los GDs, en los últimos dos períodos de gobierno (desde el 2005 en adelante) se ha transformado en un actor fundamental debido a su intervención en la creación de la patente única de rodados.

Ahora bien, el rol que cumple este organismo sigue siendo de negociación, es decir que el Congreso de Intendentes no tiene ninguna potestad jurídica de establecer acuerdos obligatorios para los GDs en materia fiscal. Por eso, si bien es un avance su intervención en materia de patentes de rodados, no es común que este órgano intervenga sobre el proceso de descentralización fiscal existente.

Por último, también se pueden destacar ciertos canales de interacción entre los GDs pero de tipo informal. Un primer canal desarrollado fue impulsado por la Fundación Liber Seregni y por la Fundación Friedrich Ebert, creando diversos espacios de interacción entre los GDs frenteamplistas, en donde se han intercambiado experiencias en la cuestión fiscal, con exposiciones de algunas experiencias exitosas.

Sin embargo es posible que los espacios más importantes de interrelación pasen por la relación interpersonal entre intendentes y cuadros del gobierno departamental. Un ejemplo es la actualización del catastro departamental. Canelones fue el primer GD en tomar medidas con el fin de mejorar su gestión fiscal por medio de la creación de un nuevo padrón catastral en 2006. Así, a través de canales informales la experiencia fue transmitida al equipo de gobierno de Rocha y se realizaron las gestiones para realizar el mismo trabajo que en Canelones. Incluso, se logró obtener un similar financiamiento por parte del BID.

Resumiendo, la realidad muestra que si bien se ha avanzado en algunos aspectos de las RIGs instrumentadas en materia formal, sobre todo vinculados a la modernización de la gestión con los convenios firmados entre el gobierno central y los GDs, todavía persisten ciertas debilidades. Resulta necesario establecer espacios formales que mejoren la relación y el vínculo en materia fiscal entre los propios GDs, debido a que el Congreso de Intendentes no está orientado a esta función. Sin embargo, se han suplido algunas de las falencias en materia formal, por medio de un contacto directo entre las propias autoridades de los GDs.

6.4. Los mecanismos de intensidad democrática: un factor olvidado

El último factor determinante de las capacidades institucionales que aborda este trabajo, analiza los mecanismos de participación instrumentados por los GDs en relación a la cuestión fiscal, con el fin de conocer si realmente los mismos han sido útiles para fortalecer las capacidades institucionales departamentales.

En Canelones, Maldonado y Rocha se han puesto en práctica desde 2005 mecanismos de participación y rendición de cuentas que implican el relacionamiento directo entre el gobierno y la ciudadanía. En los dos primeros se crearon órganos de gobierno orientados a la profundización de la descentralización, mediante unidades que tienen como meta fomentar la participación de la ciudadanía, planeando y estructurando los mecanismos orientados a incentivar dicha participación (Cuadro 4).

Cuadro N° 4: Estructuras creadas para fomentar la participación ciudadana

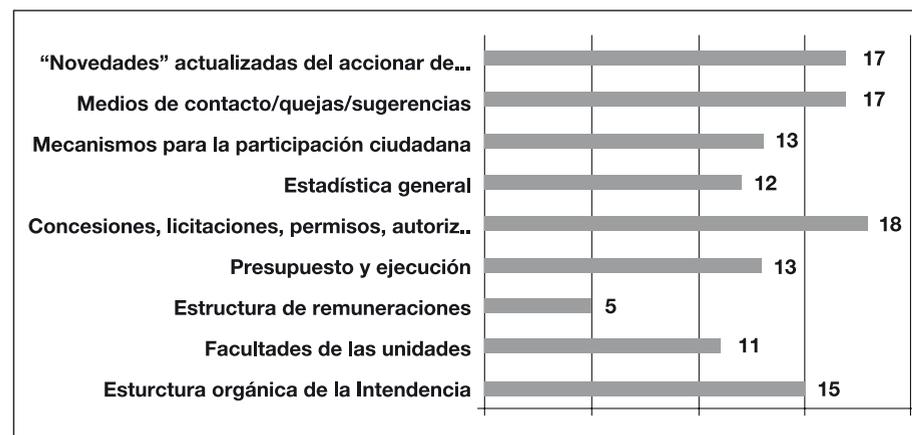
	Nuevas estructuras	Principales funciones	Actores que la integran
Maldonado	Unidad de Descentralización	a) Coordinar el proceso de descentralización en el Dpto. b) Nexos Junta Local / Municipios - Gob. Dptal. c) Incentivar la participación ciudadana	Gobierno Departamental
	Comisión Mixta	a) Elaborar proyecto de descentralización junto a la Unidad de descentralización	Gobierno Departamental, Junta Departamental y Juntas Locales / Municipios
	Oficinas Desconcertadas	a) Nexos vecinos y ONG's - Gob. Dptal.	Gobierno Departamental
Canelones	Área de Descentralización y participación	a) Coordinar el proceso de descentralización en el Dpto. b) Nexos Junta Local / Municipios - Gob. Dptal. c) Coordinación de los Centros Cívicos d) Incentivar la participación ciudadana	Gobierno Departamental
	Centros Cívicos	a) Profundizar la desconcentración administrativa y la participación ciudadana	Gobierno Departamental, Gobierno Central y UDELAR

Fuente: elaboración propia en base a Magri, Freigedo y Tejera (2009)

Con diferencias en cuanto a los mecanismos instrumentados pero con un mismo objetivo, a raíz de estas estructuras se han incorporado herramientas para la rendición de cuentas y la participación que se basan en canales de interacción entre la ciudadanía y el GD, en donde las autoridades informan sobre los resultados en materia fiscal. En el caso de Rocha, pese a no existir una estructura formal o un programa diseñado con este objetivo, también se han implementado (bien que de manera esporádica y sobre todo ante demandas concretas) canales de rendición de cuentas informativos ante la ciudadanía.

Por otro lado, en materia de gobierno electrónico los avances han sido notorios, sobre todo desde 2005 en adelante con la creación de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información (AGESIC) Esta impronta de desarrollo en el área también alcanza a los GDs; por ejemplo, las 19 intendencias departamentales han creado sitios webs para sus gobiernos. Sin embargo, el avance en gobierno electrónico de los GDs no es homogéneo, el siguiente gráfico resume el alcance del mismo según ciertas categorías. Se puede apreciar que en materia de manejo de información referido al presupuesto y su ejecución, 13 de las 19 Intendencias ofrecen estos datos.

Gráfico N° 1: Información y trámites disponibles en los sitios webs de las Intendencias



Elaboración propia en base a Cardarello et al (2010)

En los tres casos que aquí se ha trabajado se observa ese avance; en particular, todos incorporaron desde 2005 sitios webs de las intendencias –pero también de las Juntas Departamentales. En los tres sitios se pudo encontrar información en relación al manejo de los recursos públicos y todos los GDs analizados presentan los datos básicos: ingresos, gastos y deuda pública. De todas formas, existen diferencias en relación al detalle con que dicha información es brindada.⁶

Con los diferentes mecanismos analizados hasta aquí se pueden identificar avances en materia de participación ciudadana y rendición de cuentas en materia fiscal. Se han creado canales de interacción tradicionales, pero sobre todo se han impulsado mecanismos de gobierno electrónico que fomentan la transparencia y la modernización en la gestión.

7. La relación entre los factores determinantes y su peso relativo en el marco de la descentralización fiscal

En el apartado referido a la definición de las capacidades institucionales, se diferenció entre capacidades administrativas y políticas; sin embargo esta diferenciación adquiere un carácter puramente analítico y en la realidad ambas dimensiones se encuentran en continua interacción. De esta forma, es importante también observar la relación existente entre los cuatro factores determinantes analizados, mostrando la interdependencia que existe entre los mismos y cómo no todos adquieren la misma importancia a la hora de analizar las capacidades de los GDs.

7.1. Los recursos humanos y su relación con los demás factores

En primero lugar, entre las RIGs analizadas anteriormente se destacaba la importancia y el rol que ha tenido la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) como promotor de proyectos y planes orientados a mejorar la capacidad institucional de los GDs en materia fiscal. Sin embargo, las propias autoridades del organismo central han mencionado la influencia de los recursos humanos a la hora de la ejecución de proyectos en conjunto. Mientras que Rocha y Canelones han sido dependientes de la OPP, Maldonado ha logrado cierta autonomía, y mucho tiene que ver en esto la presencia de recursos humanos capacitados, pero sobre todo funcionarios con tareas claras y precisas.

Por tanto, cuanto mejor capacitados y orientados en las funciones que deben cumplir los funcionarios (y en consecuencia la organización), menor es el apoyo del gobierno central para mejorar sus capacidades; así en Maldonado las RIGs con el GC fueron menos intensas que en los otros dos casos.

A su vez, los recursos humanos impactan en los mecanismos instrumentados para incentivar la participación ciudadana y la rendición de cuentas en materia fiscal. Desde 2005 Canelones y Maldonado destinaron recursos humanos especializados y capacitados para orientar los procesos de participación ciudadana, mientras que Rocha no lo hizo sino hasta el 2011. Por tanto, los GDs que más han avanzado en materia de rendición de cuentas han sido los que destinaron recursos humanos para implementar los mecanismos.

Por otro lado, también los recursos humanos han incidido en la implementación de los mecanismos de innovación. Un ejemplo claro fue lo sucedido con la creación del nuevo catastro en Canelones y Rocha. A raíz de las entrevistas realizadas, las autoridades de

la Dirección Nacional de Catastro (DNC) reconocen que el trabajo con Canelones se dio de manera fluida y se cumplieron los plazos, debido a que el equipo de trabajo funcionaba acorde a las exigencias que se necesitaban para implementar un nuevo catastro departamental en el tiempo establecido. Sin embargo, en Rocha el trabajo se dio de forma paulatina y aún se sigue trabajando, y mucho tienen que ver en esto los recursos humanos con los que cuenta su Intendencia.

7.2. El impacto de las RIGs en Canelones y Rocha

Así como Maldonado ha logrado trabajar con cierta autonomía en relación al gobierno central, en los casos de Canelones y Rocha el apoyo y los canales de interacción de tipo vertical han sido determinantes para mejorar las capacidades administrativas de los GDs. Se acaba de mencionar la influencia de la OPP para la capacitación de funcionarios, así como en el apoyo en la incorporación de nuevas herramientas de modernización. También en este aspecto otro actor fundamental ha sido la DNC.

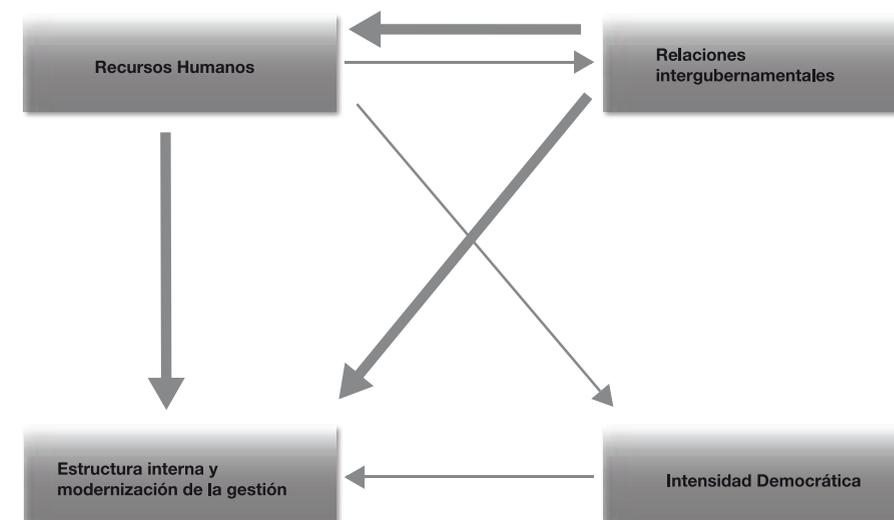
Por su parte, también los canales de interacción horizontales han sido útiles para la promoción de mecanismos de innovación. La iniciativa en relación a la actualización de catastro en Rocha, se llevó adelante como consecuencia de un intercambio de información con la Intendencia de Canelones.

7.3. Intensidad democrática y su incidencia en la innovación de la gestión

Por último, las movilizaciones y manifestaciones que desarrollaron los vecinos de Canelones ante el aumento de la contribución inmobiliaria como consecuencia de la elaboración de un nuevo catastro departamental, han generado que la participación ciudadana impacte en los mecanismos de innovación desarrollados. Así, las reacciones que esta movilización forjó en la Junta Departamental como en el Intendente y su grupo de gobierno, tuvieron como resultado la elaboración de una comisión multipartidaria para discutir sobre las posibles fallas técnicas que el nuevo catastro departamental podría contener. Esta comisión está funcionando en momentos de elaborarse este artículo; y si bien no es posible predecir el resultado de este trabajo, sí se puede afirmar que la presión de la ciudadanía ante un hecho concreto que afecta la cuestión fiscal a nivel sub nacional, ha incidido sobre otro de los factores que afectan a las capacidades institucionales: la innovación en la gestión.

La siguiente figura busca resumir las relaciones entre factores determinantes. Las flechas están dirigidas hacia la determinante que se ve influenciada por otra. Así también, se puede observar la fortaleza de las relaciones en los diferentes espesores de las flechas, es decir, cuanto mayor tamaño presenta la flecha, la relación entre factores es más fuerte.

Figura N° 1: Relación entre los factores determinantes en el caso uruguayo actual



Fuente: elaboración propia

Ahora bien, estas relaciones advierten que no todos los factores adquieren la misma importancia a la hora de definir las capacidades institucionales de los GDs en materia fiscal; se debe diferenciar el peso relativo que adquieren para definir las capacidades institucionales. Así, tanto los recursos humanos como las relaciones intergubernamentales son los factores que generan los mayores círculos virtuosos que impactan de manera positiva a las capacidades institucionales de los GDs en materia fiscal. Estos dos factores influyen de manera significativa en la conformación del marco de la descentralización fiscal.

8. Conclusiones

No es novedad que el sistema fiscal descentralizado uruguayo deja poco espacio para la intervención de los GDs y la dependencia hacia el GC es muy fuerte. A su vez, este sistema es todavía poco eficiente y persisten importantes problemas de gestión. En éstos, mucho tienen que ver las debilidades de las capacidades institucionales de los GDs. Así, se han analizado diversas dificultades, tanto de tipo administrativas como políticas, que impactan en la capacidad de recaudación. El siguiente cuadro busca resumir algunas de ellas, junto a recomendaciones que apuntan a mejorar la gestión fiscal.

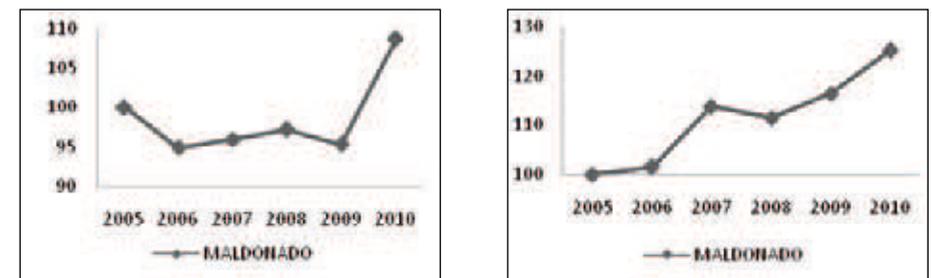
Cuadro N° 5: Debilidades y recomendaciones en la gestión fiscal

Determinante	Debilidades	Recomendaciones
Estructura interna e innovación en la gestión	No se modificaron las estructuras internas en Rocha y Maldonado	Reestructurar en el corto plazo las Direcciones de Hacienda, dividiendo las funciones de gastos e ingresos.
	Problemas para poner en práctica los nuevos sistemas contables	Cursos de especialización para funcionarios y autoridades en el manejo del sistema
	Atrasos en la actualización del catastro y del registro de propietarios en Rocha	Continuar el trabajo junto a Catastro, estableciendo plazos claros de finalización
Recursos humanos	Clientelismo y discrecionalidad en el manejo de recursos humanos	Seguir estableciendo mecanismos de transparencia en el acceso y ascenso de los funcionarios Crear un sistema de acceso y ascenso homogéneo para todos los GDs
	Falta de recursos humanos calificados	Establecer convenios con el GC y organismos internacionales para promover la incorporación de recursos calificados y continuar capacitando a los actuales recursos.
Relaciones gubernamentales	Falta de canales horizontales formales	Crear marco normativo para promover las RIGs horizontales entre los GDs más allá del Congreso de Intendentes
Intensidad democrática	Debilidad en las políticas de comunicación que está condicionada la voluntad política	Establecer un marco normativo que promueva la participación y la rendición de cuentas
		Crear canales donde la participación en materia fiscal alcance niveles, por lo menos, de tipo consultiva.

Fuente: elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadística

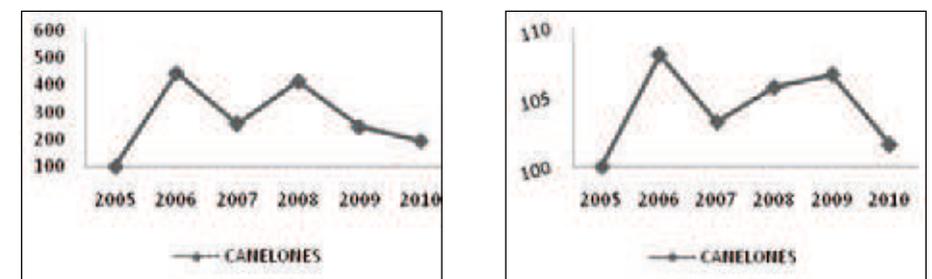
De todas formas es necesario remarcar que desde el 2005 a la fecha, con el cambio de gobierno en los tres casos analizados, se reforzaron algunos aspectos que han logrado mejorar la gestión fiscal sub nacional. Sin embargo estos cambios se ven reflejados de manera diferente de acuerdo a cada GD; los gráficos que a continuación se presentan buscan mostrar el comportamiento en la recaudación en los tres casos analizados de los dos tributos fundamentales: contribución inmobiliaria y patente de rodados.

Gráficos N° 2 y 3: Promedio del crecimiento de la recaudación por contribución inmobiliaria y de la patente única en Maldonado para el período 2005/2010 a precios constantes. Base 2005=100%



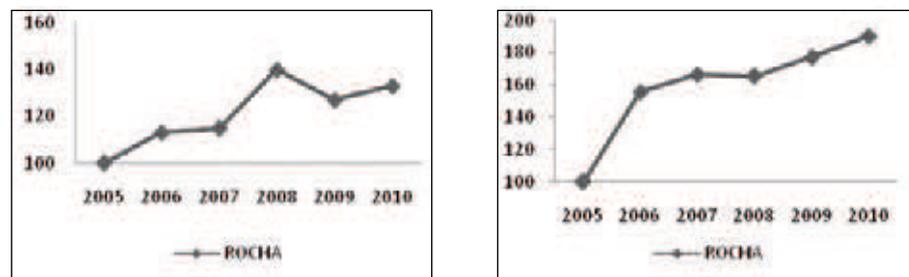
Fuente: elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadística

Gráficos N° 4 y 5: Promedio del crecimiento de la recaudación por contribución inmobiliaria y de la patente única en Canelones para el período 2005/2010 a precios constantes Base 2005=100%



Fuente: elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadística

Gráficos N° 6 y 7: Promedio del crecimiento de la recaudación por contribución inmobiliaria y de la patente única en Rocha para el período 2005/2010 a precios constantes. Base 2005=100%



Fuente: elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadística

Por un lado, hay que destacar que Rocha ha tenido un crecimiento constante durante el período 2005-2010. Por su parte, Maldonado no muestra un crecimiento significativo, circunstancia que puede estar asociada a que dicho GD ha mantenido cierta estabilidad institucional y en consecuencia no han existido cambios importantes en la recaudación tributaria.

Quizás Canelones es el caso que más llamativo. De acuerdo a lo ya señalado, este GD presentó avances muy importantes en su fortalecimiento institucional, sin perjuicio de la persistencia de ciertas debilidades que dificultan el mejoramiento del comportamiento fiscal. Las posibles explicaciones a la irregularidad en esta materia en el período analizado pueden estar asociadas a dos razones: en primer lugar, la apertura de canales de recuperación de activos permitió que la recaudación en los años que se incorporaron estos mecanismo haya sido significativamente mayor; por otro lado, las diversas disputas en la fijación de los precios de las patentes de rodados entre los Departamentos afectó de manera significativa a Canelones y Montevideo principalmente, y eso explica el comportamiento en la recaudación de patentes de rodados.

Por otro lado, no todos los GDs tienen las mismas capacidades institucionales, y las diferencias están marcadas también por la trayectoria institucional de cada uno de los casos; en páginas anteriores se mostró que los puntos de partida de cada uno de los GDs eran por demás disímiles, y esto se ve reflejado en las debilidades y fortalezas que presentan en la actualidad cada una de las Intendencias.

También es necesario destacar que los factores analizados están interrelacionados y no se pueden estudiar sin entender que entre los mismos existen dependencias muy fuertes ya que se encuentran insertos dentro de un marco institucional que los condiciona, y en

consecuencia para el caso uruguayo no todos los factores analizados asumen la misma importancia en la definición de las capacidades institucionales.

Por último, como se planteó al principio de este artículo, las posiciones en contra o a favor de la descentralización fiscal tienden a ser normativas, olvidando muchas veces la capacidad de gestión que tienen los gobiernos sub nacionales en materia fiscal; un asunto por demás relevante a la hora de analizar las políticas públicas a nivel local.

¹ Este artículo forma parte de la investigación realizada para obtener el grado de Maestro en Políticas Públicas por la Universidad Autónoma Metropolitana, México. Agradezco los comentarios y sugerencias de la Dra. Myriam Cardozo Brum y de los evaluadores anónimos.

² En otros países estas tasas adquieren otros nombres; en México, por ejemplo, serían el equivalente de los impuestos predial y de tenencia.

³ De todas formas, el análisis sobre la estructura del sistema de carrera y su influencia en la determinación de los recursos humanos no es posible tratarlo de manera profunda en este artículo. Simplemente se busca realizar un breve recorrido que permita conocer de forma general como se dio este proceso.

⁴ Con esto, la Intendencia va a pagar con cobranzas futuras, se hizo una sesión de cobranzas a 15 años y hubo inversionistas que compraron y pusieron el dinero para pagar esas deudas. Se creó un fideicomiso en convención con la Administradora de Fondos de Inversión S.A. (AFISA) perteneciente al Banco de la República Oriental de Uruguay (BROU) para que administre este dinero y sea el encargado de la devolución del dinero a los inversores.

⁵ El Catastro Departamental en estos casos tenía una desactualización de casi 40 años. En el caso de Maldonado se ha creado un Catastro propio antes del 2005.

⁶ Maldonado y Canelones brindan una información más detallada que Rocha.

Bibliografía

- Aghón y Krause-Junk** (1993) *Descentralización fiscal: marco conceptual*. Naciones Unidas. CEPAL, Santiago de Chile
- Arandia, I.** (2002) “Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia” *Revista Convergencia*, Vol. 9, número 30: 19-45, Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México.
- Arocena, J.** (2008) “Los desafíos de la descentralización y la participación ciudadana en el Uruguay”. *Cuadernos para el Desarrollo Local*. Programa ART Uruguay. Montevideo, Uruguay.
- Aguiar, J.** (2009) *Finanzas y gestión de los gobiernos sub nacionales en Uruguay*. Banco Interamericano de Desarrollo. Sector de Capacidad Institucional y Finanzas División de Gestión Fiscal y Municipal.
- Cabrero, E.** (2004) “Capacidades institucionales en gobiernos sub nacionales de México. ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?”. *Gestión y Política Pública*. XIII (3): 753-78.
- (2006) “Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina” *Reforma y Democracia* 34: 2-19, Caracas.
- Cabrero, E.; Arellano, D.; Amaya, M.** (2007) “Cambio en organizaciones gubernamentales: innovación y complejidad” En Arellano, C; Cabrero, E y del Castillo, A. (comp). *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*. CIDE, editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 2007: 139-168.
- Cardarello, A.; Freigedo, M.; Vairo, D.; Abraham, M.** (2010). “Mucho ruido... y algunas nueces. Los vaivenes de la descentralización en la administración Vázquez (2005-2010)”. En: Narbondo y Mancebo (comp.) *Reforma del Estado y Políticas Públicas en la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Editorial Fin de Siglo, Montevideo. Uruguay, 2010: 54-74.
- Cardarello, A.; Magri, A.; Mancebo, E.; Vario, D.** Línea de base del proyecto “Apoyo a la cohesión social y territorial. Uruguay Integra” (Programa Uruguay Integra). Convenio OPP/ICP-UDELAR
- Díaz, M.** (2002): “Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica”. *Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. III, Núm. 011: 387-407, enero-junio, 2002. El Colegio Mexiquense, A.C. México
- Evans, P.** (1996) “El Estado como problema y como solución”, *Desarrollo Económico*. *Revista de Ciencias Sociales*, enero-marzo de 1996, vol. 35, núm. 140: 529-562, Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Falletti, G.** (2003): “*A sequential theory of decentralization and its effects on the intergovernmental balance of power: latinamerican cases in comparative perspective*”, en: <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/314> Con acceso en agosto y setiembre de 2009.

- Finot, I.** (2001): *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. ILPES/CEPAL. Santiago.
- Garnier, L.** (2000). *Función de coordinación de planes y políticas*. CEPAL. Serie: Gestión Pública. N° 1. Santiago de Chile.
- Grindle, M.** (1997) “The good government imperative. Human Resources, organizations and institutions”, en Merilee S. Grindle (comp) *Getting good government. Capacity building in the public sectors of developing countries*. Boston, Harvard University Press, 1997: 3-28.
- Isuani, F.** (2005). “Redes intergubernamentales para la implementación de programas sociales”. X Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile. 18 al 21 de Octubre. 2005.
- Jordana, J.** (2001), *Relaciones Intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*. Documento de Trabajo I-22EU, BID / INDES, Washington DC.
- Manor, J.** (1999) *The Political Economy of Democratic Decentralization*. The World Bank, Washington DC.
- McIvor, R., McHugh, M. y Cadden, C.** (2002): “Internet technologies: supporting transparency in the public sector”, *The International Journal of Public Sector Management*, 15 (3) 3:170-187.
- Midaglia, C.; Castillo, M; Freigedo; M.** (2009) *Relevamiento de iniciativas descentralizadas y desconcentradas de la Administración central del Estado uruguayo*. Convenio OPP (“Programa Uruguay Integra”) y la Asociación Pro - Fundación para las Ciencias Sociales.
- Mujica, P.** (2005) *La participación ciudadana en relación con la gestión pública*. Corporación Participativa. Santiago, Chile.
- Musgrave, P.** (1991) *Merits and Demerits of Fiscal Competition*. Rémy Prud’homme, ed. Francia.
- Oates, Wallace** (1977). *Federalismo fiscal*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- Oszlak, Oscar y Orellana, Edgardo** (2001) “El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI”, en: www.oscaroszlak.org.ar/links.php. Fecha de acceso: julio y agosto de 2011.
- Ospina, S.** (2002) “Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora”, ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, octubre de 2002.
- Ramos, C.** (2009) *Radiografía del cambio de paradigma en la administración pública*. Instituto de Ciencia Política, UDELAR. Uruguay.
- Repetto, Fabian** (2004) *Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina*. Serie de documentos de trabajo del INDES, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rosas Huerta, Angélica** (2008) “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional”. *Revista Política y Cultura*, número 30: 119-134, UAM, Xochimilco. DF, México.

- Royo, S.** (2008) *El gobierno electrónico en la rendición de cuentas de la Administración Local*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- Samuelson, P.** (1954). "The pure theory of public expenditure". *Review of Economics and Statistics*, Vol. XXXVI, n.4: 387-389.
- Sour-Vargar, L.** (2007) "Evaluando al gobierno electrónico: avances en la transparencia de las finanzas públicas estatales", *Economía, sociedad y territorio*, VI (23):613-654. El Colegio mexiquense, México.
- Vergara, R.** (2010) "Introducción", en: Vergara, R. (comp.) "*Organizaciones e Instituciones*", BBA Pdf, Siglo XXI editores, México, 2010: 2-30.
- Willis, E., Garman, C. y Haggard, S.** (1999): "The politics of decentralization in Latin America", *Latin American Research Review*. Vol. 34, No 1: 7-56.
- Weiss, Linda** (1998) *The myth of the powerless state*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Wright, D.** (1998). "*Para entender las relaciones intergubernamentales*", Serie: Nuevas lecturas de política y gobierno, Ed. Fondo de Cultura Económica, México.

Restricciones en la gestión de recursos humanos en las organizaciones públicas

Restrictions in the management of human resources in public organizations

Hugo Cormick

Magister en Administración Pública,
FCE-UBA. Profesor Titular Ordinario
Gestión de Recursos Humanos en el
Sector Público, Universidad Nacional
de Moreno.
hcormick@unm.edu.ar
htcormick@gmail.com

Resumen

La gestión de los recursos humanos en las administraciones públicas está atravesada por el debate respecto de la "interferencia" de la política en las diversas etapas de su despliegue, considerada como un obstáculo para un racional desempeño organizacional. Ante esta interferencia se propicia la aplicación de criterios técnicos para el logro de los objetivos de las organizaciones públicas. Sin embargo, la crítica suele ignorar la presencia de la dimensión presupuestaria en la toma de decisiones sobre esta gestión. Estas tres dimensiones: técnica, política y presupuestaria operan como restricciones que configuran la real gestión de recursos humanos en el ámbito público, por lo que se propone una mirada que dé cuenta de este entrecruzamiento sin caer en un discurso unilateralmente prescriptivo.

Palabras clave: Administración pública - Recursos Humanos - Presupuesto Público - Técnica vs. Política

Abstract

The human resources management in public administrations is crossed by the debate about the "interference" of politics in different stages of its development, which is considered as an obstacle for a rational organizational performance. Given this interference, the application of technical criteria for achieving the objectives of public organizations is usually proposed. However, this proposal

Fecha de recepción
29.4.13

Fecha de aceptación
25.7.13

tends to ignore the presence of the budgetary dimension in making decisions on this management. These three dimensions: technical, political and budgetary, operate as restrictions for human resources management in the public sphere; accordingly, proposes an approach to this question in order to account that interaction, thus avoiding an unilaterally prescriptive discourse.

Key words: Public administration - Human Resources - Technique vs Politics - Public Budget

Introducción

La gestión de los recursos humanos en las administraciones públicas está permanentemente atravesada por el debate respecto de la “interferencia” de la política en las diversas etapas de su desarrollo, entendiendo como tal los procesos de planificación, organización del trabajo, gestión del empleo, del rendimiento, de las compensaciones, del desarrollo y de las relaciones sociales y humanas (Longo 2004). Esta interferencia es considerada como un obstáculo para un racional desempeño organizacional, ante la que se propicia la aplicación de criterios eminentemente técnicos como requisito indispensable para que las organizaciones públicas puedan alcanzar sus objetivos.

Cuestiones como el histórico *spoil system*¹ en la tradición del empleo público en Estados Unidos o las significativas referencias al clientelismo en el sistema de reclutamiento de recursos humanos en las administraciones públicas de América Latina,² deberían llevar a pensar en que la presencia de lo político en la gestión de los recursos humanos no ha sido un tema de sencilla resolución.

Por ejemplo, en un reciente trabajo coordinado por Francisco Longo y Carles Ramió (2008:10-11) se afirma categóricamente que

A pesar de las enormes diferencias existentes [entre los sistemas de servicio civil en los países de América Latina], se pueden establecer algunos puntos de contacto entre los mismos. En términos generales los sistemas responden más a impulsos clientelares y políticos que a impulsos profesionales, en un contexto donde los incentivos económicos y de estatus de los servidores públicos son muy bajos. Estos dos elementos implican una gran inestabilidad de los recursos humanos de las administraciones públicas de la región.

Una mirada similar propone Guillermo Schweinheim (2011:18-19) al señalar que

En América Latina ha habido escasos avances en materia de institucionalización del servicio civil. En general, el personal público ha sido seleccionado o ha avanzado en la carrera administrativa por criterios de adscripción partidaria, clientelismo político y social, o por redes sociales y familiares de acceso al empleo público. ... Por otra parte, el empleo público de muchos países de mayor desarrollo relativo se vio sometido a relaciones contractuales precarizadas en los años 90 y hasta bien entrada la década siguiente.

Si se analiza con más detenimiento qué significa hablar de lo político o de lo técnico, podría entenderse que este debate requiere de un estudio más riguroso, tratando de indagar el papel de cada uno de estos factores en los procesos de gestión de recursos humanos. Lo anterior es particularmente relevante en el caso de los estados latinoamericanos en los que es posible identificar una difícil configuración de la relación entre Estado y sociedad, que da cuenta de la baja autonomía de aquél respecto del poder económico concentrado y una relativa desestructuración de los sectores sociales subordinados. A esto se le agregan condiciones sociocontextuales de mayores carencias que en los países desarrollados, así como relativa informalidad en las relaciones laborales. En lo que hace a la gestión de recursos humanos se produce la coexistencia entre definiciones formalistas y prácticas patrimonialistas, y un escenario de reformas tensionado entre la racionalidad técnica y las condiciones culturales y políticas del medio en que pretenden ser implantadas.

Ahora bien, la gestión de los recursos humanos en las administraciones públicas ha sufrido cambios significativos, particularmente en Argentina y de modo especial durante la década de 1990 que se inscriben en decisiones de carácter más amplio, relacionadas con requerimientos fiscales, dirigidas a la reducción del déficit estatal, y no necesariamente en principios técnicos relacionados con la óptima gestión de estos recursos ni en una estrategia que pueda identificarse como de carácter político. Pese a la referencia anterior, el aspecto presupuestario no suele ser considerado como dimensión relevante en la definición de las políticas de recursos humanos, más allá de la presencia de ejemplos muy concretos, tales como la sistemática reducción del empleo público, a través de retiros voluntarios, jubilaciones anticipadas, proliferación de plantas de contratados o personal no permanente, pase de agentes a situación de disponibilidad, despidos por superposición de estructuras, despidos directos con o sin indemnización o congelamientos de vacantes, que fueron ampliamente aplicados durante la década de 1990 y que tuvo su máxima expresión en la reducción salarial aplicada al sector público nacional a comienzos de

la década siguiente, en un esfuerzo (vano) para atenuar una brutal crisis económica en Argentina. Todos estos ejemplos manifiestan la significativa presencia de los factores presupuestarios en las decisiones sobre la política de recursos humanos.

En virtud de lo anterior, el presente trabajo propone la existencia de un continuo entrelazamiento de las dimensiones técnica, presupuestaria y política sobre las decisiones relacionadas con la gestión de recursos humanos, y busca mostrar algunos efectos de la presencia coexistente de estas dimensiones. Estas variables actuarían como restricciones en la medida en que su intervención tiene efectos directos sobre el ingreso de personal, de manera indirecta, sobre la calidad de su gestión y, finalmente, sobre los productos generados por las organizaciones. Cabe señalar que estas restricciones no son abstractas, sino que se hacen presentes en la historia concreta de cada organización, dando lugar a formas específicas de articulación de recursos, de manera que, organizaciones “similares” pueden llegar a una conformación de sus recursos humanos relativamente diferente, aunque igualmente atravesada por estas mismas variables. Asimismo, se tratará de mostrar cuáles son los instrumentos específicos que permiten identificar la intervención concreta de estas restricciones, a fin de diferenciar las modalidades específicas que puede adquirir su presencia en distintas organizaciones públicas. En un trabajo previo, se aplicó este análisis al caso de una organización en particular (Cormick 2009).

Si bien la dimensión normativa suele entenderse como determinante en la gestión de recursos humanos de las organizaciones públicas, su intervención será incorporada como un aspecto instrumental de las dimensiones mencionadas, ya que, si bien las normas facilitan o restringen las orientaciones en el reclutamiento de recursos humanos en las organizaciones públicas, éstas cuentan con capacidad para adaptar la normativa a sus necesidades específicas. A este respecto, Longo (2004) señala cómo ciertas perspectivas tienden a sobrevalorar la relevancia de la dimensión jurídica, omitiendo su subordinación a otros aspectos de la gestión estatal. En lo que hace a la dimensión cultural, como valioso entramado no formal de las organizaciones, sus impactos podrían considerarse como subsumidos en lo que, en este trabajo, se identificará como propio del ámbito de la política.

Con esta identificación se propone un análisis de la gestión de recursos humanos en las organizaciones públicas que, a partir de la comprensión de las variables que intervienen en su definición, facilite la identificación de las estrategias orientadas a su mayor fortalecimiento y profesionalización, propiciando que se evite una perspectiva exclusivamente prescriptiva en la enunciación de la política de recursos humanos y que permita la comprensión de los intereses y necesidades de los diversos actores en juego: autoridades, ciudadanos, trabajadores, organizaciones políticas y de la sociedad civil.

Por otra parte, y siguiendo los planteos antes mencionados, se tratará de mostrar que tales restricciones son resultado de necesidades contradictorias. Si bien, las argumentaciones desde el sentido común suponen la necesidad de dar prioridad a la dimensión técnica, no cabe duda de que la presencia frecuente de los aspectos presupuestarios y políticos en la definición de las políticas de recursos humanos, obliga a explicar a qué causas, no necesariamente lineales, obedecen estas presencias y qué efectos generan sobre la gestión de las organizaciones.

A su vez, al actuar correctivamente sobre alguna de ellas, sin identificar adecuadamente el conjunto de causalidades que dio lugar a su presencia, se corre el riesgo de producir resultados conflictivos en el desempeño organizacional. Por ejemplo, si la aplicación de criterios políticos para la incorporación de recursos humanos facilita cierta legitimación y estabilidad del ápice de una organización, el reemplazo de este criterio por otros de carácter más técnico, si bien, en un sentido abstracto resultaría beneficioso para la profesionalización de la organización, en el corto plazo puede generar conflictos con actores afectados, ante los cuales no se cuente con recursos suficientes para sostener la decisión asumida. Cabe señalar, a su vez, que la aplicación de estos criterios contradictorios puede influir tanto sobre el ápice de la organización, sus niveles directivos o gerenciales o sobre los niveles más estrictamente técnicos (supuestamente no influenciados por aspectos políticos) e incluso, con otras características, respecto de los niveles organizacionales relacionados con la prestación de servicios administrativos y de mantenimiento. Lo anterior supone que, reconociendo la necesidad de modificar ciertas modalidades de gestión de los recursos humanos de las organizaciones públicas, en busca de su mayor profesionalización y jerarquización técnica, su estrategia de fortalecimiento será más eficaz en la medida en que identifique la complejidad de causas que dan lugar a determinadas modalidades de gestión, los actores que intervienen en ellas y las ventajas y perjuicios que se generan a consecuencia de estas decisiones.

Por último, la necesidad de responder a requerimientos técnicos en la gestión de recursos humanos se transforma en un aliciente para el fortalecimiento de las organizaciones públicas en una perspectiva de largo plazo, más allá de las ventajas inmediatas que pueden brindar otras formas de administración de estos recursos. El Cuadro 1 (vid. Apéndice) ofrece, tanto una definición sucinta de cada restricción, como su relevancia para las organizaciones, las posibles formas de medición de su presencia y algunas características destacadas de cada una.

Estas reflexiones se dan en un contexto en el que el estado nacional ha ampliado su intervención en diversos campos de la sociedad que anteriormente habían sido remitidos al mercado o simplemente omitidos de la agenda pública. Esta nueva forma de presencia estatal llevaría a suponer la necesidad de contar con agentes que respondan técnicamente a estos requerimientos y que cuenten con una adecuada comprensión de

los objetivos que persigue la gestión gubernamental. A este respecto, es útil señalar que la perspectiva propiciada durante la década del noventa ponía el acento en la necesidad de reducir las intervenciones estatales, por lo que, más allá del acuerdo o disenso con estas políticas, era entendible la estrategia de restricción del empleo público. La situación actual no se corresponde con aquellos principios, aunque debería analizarse si las estrategias de gestión de recursos humanos son significativamente diferentes a las de los periodos anteriores.

Acerca de las restricciones en juego

Restricción técnica

Se entiende por restricción técnica aquella que, por efectos de las responsabilidades que enfrenta una organización, obliga a organizar sus recursos humanos dentro de los perfiles específicos que faciliten el cumplimiento de los objetivos propuestos. Podrá observarse que, en ocasiones (más o menos frecuentes) el cumplimiento de esta restricción no es el esperado y, seguramente, la capacidad de la organización para alcanzar sus objetivos quedará menguada. Sin embargo, un alejamiento extremo de los requerimientos técnicos de una organización enfrenta límites que ponen en riesgo su legitimidad y su capacidad de intervención en el ámbito de sus competencias.

Aquí cabe señalar que aquellas organizaciones más relacionadas con tecnologías legitimadas tienden a privilegiar más claramente la intervención de la restricción técnica, mientras que esta presencia se diluye en aquellas otras que no desarrollan tecnologías socialmente consolidadas o reconocidas por actores externos a la organización. El primer tipo corresponde a organizaciones educativas, de salud, de recaudación tributaria, de administración financiera, de control público, etc., mientras que el segundo grupo se acerca más típicamente a los ámbitos clásicos de la administración pública, manifestándose más precisamente en áreas como mantenimiento, despacho o mesa de entradas y también en los espacios identificados como de “gabinete” o aquellas organizaciones públicas cuyas clientelas organizacionales no cuentan con un complejo desarrollo técnico o con recursos de poder significativos.³

La restricción técnica puede ser medida por la proporción de recursos humanos que responden a perfiles específicamente técnico profesionales. La Tabla 1, en el Apéndice, muestra de una manera muy general esta presencia en el ámbito del escalafón correspondiente al Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA, hoy Sistema Nacional del Empleo Público, SINEP), el más numeroso de los colectivos laborales de la Administración Pública Nacional (APN). Aquí se observa el peso relativamente bajo del personal con formación universitaria en ese ámbito. Sin embargo, como puede observarse, el personal contratado presenta niveles de estudio superiores al personal permanente, lo que se manifiesta principalmente en la escasa presencia de agentes con-

tratados que cuentan sólo con estudios primarios y una mayor proporción con estudios secundarios y de profesionales universitarios.

Si bien esta tabla no informa de manera directa sobre el peso de la restricción técnica, parece razonable aceptar que el requisito de profesionalidad para el ejercicio de funciones en la APN no tiene una presencia determinante en la selección y reclutamiento de sus recursos humanos. Lo anterior no debe omitir la necesidad de contar con agentes que realicen tareas no profesionales, aunque cabe explicitar que el aspecto más crítico de las organizaciones públicas se relaciona con la capacidad de planificación, formulación y evaluación de las políticas públicas, lo que requeriría niveles de formación técnico profesional. Sin duda, el mecanismo de selección más consistente con el respeto de esta restricción es la aplicación de concursos que permitan seleccionar candidatos que cuenten con competencias técnico profesionales acordes con los requerimientos de las organizaciones estatales. Esto no significa que haya una completa correlación entre este sistema de reclutamiento y la presencia de personal técnico para cumplir las tareas de la organización. En consonancia con la aplicación de principios técnicos, el estado nacional ha instaurado de manera taxativa el requisito de la selección de personal a través de concursos. Si bien su práctica ha sido errática desde la instauración de este principio, en estos últimos años se ha incrementado la convocatoria a concursos en diversas jurisdicciones.⁴

Este mismo análisis, aplicado a organizaciones específicas, permite ver una presencia relevante de la dimensión técnica.⁵ Lo que surge de esta observación es que la presencia técnica está fuertemente relacionada con exigencias externas de la organización, con las tecnologías de gestión que las gobiernan y con el “control” social sobre el desempeño organizacional. Este control social puede partir de organismos internacionales que establecen pautas de gestión organizacional, o de interlocuciones con instituciones académicas o con requerimientos establecidos normativamente que obligan a la presencia profesional para el ejercicio de la función de que se trata. En este sentido, ciertas tecnologías son apropiadas exclusivamente por determinadas corporaciones profesionales (abogados, función jurídica, contadores, función contable, etc.) mientras que otras son menos “apropiables” (planificación, formulación y evaluación de políticas) por lo que pueden ser disputadas por distintos perfiles profesionales y son permeables a presencias no profesionales.

Restricción presupuestaria

El concepto de restricción presupuestaria corresponde al rol de la dimensión presupuestaria en la capacidad de la organización para asignar adecuadamente los recursos (en este caso humanos). Puede considerarse como una restricción predominantemente externa en la medida en que las organizaciones tienen baja capacidad de intervención en las decisiones presupuestarias estructurales.

La propia formulación presupuestaria, si bien inicia en cada organización, es consolidada por la Subsecretaría de Presupuesto del Ministerio de Economía y por la Secretaría de Evaluación Presupuestaria de la Jefatura de Gabinete de Ministros, que aplican los criterios que surgen de la perspectiva global con que cuenta el Poder Ejecutivo. El Congreso, a su vez, modifica partidas y de acuerdo con los diferentes intereses expresados, sanciona anualmente la ley de Presupuesto. Esto muestra tanto la dimensión técnica (en cuanto a criterios de formulación y seguimiento de resultados de gestión) como el aspecto político que define cuáles son las prioridades anuales que se proponen tanto el Poder Ejecutivo como el Congreso de la Nación.

Más allá de que el ciclo presupuestario tiene un fuerte contenido técnico, también responde a criterios discrecionales o políticos, que se manifiestan en la variación del crédito aprobado de año a año, así como en las posibilidades de contar con ampliaciones y modificaciones o sufrir recortes a lo largo del periodo, producto de decisiones de política económica que en ocasiones llevan a restringir la asignación de recursos, mientras que, en otras circunstancias, da lugar a ampliaciones presupuestarias cuya ejecución no siempre es factible. En un terreno más específico, la definición de techos y sobretechos presupuestarios asigna a las autoridades de los ámbitos en los que se elabora y perfecciona el proyecto de Ley de Presupuesto (Secretaría de Hacienda y Jefatura de Gabinete de Ministros) una capacidad discrecional para definir los montos de recursos asignables. En lo estrictamente referido a los recursos humanos, estos son expresados presupuestariamente a través del inciso 1 del proyecto y de la norma presupuestaria. Asimismo, su presencia puede identificarse en la Cuenta de Ahorro, Inversión y Financiamiento dentro de los Gastos Corrientes en el ítem Remuneraciones. A su vez, dentro de la presentación de la Cuenta de Inversión que elabora la Contaduría General de la Nación se incluye un cuadro anual de Cargos Presupuestados y Cargos Ocupados (relacionado con la Planta Permanente de las Jurisdicciones y de los Organismos). La asignación de cargos presupuestados tiende a ser bastante estricta en cuanto a sus posibilidades de ampliación, aunque las autoridades de las organizaciones suelen negociar ampliaciones con base en las necesidades de cumplimiento de los objetivos organizacionales. Por su parte, debe hacerse referencia a un argumento no desdeñable, de acuerdo al cual, el control centralizado del gasto (en este caso, del Inciso 1) supone poner barreras a decisiones “desenfrenadas” de gasto en las que podrían caer las áreas de gestión.

Durante largos periodos la política presupuestaria estuvo dominada por el déficit estructural y las constantes restricciones al gasto para enfrentar el endeudamiento externo. Estas fuertes restricciones orientaron el conjunto del gasto y en particular en lo referido a la política de recursos humanos. En buena medida, el ciclo concluido en 2001 marca la presencia de una variada muestra de decisiones de naturaleza presupuestaria que incidieron en forma restrictiva en la gestión de los recursos humanos. Como ejemplo, podemos citar los retiros voluntarios, las jubilaciones anticipadas, la existencia de plantas

de contratados o personal no permanente, el pase de agentes a situación de disponibilidad, los despidos por superposición de estructuras o los despidos directos con o sin indemnización y, finalmente, el congelamiento de vacantes.

Una importante novedad que deparó el proceso abierto a partir de 2003 radica en la expansión presupuestaria y en la mayor capacidad de gasto que se genera para las organizaciones. De acuerdo con la información que surge de las Tablas 2 y 3, en el Apéndice, es visible la caída de la ejecución presupuestaria de 2001 respecto de 2000, aunque puede señalarse que esta situación no es homogénea, ya que, por ejemplo, tanto el gasto en remuneraciones como el gasto de capital tienen caídas mayores que la experimentada por los gastos totales. En la evidente recuperación que se produce posteriormente se observa que el mayor incremento se da en los gastos de capital, que se manifiesta tanto en su significativa variación (comparada con otros conceptos) así como por su peso relativo (duplicando su peso anterior) dando lugar a una verdadera transformación en el paradigma de la ejecución presupuestaria. En un sentido inverso, se observa que las remuneraciones son las que tienen una variación menor de los conceptos presentados y, a su vez, su presencia relativa disminuye respecto de los años 2000 y 2001.

Como se ha mencionado en otro trabajo (Cormick 2009) el gasto en personal permanente funcionaba históricamente como una variable inflexible a la baja, dados los impedimentos normativos para el despido y para la reducción de salarios. Sin embargo, durante el periodo 1989-2002 se aplicaron distintas políticas de reducción de personal (particularmente en 1991, 1996 y 2000) y se produjo una controvertida reducción de salarios (13% en 2001, a través del Decreto N° 926). La combinación de ambos factores dio lugar a la estabilidad de los salarios de la planta permanente del sector público, que en la práctica significó un largo periodo de congelamiento, coherente con un modelo de búsqueda de equilibrio fiscal con base en la contención del gasto público.

De acuerdo con lo que se observa en la Tabla 4 del apéndice, hay periodos en los que cae la masa salarial de la APN. Cabe señalar que esta disminución puede deberse a una combinación de dos factores: reducción del número de agentes públicos y caída del salario. Estos periodos coinciden con la segunda reforma del estado, que supuso la eliminación de una importante cantidad de áreas de gestión, la aplicación de normas de retiro voluntario y la crisis de 2001, que incluyó la reducción salarial de los agentes públicos. Inversamente, a partir de 2003, los valores nominales de las remuneraciones suben de manera consistente.⁶ La misma tabla presenta los porcentajes de variación del personal de la APN de acuerdo a lo que informan la Dirección Nacional de Ocupación y Salarios del Sector Público (DNOSSP) y la Contaduría General de la Nación (CGN).⁷

A este respecto, corresponde precisar algunas cuestiones relacionadas con la homogeneidad de la información sobre el empleo público. Las fuentes (DOSSP y el informe

de la Cuenta de Inversión realizado por la CGN, ambas en el ámbito de la Secretaría de Hacienda) presentan la información con ciertas diferencias, por lo que es necesario prestar atención más a las tendencias generales de los valores que a su singularidad.⁸ En este punto se puede observar que, en el caso de las remuneraciones globales presentan una caída en 2002 respecto del total de remuneraciones de 1994, a la vez que estos datos (siempre a valores nominales) muestran un significativo crecimiento en 2008 respecto del mismo año 1994. A su vez, la cantidad de puestos ocupados en la APN, en 2008 no alcanzan los valores de 1994.⁹ Ahora bien, si se cruza la información presentada con el Índice de Precios al Consumidor se observa un movimiento relativamente homogéneo entre las variaciones salariales y el IPC hasta 2001. A partir de ese año, los salarios quedan por debajo del IPC y crecen por encima de éste a partir de 2006 y 2007 (Ver Gráfico 1).

Un análisis sectorizado, a partir de la información de la DNOSSP, permite identificar la evolución salarial en el periodo comprendido entre 1997 y 2008. En este caso, se puede observar la significativa heterogeneidad entre diferentes colectivos laborales y se destaca el crecimiento (respecto del IPC) del sector vinculado a convenios colectivos de trabajo del ámbito privado (DGI, Aduana, ANSES y otros) a partir de 2002. A su vez, se observa el retroceso salarial del sector identificado como contratado. Los otros sectores, SINAPA, Entes Reguladores y Personal de Organismos de Ciencia y Tecnología, sin alcanzar los valores del primer sector, mejoran su posición con relación al IPC entre 2005 y 2006 (Véase Gráfico 2).

Así, desde el punto de vista presupuestario, se observan diferencias relevantes entre las políticas aplicadas a partir de 2003 y el periodo comprendido por la década de 1990. En primer lugar, en el marco del convenio colectivo de trabajo, que tuvo un fuerte impulso a partir de 2005, se estableció una política de acuerdos salariales a lo largo de los últimos años, que permitió definir por medio de convenios el valor de los salarios de la APN. En segundo lugar, si bien se mantiene una política de relaciones laborales precarias, que se expandió en la APN durante la década de 1990, la continuidad laboral de estos trabajadores ha sido garantizada por el sostenimiento de recursos presupuestarios en forma sistemática a partir de 2003. Esta decisión está favorecida por el dictado del Decreto 1421 en 2002, reglamentario de la Ley 25164 de Regulación del Empleo Público Nacional. Este decreto, en su Artículo 9º establece los requisitos para la contratación de agentes bajo el régimen del empleo público en relación de dependencia sin estabilidad. Complementariamente, se produce una sistemática reducción de las contrataciones a través de la locación de servicios, hoy regulada por el Decreto 2345 de 2008. Esto se debe a que la gran mayoría de los trabajadores incluidos en esa modalidad fueron incorporados en el régimen del mencionado decreto 1421. A esto se le agrega el crecimiento de la convocatoria a concursos a partir de 2008, que permitió la obtención de la estabilidad laboral a nuevos trabajadores estatales.

Debe señalarse, sin embargo, que la planificación presupuestaria ha sido poco flexible ante los requerimientos de ampliación de los techos presupuestarios del inciso 1, en particular en las partidas referidas a las vacantes físicas de planta permanente, lo que ha generado limitaciones a la incorporación de nuevos agentes al empleo permanente. Según se observa en la Tabla 5, el crecimiento de los cargos financiados en la Administración Central de la APN, que incluye los principales colectivos civiles (SINAPA –hoy SINEP– y Personal Civil de las Fuerzas Armadas) y los cargos de las Fuerzas Armadas y de Seguridad tienen un incremento muy leve entre 2001 y 2008.

Abundando sobre los aspectos físicos del presupuesto en recursos humanos, si bien a lo largo de los años se observa un incremento de la planta ocupada, producto, principalmente del crecimiento del personal contratado, al prestar atención específica a las plantas permanentes, particularmente del personal del escalafón SINAPA (hoy SINEP) y del Personal Civil de las Fuerzas Armadas (las más numerosas del personal civil de la APN), la Tabla 6 permite observar un leve pero sistemático retroceso de la planta ocupada a lo largo del periodo. En el caso del SINAPA/SINEP esta caída es del 22%, mientras que entre el Personal Civil de las Fuerzas Armadas llega al 9 por ciento. Esto indicaría la dificultad en el reemplazo de los agentes que abandonan la función pública, fundamentalmente como resultado del acceso a la jubilación. Este crecimiento a un ritmo relativamente bajo, actúa como un freno presupuestario a la expansión del gasto en planta permanente.

La información anterior lleva a la necesidad de evaluar que, aun existiendo un crecimiento reducido de las vacantes en la APN, no se logra su reposición, y al ser mayor la cantidad de egresos que la de ingresos, esto salda en una disminución neta del personal permanente de ambos colectivos laborales. A lo anterior se suma que la edad de buena parte del personal permanente supera los 50 años.

El importante crecimiento del personal contratado da cuenta de la presencia de elementos presupuestarios y políticos. La significación presupuestaria de este grupo laboral responde al hecho de que el personal contratado no percibe la misma cantidad de suplementos que la planta permanente, lo que lleva a que, en la práctica, su costo laboral sea menor. A la ausencia de estabilidad laboral legal (aunque, como se ha señalado, en los hechos se ha mantenido una significativa estabilidad para este sector) se le suma una condición de menoscabo en sus ingresos respecto de trabajadores permanentes de condiciones profesionales y laborales similares.¹⁰ Esta restricción actúa como un diferenciador entre trabajadores que asumen responsabilidades equivalentes y se hace más relevante cuando se trata de agentes con formación profesional. Esta circunstancia actúa como un elemento de control del gasto ya que, ese mismo personal, de ser permanente, accedería con relativa facilidad a componentes salariales de los que está excluido el personal contratado.

El aspecto político, sobre el que se volverá más adelante, toca la cuestión relacionada con la estabilidad laboral y su impacto sobre la fidelidad y compromiso del personal que accede a dicha condición. Crudamente dicho, la perspectiva anclada en el sentido común predica que la adquisición de la estabilidad conspira contra los principios de compromiso y fidelidad laboral. Esta visión tiende a convalidar implícitamente las prácticas de informalidad en las relaciones laborales en la administración pública y a desacreditar el clásico principio de la estabilidad del funcionario público. Sin embargo, la carencia de estabilidad estimula la búsqueda de otras alternativas laborales ante el temor a la pérdida del empleo como resultado de los cambios en la gestión de las organizaciones.

La Tabla 7 permite ver de qué manera se ha incrementado la participación de personal contratado en la APN a lo largo de los años, lo que informa sobre la necesidad de la administración de contar con mayor cantidad de agentes para afrontar el conjunto de responsabilidades a su cargo.

Volviendo a lo comentado al inicio del trabajo, cabría preguntar si estas asignaciones de recursos son suficientes para afrontar los crecientes desafíos de la administración pública, ya que el proceso de envejecimiento y falta de renovación durante años de la planta permanente de la APN ha estimulado la búsqueda de caminos alternativos para afrontar sus necesidades de recursos humanos. En este sentido, es necesario ampliar la mirada para identificar otras fuentes presupuestarias utilizadas para afrontar gastos relacionados con servicios técnicos y profesionales que no corresponden estrictamente a gastos en personal pero que atienden necesidades de gestión de recursos humanos de las organizaciones. Esta consideración invita a analizar el efectivo papel del presupuesto para identificar los gastos en personal y en qué medida esta restricción es sorteada o relativizada por acciones de las administraciones.¹¹

Por otra parte, debe recordarse que desde el punto de vista presupuestario una gran diferencia entre la planta permanente y el personal contratado es que la primera no solo es una dimensión financiera sino también física, mientras que el presupuesto para contrataciones no hace referencia a una unidad física, sino a recursos financieros (no debiendo exceder el 15% del total de la planta permanente –concepto cuya eficacia cabría verificar–), lo cual facilita la contratación de personal. Si a esto se le agrega la posibilidad de ampliaciones presupuestarias para las partidas de personal contratado durante el ejercicio, se fortalece la idea de mayor flexibilidad al alza de estas partidas.

En resumen, la restricción presupuestaria ha jugado durante varias décadas un rol determinante en las políticas estatales, entre ellas la de recursos humanos, ya que los principios de restricción del gasto definían las decisiones de políticas en este ámbito y neutralizaban decisiones de naturaleza técnica que tomaba el mismo Estado (por ejemplo, el debilitamiento del Cuerpo de Administradores Gubernamentales o la disminución de

ingresos de personal en la Administración Pública a través de concursos). En los últimos años, esta dimensión dejó de contar como un elemento flexible a la baja, ya que, como se indicó, la mayor parte del gasto en personal permanente y no permanente, tiende a consolidarse y a crecer, particularmente como producto de la política de acuerdos salariales anuales vigente en los últimos años. Así, en la actualidad, aun con ambivalencias, el presupuesto tiende a actuar en forma subordinada a las estrategias de mayor protagonismo del sector público, aunque eso tampoco significa que el Estado haya desarrollado estrategias sistemáticas y permanentes relacionadas con la gestión de recursos humanos.

Restricción política

Se han presentado hasta aquí restricciones que establecen obligaciones para los responsables de la toma de decisiones en las organizaciones. En un caso, la restricción técnica exige designar agentes que reúnan un determinado perfil profesional que permita el cumplimiento de los objetivos organizacionales o de requerimientos normativos. En el otro caso, las restricciones presupuestarias, intervienen regulando la asignación de recursos presupuestarios, lo que pone límites a la expansión de los gastos en personal de las organizaciones.

Ambas restricciones son de algún modo “objetivas” o externas a las organizaciones, en la medida en que los decisores internos tienen un margen de autonomía acotado para actuar sobre ellas. Sin embargo, cuando a las anteriores dimensiones se le agrega una determinada capacidad interna de decisión en la incorporación de agentes o en la asignación de responsabilidades, se hace presente otra restricción que definiremos como política en cuanto juegan aspectos discrecionales y en cuya determinación intervienen activamente las autoridades de cada organización.

A partir de lo anterior se hablará de restricción política. Por ésta se entenderá el conjunto de decisiones que se toman desde el nivel de conducción de la organización y que, aquí se propone, intentan garantizar mayor poder interno y capacidad de negociación externa a este nivel de decisión, a partir de incorporar recursos humanos adecuados para facilitar el logro de sus objetivos.

La dimensión política se hace presente en forma evidente en la cobertura de aquellas funciones expresamente reservadas como es el caso de los funcionarios superiores o de gabinete. Sin embargo, esto no impide que se efectivice (con mayor o menor formalidad) en la designación de funcionarios para la cobertura de puestos directivos o para la contratación de personal con diversos niveles de responsabilidad.

El caso particular de la designación de funcionarios para el ejercicio de responsabilidades directivas muestra una clara tensión entre la restricción técnica y la política. En el ámbito laboral de la APN regido por el SINEP los cargos directivos deben surgir

de un concurso abierto en el que las autoridades jurisdiccionales tienen intervención particularmente al momento de proceder a la selección final entre una terna de candidatos. Este procedimiento garantiza una estabilidad de cinco años en el ejercicio de la función. En los últimos años se ha reducido significativamente el número de funcionarios surgidos de ese mecanismo de selección y estas responsabilidades son cubiertas por funcionarios designados de manera transitoria, a solicitud de las autoridades superiores de la organización. Evidentemente, esta modalidad supone un mayor control político sobre el ejercicio de los cargos directivos.

La presencia de la restricción política puede medirse por los procesos de ingreso/egreso de agentes (permanentes y contratados) en la organización, en aquellas situaciones en que dicho proceso no se produzca por razones técnicas. En lo referido al personal de planta permanente, la incorporación a la planta por concurso o el egreso por jubilación manifiestan la presencia de la dimensión técnica. Para los agentes contratados, la dimensión técnica interviene en los casos en que se requiere un perfil con el que hasta ese momento no se cuenta, o en el aumento de la demanda (situación que se ha presentado en ocasiones) o en casos de reemplazo por renuncia espontánea de algún agente y en la que los procesos de selección se realicen con base en principios profesionales (aun sin recurrir a procedimientos formales de selección por concurso). Cuando el reemplazo ocurre por razones diferentes, se señalará que se hace presente la restricción política; por ejemplo, cuando los procesos de reemplazo suponen el egreso e ingreso de agentes de similar perfil, se está ante la intervención de la restricción política, ya que las razones de este reemplazo no radican en factores técnicos ni probablemente presupuestarios. Al indagar sobre el tipo de razones que llevaron a estas decisiones y cómo se evaluaron sus costos y beneficios, es razonable pensar que han intervenido aspectos relacionados con la conducción política, el compromiso con la gestión, el alineamiento con las autoridades, etc.

La intervención de naturaleza política no es privativa de la acción monolítica de las autoridades de una organización sino que es un ámbito en el que se mueven diversos actores (con capacidades y recursos diferentes). En primer lugar, el actor preponderante está constituido por las propias autoridades políticas de la organización (que pueden actuar en forma homogénea o dispersa), en segundo término, debe hacerse referencia a autoridades externas superiores, que pueden hacer valer su decisión para determinadas funciones o solicitar atención a los ocupantes de ciertos puestos laborales. En tercer término hay que hacer referencia a las organizaciones gremiales que incluyen entre sus factores de prestigio la capacidad para gestionar designaciones en diversos niveles (habitualmente en los de menor jerarquía). Asimismo, el personal, desde distintos niveles jerárquicos, genera solicitudes orientadas a la mejora de las condiciones salariales de determinados agentes o a la incorporación de nuevos trabajadores habitualmente vinculados por lazos familiares. Finalmente, y dependiendo de las articulaciones concretas de cada organización, surgen demandas desde el exterior: algunas de la política

partidaria, otras desde ámbitos corporativos o de clientelas relacionadas con la gestión de la organización.

En este sentido, la capacidad de la organización para procesar estas demandas también podrá dar cuenta del peso de las restricciones técnicas y presupuestarias en el momento de su atención. Así, es factible, que para la atención de este tipo de demanda, se establezcan determinados requisitos que privilegien aspectos técnicos, lo que podrá servir como barrera a demandas de aspirantes a acceder a condiciones de empleo cuyas calificaciones laborales no son compatibles con las perseguidas por la organización. El Cuadro 2, en el Apéndice, presenta sintéticamente estas opciones.

Para concluir este apartado, cabe recordar la clásica formulación de Oscar Oszlak en "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal" (1984: 285) en la que da cuenta del triple rol de la burocracia: sectorial relacionado con la defensa de intereses propios, concepto vinculado a la tradicional visión de la "desviación de objetivos"; mediador, como expresión de intereses de las clases dominantes, que refiere a la también histórica perspectiva de que la burocracia estatal no es más que la expresión de los intereses de las clases dominantes, e infraestructural que supone la atención de intereses generales, en el sentido que el Estado y su burocracia son un actor neutral que atiende técnicamente tales intereses. Esta definición da cuenta de la presencia de aspectos no solo técnicos en la acción burocrática sino una fuerte presencia de rasgos corporativos e ideológicos.

Consideraciones finales

En este trabajo se ha tratado de mostrar la intervención de diversas dimensiones, entendidas como restricciones, en la configuración de la gestión de los recursos humanos en las organizaciones públicas, las que corresponden al nivel técnico, al nivel presupuestario y al nivel político, formando parte, como se ha señalado, de un debate, sobre cuál debe ser la restricción que determine los desarrollos de los recursos humanos en el ámbito público. El nivel técnico parte de ser reconocido desde el sentido común como el único legítimo para definir una política de recursos humanos en las organizaciones estatales y se expresa claramente a través de los sistemas de selección basados en el mérito y en la presencia de perfiles profesionales para la cobertura de puestos laborales que requieren determinada especialización.

La dimensión presupuestaria, como ya se mencionara, es la menos identificada en los debates al respecto, aunque, como se señalaba en páginas anteriores, su presencia en determinados periodos ha sido central y previa a las determinaciones de carácter técnico y de carácter político, subordinando estos campos a las decisiones relacionadas con la asignación de recursos. El predominio de la dimensión presupuestaria da cuenta de la sobrevivencia de una perspectiva que identifica al empleo público como una innecesaria carga sobre los contribuyentes que debería ser disminuida.

Por otra parte, la dimensión de carácter político, podría decirse que es valorada en forma negativa y considerada como un obstáculo para el adecuado desempeño de las organizaciones. Sin embargo su presencia se relaciona con la congruencia entre los objetivos perseguidos por las organizaciones (y finalmente, por las autoridades electas por la ciudadanía) y el perfil de los recursos humanos aplicados a su concreción.

Tanto la creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales como del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) implicaban un fortalecimiento de la restricción técnica, en cuanto privilegiaban el concepto de adaptar el modelo de reclutamiento y desarrollo de los recursos humanos al cumplimiento de responsabilidades relacionadas con el logro de los objetivos de las organizaciones públicas. Sin embargo, ambos proyectos han quedado relativizados en su alcance y buena parte de las decisiones que limitaron estas iniciativas radicaron en la subordinación genérica de la mayor parte de las políticas estatales a las necesidades del ajuste fiscal.

Las tendencias en gestión de recursos humanos, caracterizadas por el congelamiento de vacantes, bajo nivel de cobertura de vacantes por concurso, utilización sistemática de personal contratado, uso de otras fuentes de incorporación de personal, marcan la preeminencia global de la restricción presupuestaria, mientras que la variable política se hace más presente en las modalidades menos formalizadas de cobertura. Sin embargo, esta situación puede expresar tendencias “técnicas” no resueltas por mecanismos formales y que son atendidas a través de sistemas precarios de reclutamiento y contratación. La restricción política interviene en las acciones que han limitado en distintas épocas el éxito de las estrategias innovadoras de carácter técnico. Por ejemplo, la escasa propensión a fortalecer el perfil profesional del SINAPA pudo ser coincidente con valores e intereses políticos relacionados con el tipo de perfil laboral a favorecer en la organización del empleo público. Siguiendo las ideas propuestas por Klingner y Nalbandian (2001) podría identificarse como relaciones de patrocinio que son sostenidas a través de estructuras escalafonarias de baja profesionalidad.

La proliferación de escalafones en la APN también puede señalarse como una manifestación de la dimensión política, en el entendimiento de que su amplia diversidad, no expresa especificidades técnicas significativas. Una consecuencia previsible de esta diversidad es la heterogeneidad o dispersión salarial en la APN, como se observa en el Gráfico 2.

Esta observación lleva a diferenciar dos aspectos relacionados con la heterogeneidad de las organizaciones públicas, para lo que debe prestarse atención a la diferencia existente entre lo que se definirá como “heterogeneidad técnica” y “heterogeneidad política”. Mientras la primera refiere a las especificidades propias de cada organización, que se vinculan con los objetivos perseguidos y obligan a una determinada forma de organi-

zación de sus recursos humanos, la heterogeneidad política da cuenta de los acuerdos o decisiones establecidos por los distintos actores institucionales que generan modalidades particulares de gestión de los recursos humanos que no necesariamente se corresponden con los objetivos técnicos de la organización.

De esa manera, los diferentes intentos por estandarizar u homogeneizar la gestión de recursos humanos no han logrado cristalizar como experiencias exitosas o generalizadas. En buena medida, esto estaría señalando la mayor eficacia relativa del proceso de desmantelamiento del estado “intervencionista” en la primera mitad de la década del noventa que la de los sucesivos intentos de reconstrucción iniciados posteriormente. También estaría dando cuenta de las dificultades que enfrentan las estrategias de homogeneización que, en ocasiones proponen una visión uniformizada de la organización y gestión de los recursos humanos, dejando de lado las especificidades técnicas de las diferentes organizaciones. No habría que omitir un cierto nivel de corporativización que se ha constituido en las organizaciones públicas y que restringe la realización de transformaciones que pueden afectar intereses particularistas no necesariamente consistentes con la función del sector público como expresión del interés general de la sociedad. Dos estrategias de los años recientes indican una tendencia interesante a fortalecer, en la medida que buscarían articular las tres dimensiones bajo estudio. En primer lugar, la instauración y posterior ampliación del alcance del Convenio Colectivo de Trabajo para la APN, que cristalizó en el Decreto 214/06 y que contó con la firma de los dos principales sindicatos que representan a los trabajadores de la APN, ATE y UPCN. El proceso de inclusión de una gran cantidad de sectores laborales (y escalafones) avanza en la mencionada homogeneización de la APN, ya que se sostienen principios ordenadores generales y se respetan las particularidades de cada sector laboral, que deberá expresarse en los respectivos convenios sectoriales. A su vez, su cumplimiento exige la atención a las condiciones presupuestarias existentes, al tiempo que, como se señalaba, la participación de las dos entidades gremiales signatarias como firmantes del convenio confiere consistencia política al acuerdo.

En segundo lugar, el convenio sectorial de la APN, expresado en el cambio del SINAPA por el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), supone también varias novedades, entre las que se destaca la creación del agrupamiento profesional y la mayor diversidad en las opciones de la carrera individual, expresada en la figura de los tramos y en la ampliación de grados en virtud de la antigüedad de los agentes que supera los grados previstos originariamente. Queda por ver si estos agrupamientos son suficientemente inclusivos de los requerimientos laborales de la APN, particularmente para aquellos que se alejan de las típicas funciones administrativas o profesionales. Por otra parte, uno de los aspectos que debilitó al SINAPA fue la escasa movilidad vertical (lo que muestra otra forma de presencia de la restricción presupuestaria). La atención de esta problemática en el SINEP evitaría el riesgo del congelamiento del sistema.

Respecto del personal contratado debe considerarse un aspecto que atañe a toda la APN (e, incluso, al conjunto del Sector Público Argentino). La contratación de personal, al ser un mecanismo apto para sortear restricciones originadas en las políticas de contención del gasto (congelamiento de vacantes) y al reducir los gastos en personal, se ha transformado en una modalidad de relación laboral muy extendida (que contraviene el principio general de la eventualidad de la contratación). Las consecuencias de no atender esta problemática son de dos órdenes: a) posibilidad de judicialización del vínculo y de sanción al Estado debido a que establece relaciones laborales precarias encubiertas en modalidades contractuales no laborales, y b) debilidad para conformar una planta laboral sólida. El cuadro 3 propone una mirada esquemática sobre las ventajas y dificultades que surgen del predominio de alguna de las variables en juego.

Puede señalarse que la asignación de recursos humanos en puestos clave basada en la restricción política privilegia el concepto de confianza y compromiso por encima del de independencia de criterio, aunque esta gravitación de la confianza, que provee seguridad a la autoridad en la toma de decisiones, puede generar respuestas más acomodadas a las necesidades particulares de esta autoridad, con la consiguiente pérdida del perfil técnico de sus intervenciones.

Sin embargo, puede dar lugar a que las autoridades eludan el vínculo con los trabajadores estables, lo que produce un mayor distanciamiento entre las autoridades y los agentes públicos con la consiguiente falta de involucramiento de dicho personal en los objetivos organizacionales y la despreocupación de las autoridades en la formación técnico profesional de estos trabajadores.

Sería erróneo suponer que los efectos de aplicar mecanismos de contratación son unilateralmente negativos. Además de la mencionada (y no de menor importancia) flexibilidad presupuestaria, y de la previsible confianza en los resultados que pueden ser alcanzados en la medida que estos agentes adhieren a los objetivos de las autoridades, también el decisor político cuenta con un conjunto de recursos renovables que puede ser aplicado como elemento de negociación, particularmente con actores externos. Pese a no ignorar estas eventuales ventajas, quedan en pie los costos institucionales más generales de estas prácticas.

En el marco de las transformaciones ocurridas en la década de 1990 las administraciones públicas tendieron a incorporar el modelo de la Nueva Gestión Pública (NGP) cuyos principios están constituidos por las denominadas “CincoR”: “Reestructuración”, “Reingeniería”, “Reinvención”, “Realineación” y “Reconceptualización” (López s/f:10-11) lo que supone entre otros aspectos una caracterización del perfil de los recursos humanos orientado por principios empresariales. Al decir de Miguel Sánchez Morón (2007:11)

una administración moderna ... que se responsabiliza de la creación y prestación de una pluralidad de servicios, que debe responder a las demandas sociales con eficacia y eficiencia crecientes, y que basa, por ello, una buena parte de su actuación en una lógica empresarial, necesita disponer de directivos cualificados.

Esto llevó a un rico debate expresado por una parte por el documento del CLAD, *Una Nueva Gestión Pública para América Latina* (1998), que ofrece una interesante visión, tomando aspectos de la perspectiva de la Nueva Gestión Pública, en cuanto a las cualidades que debe reunir un gerente público, al que se le reclamarán resultados de gestión, por lo que se espera que actúe con autonomía para poder responder por tales resultados. Esta búsqueda de la autonomía en buena medida supone la presencia de la dimensión política, ya que implica gozar de capacidad discrecional relacionada con el logro de los objetivos que persigue la organización. Prats y Catalá (2001), por su parte, sostiene que la propuesta de incorporar los principios de la NGP se debe limitar a las agencias relacionadas con la prestación de servicios (que pueden definir objetivos y resultados claramente mensurables) mientras que no sería aplicable al núcleo de la administración pública, el que, al decir del autor, debería ser reconstruido con base en los principios weberianos.

La aplicación de los principios de la NGP ha generado algunas miradas orientadas a revisar sus efectos, no siempre semejantes a los esperados. Así, Tom Christensen y Per Lægread (2007:587) manifiestan su preocupación por el ensilamiento que produce entre y dentro de las organizaciones la aplicación de los principios de evaluación, control de resultados, etc., y afirman que

El desempeño de gestión motiva a las personas y a las organizaciones a cumplir con sus propias metas de desempeño y hay una tendencia hacia un poco de segmentación de las formas organizacionales. En contraste TG [Totalidad de Gobierno] intenta promover cooperación, redes y colaboración entre organizaciones.

A su vez, Peter Evans (2007:80) expresa su preocupación por el peso de los mecanismos de mercado en las decisiones públicas y propone el modelo trípode de Administración (Pública) en el que integra la capacidad burocrática, la respuesta a las señales del mercado e incorpora el concepto de control democrático (vid Figura 1 en el Apéndice). Francisco Longo (2004: 71,72) interviene críticamente respecto de la presencia de la política en la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas. A este respecto, hace mención a un texto de Prats (1995) según el cual la función pública

aparece como una creación evolutiva del constitucionalismo moderno, fuertemente asociado al orden liberal del mercado, ya que se trata de una institución clave del valor económico y social fundamental que es la seguridad jurídica, por lo que es un dato observable en todas las economías de mercado exitosas, y en ninguna de las economías planificadas o de sustitución de importaciones, con independencia de la naturaleza autoritaria o democrática de unas u otras.

Esta afirmación supone una perspectiva excluyente sobre la primacía del orden liberal de mercado como único camino legítimo de ordenamiento social, en el que la función pública sólo será genuina de establecerse en ese contexto. En esa misma línea se limita el ámbito de intervención de la política al menor número posible de posiciones, restringidas al nivel más alto de la organización. Esta última formulación probablemente sea eficaz en aquellas administraciones públicas en las que la agenda estatal esté relativamente consolidada y no existan debates en el seno de la sociedad y del Estado en torno a la legitimidad de las agendas y del rumbo que debe seguir la sociedad.

Sin embargo, en la región latinoamericana, se ha reactivado la discusión sobre los modelos de intervención estatal, sobre las características de estas intervenciones y sobre la necesidad de promover procesos de transformación a partir de la acción del Estado. En esa línea se ha producido un quiebre importante respecto de los postulados dominantes en la década de 1990 en un conjunto vasto de temas, entre los que destacan la recuperación o nacionalización originaria de servicios públicos, la reestatización de los sistemas de jubilación privada, la fijación de sistemas de ingreso universal para la niñez, el sostenimiento de la fortaleza fiscal, como resguardo ante las crisis externas, el crecimiento significativo de la inversión pública en infraestructura, la defensa del empleo, la creación de fuertes programas de lucha contra la pobreza, la ampliación de las ofertas públicas en salud y educación, etc., todas acciones que suponen la intervención protagónica de los estados.

Como ejemplo de lo anterior, en el caso argentino se ha desarrollado un intenso debate en torno al concepto de "independencia" del Banco Central de la República Argentina. Éste es, probablemente, un elemento clarificador de la problemática que se está analizando. Una mirada ingenuamente técnica supone que solo el perfil profesional (sustentado en titulaciones internacionales) es suficiente para ejercer dichas responsabilidades. En la medida en que se discute el sentido de la gestión de las organizaciones (no meramente su faz técnica) como parte de un debate más amplio sobre el rol del Estado en particular ante las crisis del sistema financiero internacional, cobra relevancia la dimensión política entendida como la incorporación de una determinada cosmovisión sobre la direccionalidad global de la sociedad y las políticas que deben aplicarse para su alcance.

Lo anterior supone que la dimensión política no es un elemento meramente residual de la gestión que debe ser arrinconado y limitado a sus menores expresiones, sino que forma parte central de la orientación de la gestión.

A estos efectos es importante citar la reflexión de Guillermo Schweinheim (2011:19) acerca de los desafíos actuales de gestión de recursos humanos en la región:

Si es correcta la hipótesis de que para desplegar una administración para el desarrollo en América Latina se requiere consolidar los núcleos operativos, las líneas medias y las tecnoestructuras de una burocracia con una diferenciación departamental y funcional distinta, acorde con los nuevos asuntos del desarrollo y sistemas administrativos y de gestión más modernos, entonces la correlación con la institucionalización del servicio civil es muy alta. Del mismo modo, la implantación de nuevos sistemas de planificación nacional para el desarrollo (y su función de orientación para la toma de decisiones de las organizaciones estatales y de los actores políticos, económicos y sociales) solo será posible con la presencia de una tecnoburocracia de mérito que participe en la formulación y ejecución del planeamiento de las políticas para el desarrollo".

A partir de lo anterior surgen algunas preguntas, que merecerían atención de parte de quienes conducen la política de recursos humanos en la APN:

- ¿Qué confianza genera en las administraciones públicas la formación técnica brindada en instituciones internacionales que propician visiones antagónicas a las sustentadas por los estados en pro del desarrollo regional?
- ¿Qué calidad de formación en la problemática pública puede esperarse de los profesionales, en la medida que la mayor parte de las grandes universidades contempla escasamente esta problemática en sus carreras de grado? Aunque esta tendencia está buscando revertirse en las universidades creadas en los últimos años.
- ¿Qué estrategias deberían generarse para promover el mayor compromiso de los agentes técnicamente capacitados en los objetivos que persigue la gestión? ¿cuáles son los límites entre estas perspectivas y un vulgar adoctrinamiento?
- ¿cuáles son las competencias laborales a fortalecer en el desarrollo del personal público y cómo podrán plantearse estrategias de formación que permitan identificar la genuina incorporación de estas competencias?¹²

Los continuos cambios de orientación política en la gestión de la APN han llevado hasta el presente a la ausencia de una visión de largo plazo respecto de los objetivos de la administración pública. La construcción de una visión de largo plazo y el desarrollo de estrategias institucionales de capacitación que surjan de identificar los principales requerimientos de competencias laborales en el marco de los objetivos de transformación del rol del estado es uno de los caminos necesarios para romper estos círculos de manera virtuosa.

¹ Klingner, Donald E. y John Nalbandian (2001:20). De acuerdo con estos autores "...el sistema de botín político ... recompensaba a los miembros del partido y a los trabajadores en la campaña con cargos públicos al elegir sus candidatos. ... Después de repartir dichos puestos, se verificaba la lealtad al partido ... y en agradecimiento el nuevo empleado pagaba al partido una mesada 'voluntaria', la cual se utilizaba para remunerar a los agentes del partido que le habían obsequiado el puesto y para subvencionar futuras campañas electorales."

² Longo, Francisco. (2004, 2006) Oszlak, Oscar (2001) Prats, Joan (1995). Ramió Matas, Carles. (2006).

³ Oszlak (1980) ofrece un interesante análisis sobre estas diferencias organizacionales.

⁴ Ley 24185, artículos 4º inc. b y 6º; Ley 25164, artículo 8º, Decreto 1421 de 2002, artículo 8º y Decreto 214 de 2006, artículo 11, inciso b). Una reciente norma dictada por el Congreso Nacional extiende este requisito al Poder Judicial.

⁵ En Cormick (2009), se analizó la presencia de esta dimensión en organizaciones específicas: Auditoría General de la Nación (AGN) y Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). En ambos casos se observó una fuerte presencia técnico profesional en su personal.

⁶ Si se cruza la cantidad de cargos ocupados (permanentes y no permanentes) con base en la información de la Dirección Nacional de Ocupación y Salarios del Sector Público y de la Contaduría General de la Nación, con las remuneraciones realizadas en el periodo comprendido entre 1994 y 2007 y se comparan estos datos con la evolución del Índice de Precios en el mismo periodo se observa que en el periodo 1994-2001, esta relación era estable con leve prevalencia de los haberes, mientras que en el subperiodo posterior, esta relación se invierte con mayor incremento del IPC, y un posterior mayor peso de los haberes en 2007.

⁷ http://www.mecon.gov.ar/onp/html/ejextexto/bole_trim_dosuno.html (1997-2008)

⁸ <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/> (1994-2007)

⁹ En un trabajo de investigación presentado en la Universidad Nacional de Moreno (Cormick y otros, 2012) se exploró sobre las diversas fuentes de información sobre el empleo público, tratando de identificar las razones que dan lugar a los distintos resultados tanto en valores físicos como los correspondientes a remuneraciones.

¹⁰ Cabe destacar que la información brindada por la DNOSSP discrimina claramente entre personal permanente y personal contratado y deja explícita la presencia de los contratados bajo el régimen del Decreto 1421 de 2002, reglamentario de la Ley 25164 de Regulación del Empleo Público.

¹¹ En el caso del SINEP, entre los componentes salariales a los que no acceden los agentes contratados, podemos indicar el agrupamiento profesional y el suplemento por actividad específica.

¹² Como ejemplo, el Decreto 92/95 buscó ubicar las cada vez más abundantes locaciones de servicios en el Inciso 1 ya que hasta ese momento se encontraban "ocultas" en el Inciso 3. En la actualidad, las contrataciones de asistencia técnica a universidades no se computan como gastos de personal.

¹³ El Consejo Federal de la Función Pública, que incluye a todos los funcionarios provinciales responsables de las políticas de recursos humanos de las administraciones provinciales ha sintetizado una perspectiva integradora del concepto de competencias aplicable al sector público. De ahí se identifican tres bloques de competencias aplicables a la gestión pública.

1. Competencias ético institucionales: referidas a la asunción y expresión de valores compatibles con la vida democrática y el trabajo en instituciones públicas.
2. Competencias técnico profesionales, referidas al conocimiento de la materia propia de los programas que lleva adelante una organización.
3. Competencias actitudinales, referidas a las aptitudes para la organización del trabajo y el tiempo, la resolución de problemas y la toma de decisiones, la comunicación, la mediación y resolución de conflictos, y la integración y conducción de equipos.

Apéndice: cuadros, tablas y gráficos

Cuadro 1: restricciones en la gestión de recursos humanos				
Restricción	Definición	Relevancia para la organización	Medición	Observaciones
Técnica	Corresponde a la definición de requerimientos de recursos humanos a partir de los objetivos y responsabilidades de la organización	Se vincula con las tecnologías dominantes en la organización. Se le asigna relevancia en instancias críticas (cuando se pone en juego la supervivencia de la organización). Puede estar presente de manera continua en instancias que requieren responsabilidad profesional	Presencia de perfiles técnico profesionales. Distribución de personal técnico profesional por áreas Ocupación de vacantes a través de sistemas formalizados (concursos)	Su presencia es más significativa en organizaciones con clientelas externas con altos niveles de tecnificación.
Presupuestaria	Corresponde a la cantidad de recursos financieros que se asignan para gastos en personal en cualquiera de sus formas, y a las modalidades que adquiere esa asignación.	Es una variable determinante para las decisiones de reclutamiento. El congelamiento de vacantes aplicado a través de la Ley de Presupuesto ejerce una fuerte función disciplinadora.	Asignaciones presupuestarias Cuotas trimestrales Incremento o reducción de partidas Existencia de otras fuentes de financiamiento: fundaciones, recursos de asignación específica, prestación de servicios externos. Retiros voluntarios, jubilaciones anticipadas, plantas de contratados o personal no permanente, pase de agentes a disponibilidad, despidos por superposición de estructuras, despidos directos con o sin indemnización o congelamientos de vacantes	Proceso de apariencia técnica que incluye aspectos políticos implícitos. La lectura de las ejecuciones presupuestarias anuales puede esconder los vaivenes de la ejecución trimestral. Debe contemplar los mecanismos explícitos e implícitos de financiamiento del personal (salarios, horas extras, bonificaciones, diversas modalidades de contratación).
Política	Corresponde a la asignación de recursos humanos a partir de decisiones discrecionales.	Tiene mayor incidencia en los cargos directivos o de confianza, aunque se hace patente en todos los niveles de la organización.	Designaciones discrecionales de personal Contrataciones Rotación Egresos compulsivos	Mayor presencia en organizaciones con clientelas externas menos formalizadas. Protagonismo de actores internos y externos.

Tabla 1

APN. Población SINAPA y contratada por decreto 1421 según niveles de estudio

Nivel de Estudios	Población del SINAPA por Nivel de Estudios (2005)		Personal Contratado Decreto 1421/02 por Nivel de Estudios (2007)	
	En cantidad de agentes	En porcentaje	En cantidad de agentes	En porcentaje
Total	21960	100,00	19480	100,00
Sin estudios	51	0,23		
Primario	6566	29,90	2426	12,45
Secundario	7861	35,80	9466	48,59
Terciario	1394	6,35	1668	8,56
Universitario	5777	26,31	5920	30,39
Postgrado	311	1,42	s/d	

Fuente: SGP. "Boletín Estadístico del Personal del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA). Decreto N° 993/91 (t.o. 1995). Informe de Situación al 31 de diciembre de 2005." "Algunas características significativas de las personas contratadas por la Administración Pública Nacional bajo el régimen del Decreto N°1421/02 durante el año 2007."

Tabla 2

Ejecución presupuestaria en años seleccionados. En porcentajes

Año	Gasto total	Gasto consumo	Remuneraciones	Gasto capital	Prestaciones ss
2000	100	19	15	6	36
2001	100	18	14	5	35
2008	100	14	10	12	33

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Hacienda, Oficina Nacional de Presupuesto (<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/resultado/caja/>)

Tabla 3

Ejecución presupuestaria en años seleccionados. Variación porcentual

Periodo	Gasto Total	Gasto Consumo	Remuneraciones	Gasto Capital	Prestaciones Ss
2001/2000	-3	-8	-9	-18	-4
2008/2001	303	219	202	848	282

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Hacienda, Oficina Nacional de Presupuesto (<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/resultado/caja/>)

Tabla 4

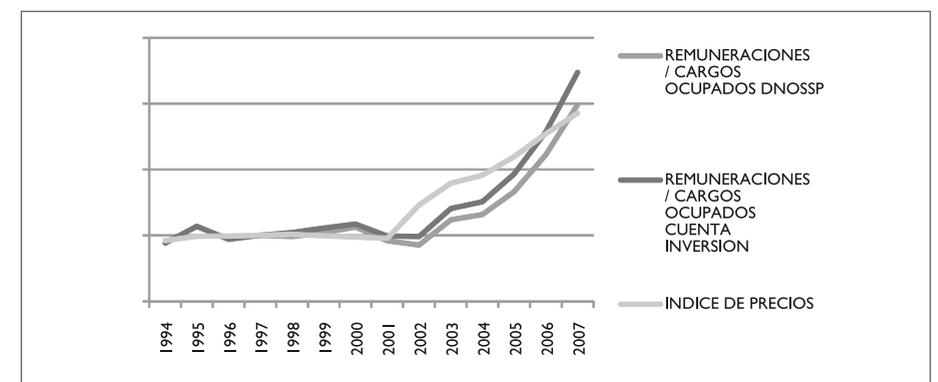
Administración Pública Nacional

Variaciones porcentuales 2008/1994

Periodo	Remuneraciones del personal	Cargos ocupados	
	Cuenta AIF	DNOSSP	CGN
1995-94	9,14		-3,96
1996-95	0,69		11,00
1997-96	-3,29		-6,13
1998-97	-2,74	-1,91	-4,83
1999-98	5,43	2,52	1,99
2000-1999	0,79	-3,36	-2,03
2001-00	-9,43	0,34	-1,11
2002-01	-6,45	-3,05	-6,05
2003-02	21,57	0,75	0,06
2004-03	4,97	1,27	0,73
2005-04	20,52	4,93	3,10
2006-05	23,75	2,18	1,67
2007-06	28,36	3,87	2,40
2008-07	32,02	3,92	2,58

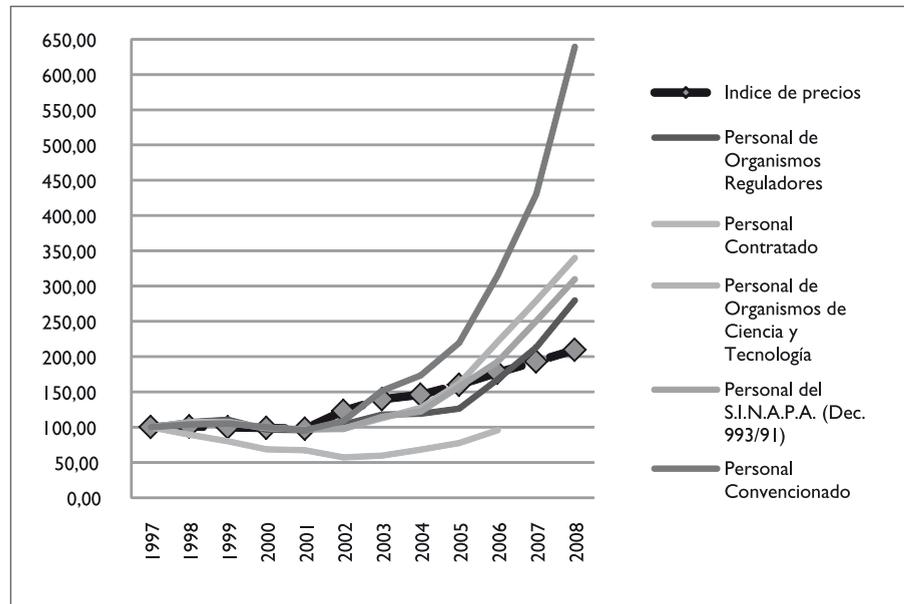
Fuente: Elaboración propia con base en datos SHN (Cuenta AIF, CGN, DNOSSP).

Gráfico 1: Variación de remuneraciones e Índice de precios 1994-2007 (1997=100)



Fuente: elaboración propia sobre datos de DNOSSP y CGN, Secretaría de Hacienda e INDEC: Serie histórica del Índice de Precios al Consumidor (IPC) en el Gran Buenos Aires. Nivel general y capítulos de la canasta. Empalme de las Series Base 1943, 1960, 1974, 1988 y 1999 con la Serie Base abril 2008=100

Gráfico 2. Relación salarios y evolución IPC 1997-2008 (1997=100)



Fuente: elaboración propia sobre datos de DNOSSP. Secretaría de Hacienda e INDEC: Serie histórica del Índice de Precios al Consumidor (IPC) en el Gran Buenos Aires. Nivel general y capítulos de la canasta. Em-palme de las Series Base 1943, 1960, 1974, 1988 y 1999 con la Serie Base abril 2008=100

Tabla 5		
Administración Pública Nacional		
Vacantes Planta Permanente Administración Central		
Año	Total Vacantes Financiadas	Variación Porcentual
2001	219840	
2002	221781	0,88
2003	222633	0,38
2004	224554	0,86
2005	237406	5,72
2006	241724	1,82
2007	246151	1,83
2008	251164	2,04

Fuente: Elaboración propia con base en datos SHN

Tabla 6				
Administración Pública Nacional				
Planta permanente cargos ocupados				
	Sinapa		Personal civil E.A.	
Año	Total agentes	Variación porcentual	Total agentes	Variación porcentual
1999	27606		22947	
2000	26319	-4,66	21957	-4,31
2001	25410	-3,45	21440	-2,35
2002	24718	-2,72	21048	-1,83
2003	24227	-1,99	20572	-2,26
2004	24225	-0,01	20082	-2,38
2005	23921	-1,25	19859	-1,11
2006	23425	-2,07	19653	-1,04
2007	21048	-10,15	20357	3,58
2008	21342	1,40	20824	2,29

Fuente: Elaboración propia con base en datos SHN

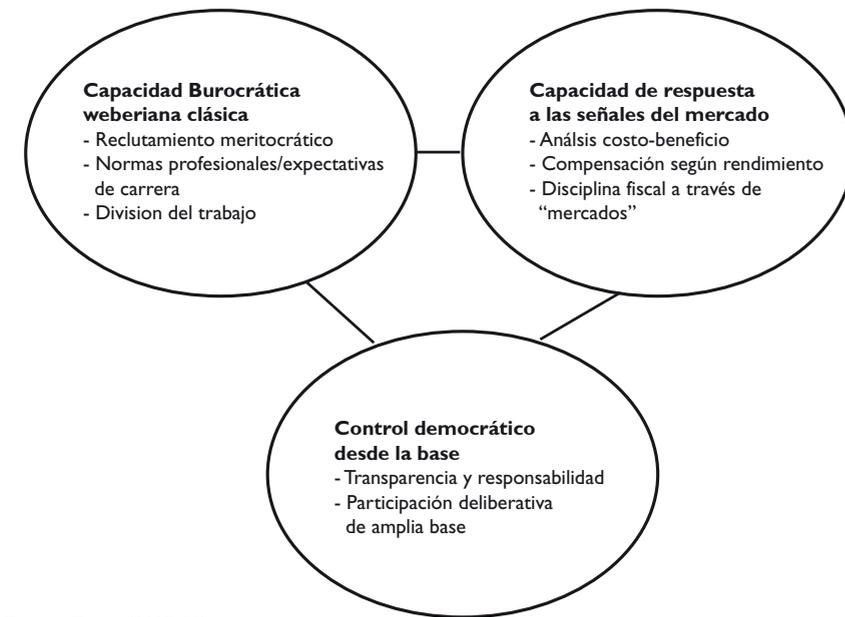
Tabla 7			
Administración Pública Nacional			
Personal contratado			
Cargos ocupados			
Año	PEN y Otros Entes del Sector Público Nacional No Financiero	PEN	
		Decreto 1184/01	Decreto 1421/02
2002	16513	14.555	90
2003	17807	14.880	256
2004	18900	16.505	2.829
2005	22491	14.694	10.686
2006	26742	4.946	13.275
2007	32043	4.485	19.837
2008	36187	2.775	26.037

Fuente: Elaboración propia con base en datos SHN y SGP

Cuadro 2	
Dimensión política	
Actores	
Dentro del aparato del estado	Fuera del aparato del estado
Autoridades políticas de la organización	Política partidaria
Autoridades externas superiores	Ámbitos corporativos, profesionales, organizaciones sociales
Organizaciones gremiales	Clientelas relacionadas con la gestión de la organización.
El personal de la organización	

Cuadro 3			
	Restricción Técnica	Restricción Presupuestaria	Restricción Política
Ventajas	Profesionalidad Independencia de criterio Neutralidad Previsibilidad en el desempeño	Previsibilidad financiera Límites a la expansión anárquica de las organizaciones	Confianza Compromiso con objetivos de la gestión Expectativa por resultados Celeridad en la selección
Desventajas	Corporativismo profesional Ausencia de compromiso con los objetivos de la gestión	Desatención a las necesidades organizacionales Generación de desigualdades por tipo de relación laboral o por tipo de organización	Paso de la discrecionalidad a la arbitrariedad Visión acomodada a la autoridad Débil compromiso institucional Desconocimiento de las reglas de funcionamiento de la organización e incluso del sector público en su conjunto

Figura 1: El modelo trípode de administración



Fuente: Evans (2007:81).

Bibliografía

Argentina. Constitución Nacional
 Decreto 993/91. Sistema Nacional de la Profesión Administrativa.
 Decreto 447/93. Convenios colectivos para trabajadores del Estado. Reglamentación de la ley 24185. 1993.
 Decreto 92/95. Establécese la reglamentación que determina las condiciones bajo las cuales se autorizará la contratación de personal especializado.
 Decreto 103/00. Modernización del Estado.
 Decreto 1184/0. Sustitúyese el régimen de contrataciones reglamentario del artículo 47 de la Ley N° 11.672 (t.o.1999), aprobado por Decreto N° 92/95.
 Decreto 1421/02. Reglamentario de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público. Nacional.

Decreto 214/06. Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional.

Decreto 2098/08. Sistema Nacional de Empleo Público

Decreto 2345/08. Establécense los nuevos perfiles y el régimen retributivo para las contrataciones de los consultores profesionales.

Ley 24185. Convenios colectivos para trabajadores del Estado. 1992.

Ley 25164. Ley marco de regulación de empleo público nacional. 1999.

Subsecretaría de Presupuesto "El Sistema Presupuestario Público en la Argentina" http://www.mecon.gov.ar/onp/html/manuales/el_sistema_presupuestario_publico.pdf. acceso 25-6-13

Bresser Pereira, Luiz Carlos (1999). *Reforma del Estado para la ciudadanía. La reforma gerencial brasileña en la perspectiva internacional*. Buenos Aires, CLAD-EUDEBA.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view>. Acceso 25-6-13

Christensen, Tom y Per Lægred (2007). "Reformas post nueva gestión pública. Tendencias empíricas y retos académicos" *Gestión y Política Pública*. Volumen XVI. Número 2.

Cormick, Hugo (2009). "Diversidad en las modalidades de empleo público. El caso de la Auditoría General de la Nación" *Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP)*. 41: 33-84.

Cormick, Hugo y otros (2012). Informe de investigación: "Programa de Estudio sobre Empleo Público". Departamento de Economía y Administración. Licenciatura en Administración. Universidad Nacional de Moreno.

Evans, Peter (2007). "El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa" *Transformación, Estado y Democracia*. 35

Klingner, Donald E. y John Nalbandian (2001). *La administración del personal en el sector público*. México, Mc Graw Hill. 4ª ed.

Lindenboim, Javier y Graña, Juan M. (2006). *Empleo y remuneraciones en el sector público. La situación luego de los cambios de los noventa y recientes*. Documento de Trabajo N° 6. Instituto de Investigaciones Económicas. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires. CEDEP (Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo).

Longo, Francisco (2004). *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona, Paidós.

(2006). "Oferta y demanda de gerentes públicos. Un marco de análisis de la institucionalización de la dirección pública profesional" *Reforma y Democracia*. 35. <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/035-junio-2006>. pp. 1-16. Acceso 25-6-13

Longo, Francisco y Carles Ramió (eds.) (2008) "Introducción" [en] *La profesiona-*

lización del empleo público en América Latina. Fundación CIDOB, Barcelona.

Lozano, Claudio (Coordinador) (2008). *Las inconsistencias del índice salarial del sector público. Un análisis a la luz de los datos oficiales*. Buenos Aires. CTA. Instituto de Estudios y Formación.

Osztak, Oscar (1980) "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas" [en] *Estudios CEDES*, vol. 3, No. 2, Buenos Aires. (1984) "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal" *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires, Paidós.

(2001) "El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros" Documento presentado como ponencia en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Argentina.

Prats i Catalá, Joan (1995). "Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público" en *Documentación Administrativa*, Madrid, INAP, enero-agosto. Citado por Longo (2004) cit. pp. 71-72.

(2001) "Reinventar la burocracia y construir la nueva gerencia pública". Biblioteca de ideas. Documentos n° 63. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Universidad Oberta de Catalunya. Barcelona

Ramió Matas, Carles (2006). "Política y Gestión: La Regulación del Rol del Directivo Público". *II Congrés Català de Gestió Pública*. Barcelona,

Salas, Eduardo (2006) "Empleo público y gobernanza democrática: reflexiones desde la experiencia argentina" *Seminario Internacional sobre Modernización del Estado*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 26 y 27 de octubre

Sánchez Morón, Miguel (coord.) (2007). *La Función Pública directiva en Francia, Italia y España*. Madrid. INAP.

Schweinheim, Guillermo F. F. (2004). "Un Enfoque Institucional de la Reforma Administrativa en la Argentina." Asociación Internacional de Presupuesto Público. <http://www.asip.org.ar/es/content/un-enfoque-institucional-de-la-reforma-administrativa-en-la-argentina>. acceso 25-6-13

(2011) "¿Un nuevo desarrollo en América Latina? Implicancias en las políticas públicas, el Estado y la Administración" *Reforma y Democracia*. 49. <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/049-febrero-2011/Schweinheim.pdf>. acceso 25-6-13

Zeller, Norberto y Rivkin, Ana (2003). *El empleo en la Administración Pública Nacional: Estudio de la distribución de cargos y de las características de sus remuneraciones*. Instituto Nacional de la Administración Pública. Dirección de Estudios e Información. Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Documento N° 69.

Páginas web oficiales

www.indec.gob.ar

www.mecon.gob.ar

www.sgp.gob.ar

Descubriendo el Desarrollo:

Políticas de Estado y Política Indígena en el Noroeste Argentino. ¿Una nueva era post-neoliberal?

Developing Development: State Policies and Indigenous Politics in Northwest Argentina. A new post-neoliberal era?

Marina Weinberg

Antropóloga investigadora del Instituto Interdisciplinario Tilcara, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

Lic. en Ciencias Antropológicas, UBA; M.A. en Antropología Sociocultural y doctoranda (PhD Candidate) de State University of New York, Binghamton
marweinberg@hotmail.com

Resumen

Desde hace casi una década Argentina ingresó en un nuevo período político que ha sido comúnmente denominado “postneoliberal”. El Estado retomó un rol fundamental en el desarrollo político, económico y social del país, creando y desplegando una enorme variedad de políticas inclusivas que reforzaron su presencia tanto a nivel nacional como local. Entre muchos sectores marginados anteriormente, los pueblos indígenas han sido fuertemente integrados a través de oficinas estatales. Si bien los cambios recientes han demostrado ser diferentes a las políticas orientadas al mercado, es cierto también que se observa la subsistencia de elementos desplegados en la etapa neoliberal anterior. Desde una perspectiva antropológica, comparo estos dos modelos, prestando atención a los programas de desarrollo orientados a los pueblos indígenas.

Palabras Clave: Post-neoliberalismo - Estado - Desarrollo - Pueblos Indígenas.

Abstract

Since a decade ago Argentina has entered in a new political phase commonly nominated as “postneoliberal”. The State has regained its fundamental role in the political, economic and social development, creating and implementing an important number of social policies that reinforced its presence at both national and local levels. Among other previously marginalized sectors, indigenous peoples have been strongly

Fecha de recepción

10.5.13

Fecha de aceptación

16.7.13

integrated through many novel state run strategies. Recent changes have shown to be different to the market-oriented policies, yet we can still observe that still subsist many preceding neoliberal structures. From an anthropological perspective, I compare these two models, focalizing on development programs oriented to indigenous peoples.

Key words: Post-neoliberalism - State - Development - Indigenous Peoples

Introducción¹

En el año 1994, con la incorporación del artículo 75 inciso 17 a la Constitución Nacional, se abrieron en Argentina nuevos caminos para los pueblos indígenas y el reconocimiento de sus derechos colectivos. El país aceptó la preexistencia étnica y cultural de esos pueblos, se garantizó constitucionalmente el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural, y se reconoció la personería jurídica de las comunidades y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan. Casi veinte años más tarde, muchos de estos derechos no son plenamente gozados por los pueblos originarios. El tiempo ha demostrado de qué manera la reforma constitucional fue necesaria pero no suficiente para provocar cambios profundos en el escenario político del país. Inclusive, la propuesta de hacer hincapié en recuperar y privilegiar aspectos culturales, en algunos casos no hizo más que oscurecer diferencias político-económicas que perpetúan escenarios estructurales de desigualdad.

Es innegable que la adopción del discurso neoliberal del multiculturalismo, junto con la considerable intervención de organismos internacionales de financiamiento en la agenda pública, provocaron un profundo impacto en las comunidades. (Lenton y Lorenzetti 2005). Asimismo, algunas concepciones introducidas en dicho período aún esconden enormes contradicciones y complejidades que no han sido discutidas en profundidad (Hale 2004). En los años posteriores a la reforma constitucional, los pueblos indígenas procuraron adaptarse al modelo del multiculturalismo neoliberal, lo que les permitió gozar de ciertos beneficios a la vez que desarrollar alternativas políticas que transformarían la noción liberal de 'diversidad', tolerada por dicho modelo (de la Cadena 2006; Hale 2002; Postero 2005). De la misma manera, lucharon y recibieron un conjunto muy amplio de reconocimientos, a pesar de lo cual algunas demandas más profundas como autonomía, plurinacionalidad y auto-determinación, no fueron discutidas (Albó 2002).

La sanción de leyes específicas que les favorecieron no impidieron que se oscurecieran profundos debates y cuestionamientos a nivel político y económico, los cuales han sido disueltos en la licuadora discursiva de la 'identidad étnica'. Dentro de los cambios introducidos por la reforma constitucional, fue aceptada oficialmente la conexión entre

identidad y territorio (Briones 2005; Gordillo y Hirsch 2003), que si bien sentó un precedente fundamental en las luchas posteriores por la tenencia de los territorios ancestrales, también provocó en algunos casos la esencialización de las identidades indígenas tanto por parte de las mismas comunidades como por parte del Estado. En resumen, la ciudadanía étnica neoliberal de los años noventa produjo lo que algunos autores denominaron una 'confluencia perversa'. (Lenton 2005): se alcanzaron logros históricos pero probablemente a un costo demasiado alto.

La inclusión legal a través de reformas constitucionales conjugadas con la exclusión social a través de las duras políticas económicas de los años noventa, produjo en la región latinoamericana un proceso de re-emergencia de movimientos indígenas basado en un fuerte clivaje étnico. En este sentido, es interesante la reflexión de Gledhill al analizar el resurgimiento indígena de Chiapas, en la cual observa que la conexión entre el sistema neoliberal y los derechos indígenas de ninguna manera intenta minimizar las aspiraciones y demandas de los pueblos. Sin embargo, nos permite destacar las dificultades que los indígenas han tenido para negociar en un mundo en el cual los 'discursos progresistas' frecuentemente terminan sirviendo a intereses muy alejados de posturas progresistas (Gledhill 2008:14). Para analizar la situación de los pueblos indígenas, Jeffery Webber toma la premisa teórica de Zizek, en la cual este último afirma que si un proceso de politización que aborda luchas particulares deja afuera el impacto del proceso global del capital, es claramente insuficiente e incompleto. (Zizek 1997:49, en Webber 2007:191). En este sentido, la construcción del "indio permitido" según Charles Hale, estableció los parámetros del reconocimiento cultural "aceptable" de los pueblos indígenas, a la vez que dio por cerrado el debate. En sus propias palabras, este autor afirma que ciertos derechos pudieron ser gozados bajo la condición implícita de que otros no serían disputados (Hale 2004:18).

Desde hace casi una década Argentina ingresó, junto con otros países de América Latina, en un nuevo período político que ha sido comúnmente denominado "post-neoliberal". De manera general, se puede hablar de un bloque de gobiernos de izquierda, o centro-izquierda, posicionados en contra de los lineamientos del Consenso de Washington, que se opone principalmente a posturas de la democracia neoliberal que dieron carácter a las reformas económicas de fortalecimiento del mercado por sobre el Estado durante la década de los noventa (Burdick, Oxhorn y Roberts 2009; Panizza 2009; Silva 2009). Políticas que habían abrazado la privatización y el ingreso continuo de capitales extranjeros fueron reorientadas hacia una nueva fase en la cual el Estado vuelve para ocupar un rol determinante en la dirección de la Nación. Algunos sectores sociales que habían sido drásticamente excluidos, como los pueblos indígenas, fueron reincorporados al sistema económico como trabajadores o a través de políticas públicas de inclusión social. Si bien en la actualidad es innegable la vuelta del Estado, a través de discursos y prácticas que recuperan un modelo de Estado social muy presente, es necesario también señalar que aún subsisten estructuras precedentes, del período neoliberal.

En este artículo intento explorar, desde una perspectiva antropológica, la histórica tensión entre el Estado argentino y los pueblos indígenas, poniendo el foco en los cambios ocurridos en las políticas de intervención y desarrollo que se han focalizado en este último sector durante las últimas dos décadas. En particular, comparo los drásticos cambios sucedidos entre el período de políticas neoliberales de la década de los noventa, con el actual, denominado por algunos autores, post-neoliberal. Un estudio antropológico sobre el Estado argentino sin prestar atención al rol dado y jugado por los pueblos indígenas sería, a mi parecer, incompleto. Este sector, históricamente marginalizado, ha sido fundamental para enriquecer debates sobre ciudadanía, democracia y representación dentro del espacio nacional.

Modelo de desarrollo neoliberal²

El modelo neoliberal se implementó bajo el discurso de ‘misión moral’ (Friedman 2003; Gledhill 2004; Harvey 2003, 2005), en el cual los sectores nacionales dominantes presentaron las nuevas orientaciones como la única posible solución para reorganizar los países de la región, que se encontraban inmersos en duras crisis político-económicas como consecuencia de una serie de medidas económicas que habían ejecutado los gobiernos de facto, los cuales estaban llevando a cabo sanguinarias dictaduras militares. Los discursos imperantes, provenientes de las grandes agencias de financiamiento, encontraron rápidamente aliados locales quienes no tardaron en adoptar la “verdad irrefutable que no había alternativas a la medicina neoliberal.” (Vilas 2011:9).

En la década de los ochenta, el Fondo Monetario Internacional (FMI) comenzó a implementar estrictas condiciones exigiendo a los países pagar las deudas que ya habían contraído. Muchos analistas señalan el frente creado por Margaret Thatcher y Ronald Reagan como el principal cerebro detrás de esta reforma global, la cual se corporizó en el llamado Consenso de Washington, el año 1989. La intervención del FMI en los países latinoamericanos marcó la apertura hacia un período de economías orientadas al mercado, las cuales fueron ampliamente favorecidas por sectores locales nacionales que reorientaron las agendas político-económicas hacia nuevos objetivos (Roberts 2008).

Durante la década de los noventa el modelo neoliberal reguló las políticas nacionales, regionales e internacionales. En palabras de Goldman, el neoliberalismo se transformó en un marco mental, en una dinámica cultural, en un tipo de personalidad individualista emprendedora, y hasta en un tipo de norma legal que penetró en las esferas y relaciones más íntimas que existen entre las personas, dentro del aparato estatal y hasta en relación con los entornos naturales (Goldman 2005:8). Las políticas de ajuste estructural resultaron en el desmantelamiento del Estado; incluyeron devaluación de monedas locales, privatización, flexibilización laboral, desindustrialización y un masivo aumento de la deuda externa, y llevaron a tasas de empobrecimiento y desempleo nunca antes vistas en el país. Áreas fundamentales de política como salud, educación, trabajo, seguridad

social, fueron abandonadas para en cambio reforzar políticas orientadas al mercado. Durante este período, la respuesta a las demandas sociales fue prácticamente nula. La administración del gobierno de Carlos S. Menem dio prioridad y facilitó la intervención político-económica de instituciones de financiamiento internacional para diseñar políticas nacionales. Algunas de las funciones del Estado fueron entonces absorbidas por mecanismos transnacionales que empujaban procesos de privatización y descentralización del mismo Estado. El FMI, el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) fueron algunas de las principales fuentes de préstamos, que dictaron la orientación de las políticas de desarrollo llevadas a cabo en el país.

Aunque ha sido comúnmente dicho que durante los noventa la Argentina experimentó una “ausencia total del estado”, lo cierto es que el Estado estaba presente, no como proveedor pero sí como regulador de estas políticas. Oszlak afirma que “un estado es lo que hace. Su naturaleza puede ser inferida en base a sus acciones” (Oszlak 1997:11). En este sentido, el Estado neoliberal argentino lejos de haber desaparecido, llevó adelante metas administrativas muy específicas. Bajo este modelo, el gobierno aceptó el ingreso indiscriminado de capitales extranjeros, avalando políticas que apoyaban esas inyecciones financieras, en detrimento del bienestar de la mayor parte de la población. La ayuda financiera recibida en este período fue procesada como deuda externa, la cual el país continúa pagando en la actualidad. Argentina implementó la mayor parte de las medidas neoliberales, a la vez que siguió una orientación regional en la cual se comenzaron a revisar estructuras legislativas y constitucionales, promoviéndose la inclusión legal de sectores que habían sido ignorados por siglos. El Estado nacional estaba admitiendo la inclusión de ciertos sectores a la vez que impulsando transformaciones radicales que reducían su injerencia y en el sistema político-económico.

El desmantelamiento de las funciones del Estado como garante del bienestar de la población marcó esta etapa neoliberal. Al mismo tiempo, como ya fue dicho, facilitó el ingreso de nuevos actores sociales tales como agencias multilaterales de financiamiento como el BM y el BID y ONG, los cuales desembarcaron un número de programas y proyectos sin precedentes en el país. Durante este período, si el retiro y privatización del Estado se había hecho sentir en áreas centrales del país, las zonas rurales del noroeste argentino (NOA) estaban una vez más, prácticamente libradas al viento. Para entonces ya existían, casi como única presencia en la región, varias organizaciones de base religiosa como Obra Claretiana para el Desarrollo (OCLADE), Instituto de Cultura Popular (INCUPPO) y Fundación para el Desarrollo en Justicia y Paz (Fundapaz), que venían trabajando desde hacía años, apoyando a los sectores más pobres, atendiendo necesidades básicas como alfabetización, comedores infantiles y atención a la primera infancia. Estas organizaciones, de orientación cristiana, se han mantenido generalmente con cierta militancia que vehiculiza las acciones dentro de la formalidad y los lineamientos de las propias organizaciones. En este sentido, tienden a mantener sus líneas y

formas de trabajo, independientemente de los contextos nacionales. Si bien han surgido en determinados momentos acciones espontáneas en respuesta a las condiciones que se van presentando, generalmente estas organizaciones han encauzado sus gestiones dentro de líneas más definidas de trabajo, que ante todo procuran cubrir las necesidades básicas de las poblaciones objetivo.

Uno de los aspectos más importantes, señalado por varios entrevistados provenientes de diversas esferas pero en relación al desarrollo rural en la región del NOA, es que las organizaciones de base religiosa han tendido, desde sus inicios, a establecer acciones sostenidas en el tiempo.³ Mientras la mayoría de los programas que se han ejecutado a través del Estado, ONGs y organizaciones de base son generalmente acotados en el tiempo, dependientes de presupuestos y orientaciones políticas coyunturales, las intervenciones religiosas tienden a ser prolongadas, independientemente de contextos económicos y políticos; ello, debido, entre otras cosas, a las fuentes de financiamiento con las que cuentan y a su independencia de los poderes políticos tanto nacionales como provinciales. Se puede decir que el simple hecho de que la Iglesia fuese la institución más asentada en la región desde hacía décadas, marcó una enorme diferencia respecto del tipo de relación que los agentes o expertos pudieron establecer con las comunidades locales. La presencia prolongada y estable en el terreno ha demostrado ser uno de los aspectos más definitivos en el impacto y eventual éxito de las políticas de intervención en comunidades indígenas; no sólo en las posibilidades de implementar y desplegar nuevos proyectos sino de poder hacer los seguimientos pertinentes y eventuales ajustes, adecuados a las cambiantes realidades rurales. La frecuencia de las visitas o el estar asentados en la misma región, la gran convocatoria en la realización de reuniones, el compartir el paisaje cotidiano y las más básicas condiciones de vida, han sido elementos fundamentales en el éxito de las acciones desarrolladas por estas organizaciones de base religiosa.

A mediados de la década de los noventa, se fueron instalando algunas ONGs, como la Asociación para la Promoción Integral (API) y Centro Nueva Tierra, y emergiendo organizaciones de base como cooperativas por ramas de actividad, comunidades indígenas y la misma Red Puna y Quebrada que reunió a varios actores sociales. Estas organizaciones fueron ocupando lugares clave con el objetivo de generar desarrollo alternativo para paliar los bolsones de pobreza que iba dejando el modelo a su paso. A lo largo de su existencia, las principales fuentes de financiamiento fueron GTZ (cooperación técnica alemana), algunos municipios de España, la Fundación Kellogg y la Inter American Foundation (IAF) –ambas de Estados Unidos– entre otros, cuyos fondos se ejecutaron casi en su totalidad a través de aquellas organizaciones. Las mismas, procuraron no solamente generar cambios, mejoras, en las condiciones materiales de producción de las comunidades indígena-rurales sino modificar, crear y fortalecer relaciones simbólicas de producción que pudiesen sostener esos cambios en el tiempo. Su forma de trabajo consistió en comenzar llevando a cabo un diagnóstico general de la situación de las

comunidades, tratando de respetar las prioridades que se planteaban desde las mismas comunidades, para así diseñar y ejecutar los proyectos. Los fondos de financiamiento fueron (y son) obtenidos a través de diversas fuentes, tales como unos pocos organismos estatales y principalmente de instituciones internacionales.

La constitución formal de API fue el 1 de Mayo de 1995. Lo primero que se resolvió fue definir objetivos generales de trabajo y comenzar los trámites de obtención de su personería jurídica. El primer paso formal de los integrantes de API fue dejar de ser técnicos extensionistas trabajando a destajo para un proyecto agroforestal de GTZ para convertirse en “socios” del mismo.⁴ Si bien el organismo de financiación no podía ejecutar dinero como honorarios para los extensionistas, llegaron a un acuerdo por el cual sí podían ser una ONG contratada por GTZ, para llevar a cabo distintas actividades en el campo.⁵ Un equipo reducido siguió trabajando en dicho proyecto hasta su terminación en 1999. Según relata un entrevistado, quien participó de la formación de API y actualmente está a cargo de una oficina regional del NOA del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, “API tenía una estrategia de desarrollo típica de cualquier ONG: desarrollo local, con técnicos canalizando recursos y brindando apoyo e incorporando promotores locales. La figura del promotor en la región no era nueva, ya la venían trabajando GTZ y OCLADE”.

Inicialmente, los interlocutores de API eran los Centros Vecinales, que ya funcionaban desde hacía algunos años, y unas pocas comunidades indígenas que ya estaban organizadas como tales. Corría el año 1995 y si bien un año antes se había reformado la Constitución Nacional, en la práctica, en el campo, estos cambios aún no se veían. Aunque, como se dijo, había comunidades indígenas ya organizadas, aún no estaba sobre la mesa la discusión sobre identidad y menos aún, el reconocimiento legal de las personerías jurídicas, que comenzaría a hacerse efectivo unos pocos años más tarde.

Según cuenta otra de las fundadoras de API, ingeniera agrónoma, quien luego participó de la constitución de la Red Puna y trabaja como experta en desarrollo rural en diversas agencias internacionales,

En 1995 estaba todo por hacerse, no existía la situación de que alguien viniera de afuera, con una metodología tan distinta a la de los políticos, dando chapas y zapa-tillas por votos; alguien que vaya todos los meses a la comunidad, que empiece a pensar en los derechos, en por qué estamos así, qué intereses políticos y económicos hay, cómo se hace para ayudarlos a organizarse, apoyando...y encima nos quedábamos, no nos íbamos...participábamos de las fiestas, de los eventos de la comunidad. Era una forma de intervención nueva.

En este contexto, en el cual “estaba todo por hacerse”, se organizaron proyectos de relevamiento para interiorizarse de la situación de las comunidades y llevar a cabo una sistematización de información, que luego se plasmaría en un diagnóstico que permitió establecer necesidades y demandas locales. En este sentido, la emergencia de líneas interesantes de trabajo no se puede despegar de un contexto en el cual, a la vez que se reducían las acciones y responsabilidades del Estado, se favorecía la emergencia y desarrollo de gestiones que de alguna manera funcionaban como contenedoras de sectores de la población que habían caído en niveles de pobreza desconocidos hasta entonces, a través de ONGs y organizaciones sociales (Vilas 1996). Asimismo, como reconocieron algunos entrevistados implicados en la implementación y desarrollo de las primeras políticas en este ámbito, mayormente de la mano de ONGs, como resultado de análisis y reflexiones muy posteriores, en estos ámbitos de desarrollo local se reproducían las condiciones laborales que el modelo neoliberal había impuesto, precarizando la propia actividad de los técnicos de terreno. El voluntarismo por un lado, y la imposibilidad real de cambiar la situación estructural que atravesaba el país por el otro, producían una perversa combinación de acciones políticamente comprometidas (críticas al modelo neoliberal) con otras que terminaban siendo funcionales al sistema.

En marzo 1994 se propuso desde la oficina central de GTZ en Argentina, la creación de cuatro redes de organizaciones de base en el país, de las cuales finalmente solo se conformaron dos: Red Chaco (1994) para la región del Nordeste y Red Puna (1995) para el Noroeste. En estas regiones había diferentes grupos ya organizados con trabajo previo (cooperativas, ONG, centros vecinales y comunidades indígenas). A diferencia de las organizaciones agrarias tradicionales como la Sociedad Rural y la Federación Agraria Argentina, en la Red (y en otras asociaciones similares), convergieron, según expresa Cowan Ros agentes individuales y/o colectivos de diferentes sectores sociales, teniendo, frecuentemente, una composición multi-sectorial. Estos nuevos espacios, los miembros se organizan en estructuras flexibles, en torno a la preocupación específica o a una diversidad de cuestiones relacionadas con el territorio en el cual interactúan (Cowan Ros 2005:316).

La Red Chaco se formó en 1994, principalmente con la participación de ONGs muy constituidas (y mayormente de base religiosa) como Fundapaz, Endepa (Equipo Nacional de Pastoral Aborigen) e Incupo, y con muy poca intervención de las comunidades locales. Como resultado, esta Red fue generando una mirada más “desarrollista”, en la cual las organizaciones líderes iban dictando el curso de las actividades y las formas de trabajo. Es decir, en lugar de ir indagando un curso propio como resultado de los propios procesos, experiencias y actores que la conformaban, replicaba el funcionamiento de las ONG que participaban de la Red.

Ambas redes comenzaron a presentar diferencias en torno a las distintas miradas sobre el desarrollo y al tipo de construcción que se hacía de las acciones en el campo. A diferencia de la experiencia de la Red Chaco, a la Red Puna se sumaron desde los inicios organizaciones de base ya establecidas en la región.

La Red Puna y Quebrada se creó oficialmente en el año 1995, como “Un espacio de encuentro”. Por las mismas prácticas en el campo y los pocos espacios comunes que existían para intercambiar información y lecciones, los técnicos y miembros de las diversas organizaciones e instituciones que venían trabajando en las zonas de Quebrada y Puna de la provincia de Jujuy, tenían cierto conocimiento de experiencias similares a lo largo de la región. Inclusive, luego de algunos pocos meses de funcionamiento se incorporaron algunas organizaciones del departamento de Iruya, provincia de Salta ya que existía un vínculo previo y experiencias compartidas. Luego de repetidas reuniones y acaloradas discusiones, se comenzó a forjar un espacio, conformado por más de treinta organizaciones sociales, del cual finalmente surgió un documento fundacional: “Puna: Promesa y Olvido”. Dicho documento fue presentado como el resultado de discusiones entre los distintos actores que formaban parte del espacio, en el cual se plasmó una “visión global tanto de la problemática ambiental, productiva, socioeconómica y político-institucional de la Puna, como de las posibilidades que ofrecen la región y sus habitantes” (Red Puna 1998). En el documento se discutían temas variados tales como: problemática sociocultural, tecnología, sistema productivo, cultura, tenencia de tierras, políticas de desarrollo, etc. A medida que la Red se fue fortaleciendo, el ‘quehacer’ del desarrollo se fue alejando claramente de los modelos más tradicionales de intervención, y se fueron reforzando prácticas que tenían más que ver con una organización de base o un movimiento social.

Durante los primeros encuentros de la Red, formaban parte de la misma una gran diversidad de actores, como por ejemplo representantes del INTA, OCLADE, API, GTZ, cooperativas locales, Foro de Municipios y algunas organizaciones indígenas y de pequeños productores. A medida que se fue avanzando sobre definiciones más políticas, en un contexto en el cual el Estado estaba cada vez más privatizado, la Red fue tomando decisiones y estableciendo acciones y declaraciones más radicalizadas. Las condiciones de reproducción tanto social como económica en la región del NOA eran de creciente dureza y prácticamente no había resto para absorber a los grupos que iban quedando afuera del sistema. Algunos de los participantes de los primeros encuentros, sobre todo agencias del Estado y ONGs, fueron abandonando el espacio por encontrar algunas críticas demasiado duras al modelo neoliberal y a ciertas prácticas de intervención que se llevaban a cabo desde el gobierno.

A medida que pasaron los años, la Red fue encontrando nuevas maneras de organización, las cuales en la actualidad tomaron la forma de micro-redes, establecidas por terri-

torios y áreas temáticas. Finalmente, se creó la Escuela de Dirigentes, en la cual han ido fortaleciendo la estructura a través de discusiones, capacitación y formación específica, de sus propios integrantes, como estrategia para alcanzar altos niveles de independencia, opuestos al tipo de intervención a la que estaban acostumbradas las comunidades locales.

Si bien bajo la presidencia de Carlos Menem el Estado nacional había optado por desligarse financieramente de la problemática de la pobreza, era clara la búsqueda oficial por crear un “nicho” que pudiese capturar los enormes montos de dinero que los organismos internacionales estaban ofreciendo para mitigarla, a través de la generación de programas sociales compensatorios de carácter focalizado. (Benencia y Flood 2005).⁶ Así, prácticas asistencialistas fueron llevadas a cabo con el objeto de evitar levantamientos populares en un periodo en el cual el país atravesaba una de sus peores crisis, aunque algunos técnicos de terreno y policy-makers, aprovecharon esta coyuntura de ingreso de dinero para fortalecer estructuras organizativas de base ya existentes, las cuales mayormente se presentaban como contrarias a las políticas neoliberales. En este sentido, una de nuestras informantes, maestra, técnica de terreno de la Subsecretaría de Agricultura Familiar, manifestó que

No todo es tan lineal. Dentro del Estado hay, y hubo, gente que estaba interesada en canalizar por otros lados, ya no tan coherente con la política general y macro, sino que se aprovechaban las pequeñas grietas que tiene el sistema.

En un escenario en el que este desarrollo mayormente autogestionado desde el espacio local se iba desarrollando, el BM y el BID tomaron un rol fundamental, financiando proyectos tanto a través de programas en oficinas del Estado como proyectos de acción directa en comunidades indígenas. Para el primer caso, uno de los ejemplos más importantes fue el PROINDER con fondos del Banco Mundial, ejecutado a través de lo que era el Programa Social Agropecuario (que luego fue reemplazado por la Subsecretaría de Agricultura Familiar). Para el segundo, los proyectos Desarrollo de Comunidades Indígenas del Banco Mundial (DCI-BM) y el Componente de Atención a la Población Indígena (CAPI) con financiamiento del BID representaron dos de los casos de mayor impacto en el campo.

En el año 1993 se creó el Programa Social Agropecuario (PSA), “como instrumento de Política Social” (PSA 2001:15). Dependiente de la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGPyA), el PSA funcionaba con fondos provenientes directamente del Ministerio de Economía. Este Programa estaba “específicamente orientado a la atención del Pequeño Productor Minifundista.” (PSA 2001:8). El objetivo principal fue dar respuesta a un sector que si bien siempre ha sido importante numéricamente, nunca

había tenido una atención particular desde el Estado; y en el contexto de la ejecución de políticas neoliberales, los pequeños productores estaban siendo excluidos del sistema. De alguna manera, para su primer diseño e incorporación de extensionistas, el PSA aprovechó el compromiso de algunas ONG y asociaciones de pequeños productores que habían comenzado a trabajar intensamente durante la apertura democrática en la región del Noreste Argentino (NEA), aprovechando la experiencia previa de las Ligas Agrarias surgidas durante la década de los setenta (Bordelois 2002).⁷ Las Ligas habían sido movimientos de pequeños y medianos productores, surgidas en el NEA, las cuales en seguida comenzaron a incorporar a su organización obreros industriales, estudiantes, cooperativas y diversos actores sociales con demandas similares. Uno de sus principales objetivos era la lucha por una mejora en la distribución de tierras, así como mantuvieron desde sus inicios un enfrentamiento con los grandes monopolios de producción y comercialización, contra los cuales no podían competir (Ferrara 1973). El movimiento de Ligas Agrarias fue reprimido durante la última dictadura militar, padeciendo grandes pérdidas, asesinatos y desapariciones de varios de sus miembros, a pesar de lo cual fue recuperado de alguna manera más política por las organizaciones de pequeños productores surgidas en la década de los ochenta y noventa y más organizacional por agencias estatales como el PSA.

Según Rodríguez Billela, el PSA fue considerado como ejemplo de Fondo Social, ya que surgió como política para paliar la pobreza, con una ejecución temporal, aunque con el correr del tiempo, se instituyó como política social de larga duración, al punto que se llegó a institucionalizar, pasando de ser Programa a Subsecretaría en el año 2008 (Rodríguez Billela 2005:246).

El PSA promovió actividades productivas a través de financiamiento entregado en forma de microcréditos, a grupos de hasta seis familias, planteando dos líneas de trabajo: fortalecimiento del autoconsumo y emprendimientos productivos asociativos. Desde sus inicios intentó, en sus propios términos, alejarse de las lógicas de desarrollo más asistencialista y promover la independencia de este sector. Al mismo tiempo, como señalaron algunos técnicos de terreno de la Subsecretaría de Agricultura Familiar (regionales Salta y Jujuy), se terminó impulsando una lógica liberal que impuso una concepción de desarrollo a partir de la inserción en el mercado. Para las provincias con alta presencia indígena (Chaco, Formosa y Salta inicialmente) se establecieron lineamientos ad hoc para atender las “particularidades étnicas”, a pesar de lo cual no han sido de los puntos más fuertes del Programa a nivel nacional.

Pocos años después de comenzar su ejecución, el PSA participó de la formulación del PROINDER-Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios, finalmente aprobado en el año 1998. Debido a que el PROINDER “tiene por destinatarios aquellos pequeños productores minifundistas de todo el país con necesidades básicas

insatisfechas” y vino a implementar “mecanismos que garantizan la incorporación de los grupos vulnerables (indígenas, mujeres y jóvenes)”, pasó a ser una de las principales fuentes de financiamiento del propio PSA en las provincias de Salta y Jujuy (PROINDER 1999:10). Desde sus inicios, el PROINDER fue financiado en un 75% por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), parte del grupo del BM, con una contraparte del 25% otorgada por el Estado argentino. En sus inicios desarrolló proyectos netamente productivos y a media que se avanzaba en la ejecución, se fueron descubriendo necesidades más estructurales.

Analizando los Programas PSA y PROINDER con mayor detenimiento, se podría decir que fueron creados para paliar la pobreza y particularmente retener a las poblaciones rurales pobres en sus lugares de origen. El PSA otorgaba mayormente créditos y el PROINDER subsidios. Si bien se los presenta como dos programas distintos, y el origen de su financiamiento también lo era, lo cierto es que su ejecución estaba a cargo de la misma gente, dentro de la misma estructura. Como se ha venido analizando, en medio de los ajustes neoliberales, las posibilidades laborales y de subsistencia se iban reduciendo notoriamente en los centros urbanos y este tipo de políticas fue una manera de evitar la migración masiva de aquellas poblaciones rurales que quedaban fuera del sistema.

Sin salirse de los lineamientos neoliberales de los noventa, en los inicios del PSA se promovió el discurso del “emprendimiento”, incorporando la lógica del microcrédito y fortalecimiento del ingreso al mercado a través de una mejora en la comercialización. Se creó un nuevo sujeto, el empresario indígena, no ya como integrante de una comunidad indígena sino como parte de un grupo de crédito (DeHart 2010). Dirá una de las fundadoras de API, que a los beneficiarios se los enmarcó en “en la clásica concepción de los noventa”. Y prosigue,

pasaron a ser “pequeños productores agropecuarios” pero sin problematizar en las condiciones estructurales. Ya se había terminado con la terminología de los 70’s como campesinado, latifundio... Los componentes nuevos eran capacitación, asistencia técnica, asistencia financiera, microcréditos, los clásicos del neoliberalismo, emprendimientos productivos, etc. Era un híbrido entre lo público y lo privado, el estado no existía.

Existe otro aspecto no menor de lo que se ha denominado anteriormente como lógica neoliberal en los cimientos del Programa. En sus inicios, y por muchos años, la mayor parte de los técnicos afectados al PSA trabajaban en condiciones laborales acordes a la época. La inestabilidad era total y la mayor parte del personal (la totalidad de los técnicos de terreno) era contratado sin gozar de ningún beneficio. Inicialmente, se cobraba por

proyecto, por jornal, y cada técnico trataba de cubrir un monto mínimo. Como define claramente un experto de terreno, quien lleva más de veinte años en la Subsecretaría en Salta, era un sistema perverso en el cual la asistencia técnica a un programa estatal era de alguna manera privada ya que había que contratar gente por tareas, de manera particular. Como se dijo anteriormente, junto con las provincias de Chaco y Formosa, en Salta se comenzó a vislumbrar que se le debía dar un tratamiento particular a las poblaciones indígenas que no caían dentro del modelo de desarrollo rural de “Pequeño Productor Minifundista” que se había propuesto inicialmente. Si bien el PSA había planteado lineamientos a nivel nacional, a medida que se fueron incorporando técnicos al terreno en ciertas regiones del país, sobre todo en el norte, se fue haciendo más evidente que se debían replantear algunas lógicas en las estrategias de intervención. Algunos líderes indígenas que forman parte actualmente de la estructura de la Subsecretaría en Salta como técnicos ‘idóneos’, recuerdan que en 1994, en un Encuentro Nacional del PSA, ya se incluía la temática indígena en las discusiones, a pesar de que sólo en Formosa, Jujuy y Salta había comunidades reconocidas. A partir de estas primeras experiencias fueron avanzando con cuestiones que permitían primero entender estos otros modos y luego buscar la manera de adecuar los lineamientos que se bajaban a nivel nacional a estas realidades tan diversas.

A finales de los noventa, como había sucedido en el resto de los espacios estatales, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) sufrió severas reducciones presupuestarias que dejaban estancados planes y proyectos. Este Instituto fue uno de los elegidos por el Banco Mundial para trabajar como contraparte nacional durante la mayor parte del período neoliberal, en la ejecución de proyectos de desarrollo local. En este mismo sentido, se podría decir que fue en parte resultado del rol otorgado por el BM, y por las enormes sumas de dinero aportadas por esta institución, que el INAI sobrevivió a la licuación estatal durante el período neoliberal.

Mientras ya en el año 1995 se había lanzado en Argentina, así como en varios países de la región, la propuesta del Proyecto de Manejo de Áreas Protegidas (Goldman 2005:196), no fue sino hasta el año 2000 que el BM comenzó la ejecución del Proyecto Desarrollo de Comunidades Indígenas (DCI). Según el propio Banco, fue “el primer proyecto del Banco Mundial en Argentina que benefició directamente a la población indígena del país”.⁸ Teniendo en cuenta la cobertura geográfica de mi investigación, el proyecto DCI es pertinente en tanto la Comunidad Indígena Kolla de Finca Santiago, ubicada en el departamento de Iruya (provincia de Salta) fue una de las tres comunidades elegidas para la ejecución del proyecto piloto. (Banco Mundial 2000).

El objetivo propuesto por el DCI fue “...establecer las bases para el desarrollo a través de iniciativas que surjan de cada comunidad y para la gestión de los recursos naturales en las tierras indígenas” (Banco Mundial 2000). Asimismo, se procuró que a mediano

plazo los proyectos iniciados fuesen sustentables por sí mismos y que no estuviesen reemplazando tareas y responsabilidades que le incumben al Gobierno (nacional y provincial). Este modelo de intervención basado en el marco teórico-metodológico de desarrollo comunitario procuró crear una asociación con las comunidades en lugar de imponer políticas externas. Sin embargo, una vez comenzada su ejecución, resultó difícil establecer cuál era el nivel de “agencia” que tenían las comunidades. Como sucede con la mayor parte de los proyectos de desarrollo, los comuneros no fueron invitados a participar de la fase de diseño del proyecto pero por supuesto fueron incorporados para facilitar la aceptación y ejecución en el terreno. (Ferradás 1998:11).

Algunos de los logros atribuidos al DCI fueron el poder instalar capacidades locales para facilitar la búsqueda de alternativas de desarrollo sustentable, el aumento de la participación de los miembros de la comunidad, el haber recibido asistencia técnica y finalmente la incorporación de miembros de la comunidad al equipo de trabajo. (SIEMPRO 2004). Al mismo tiempo, en la evaluación algunos identificaron problemas y deficiencias que tuvieron que ver con la unidireccionalidad del diseño y ejecución del DCI, así como la creación de enormes conflictos tanto internos como con otras comunidades y con organismos estatales (provinciales y nacionales), principalmente resultado del manejo de una cifra millonaria (5 millones de pesos, equivalentes a US\$ 5.000.000 al momento de la ejecución).

Así como durante la década de los ochenta la noción de “comunidad” fue un boom en el mundo del desarrollo, una década más tarde “participación” y “empoderamiento” devinieron fundamentales. Esta nueva estrategia de las políticas participativas y “desde abajo” dio a las instituciones un halo de benevolencia. En este sentido la noción de “participación” ha funcionado como un slogan políticamente democrático y económicamente atractivo para conseguir fuentes de inversión. La estrategia del BM basada en la participación de la comunidad local, resultó ser también más eficiente y efectiva respecto de los costos y que en la mayoría de los casos los mismos agentes locales de las comunidades devinieron en los responsables casi absolutos por el éxito o fracaso de los mismos.

Modelo de desarrollo post-neoliberal

Como se señaló anteriormente, desde hace poco más de una década muchos países de la región latinoamericana han reorientado sus políticas hacia la recuperación de los estados nacionales, en donde el mercado apoyado por los grandes organismos internacionales de financiamiento, había tomado un rol determinante en los escenarios nacionales en la etapa previa. Las crisis atravesadas en los distintos países, agudizadas hacia finales de la década de los noventa, hicieron evidente que el modelo neoliberal, en su engegucido afán de expansión, estaba encontrando algunos límites. Como analiza Goldman, luego de más de una década bajo la dominancia ideológica del Consenso de Washington, los grupos ‘post-Consenso’ concluyeron que la ortodoxia del Banco Mundial y del FMI habían creado una serie de desastres colosales alrededor del mundo (Easterly; Meltzer; Sachs; Stiglitz). Un ex

directivo del Banco Mundial, Joseph Stiglitz, había afirmado que las peculiares políticas modernizantes habían llegado a ser “caminos sin salida”, en lugar de ofrecer los medios para lograr un crecimiento sostenido y equitativo (Goldman 2005:16).

Durante la última década ha venido configurándose un nuevo escenario político regional, marcado por la crisis del consenso neoliberal y por la creciente circulación de discursos antineoliberales y prácticas contestatarias. Esta relegitimación fue acompañada, en algunos casos, por la emergencia de nuevos gobiernos de izquierda o de centro-izquierda, que estimulan la posibilidad de pensar creativamente las articulaciones entre Estado y sociedad, entre democracia representativa y democracia directa y participativa, entre lo institucional y lo no-institucional, entre el espacio público estatal y el espacio público no-estatal, entre otros. Sin embargo, todo intento de homogeneización entre las diferentes experiencias nacionales implicaría caer en un fuerte reduccionismo, pues no son fácilmente homologables; antes bien, la relación entre liderazgos políticos, sistema político-partidario y formas de auto-organización social presentan, para cada caso, líneas de continuidad y de ruptura respecto de los moldes de dominación de la década anterior (Svampa 2007:5).

¿Es posible hablar de una era post-neoliberal en América Latina? ¿Es posible hablar de una era post-neoliberal en Argentina? Si evaluamos lo fallido del período anterior, en su totalidad, estaremos tentados a responder de manera afirmativa. Sin embargo, desde la perspectiva de la presente investigación, quizá debamos ser cautelosos y observar un período más prolongado antes de sacar conclusiones de manera apresurada. Dicho lo cual, muchos autores han propuesto, y coincidido con ellos, en analizar el prefijo “post” no como un fin en sí mismo, sino como la fase previa al inicio de un nuevo período, entendiéndolo desde una perspectiva más procesual. En este sentido Marsitella Svampa asevera que “hablar de la crisis del consenso neoliberal no significa en absoluto afirmar que hemos entrado en la etapa del posneoliberalismo o que hemos instalado ya una agenda postneoliberal” (Svampa 2007:5). Siguiendo en la misma línea de fundamentación, Macdonald y Ruckert analizan el post-neoliberalismo no como un período necesariamente “posterior” sino como la “búsqueda de alternativas políticas más progresistas” (Macdonald y Ruckert 2009:8). No obstante, estos autores también reconocen que estas alternativas contienen remanentes de la fase neoliberal, asumiendo que la misma no pudo haber desaparecido súbitamente (Macdonald and Ruckert 2009). Finalmente, haciendo un recorrido por algunas de las bibliografías que actualmente están explorando estas nuevas realidades latinoamericanas (Burdick, Oxhorn y Roberts. 2009; Leiva 2008; Macdonald y Ruckert 2009; Panizza 2009; Silva 2009, entre otros), Rovira Kaltwasser cuestiona si debemos analizarlas como la muerte del neoliberalismo o más bien, como la inclusión de alternativas progresistas dentro del modelo neoliberal (Rovira Kaltwasser 2001).

Manteniendo esta línea, analizaré el período político económico que se inicia con el triunfo electoral de Néstor Kirchner no necesariamente como nuevo o como un corte nítido producido en mayo 2003, sino como un momento histórico profundamente ligado al anterior, en constante cambio y contenedor de muchas limitaciones y complejidades. Para entender el caso argentino, resulta sumamente interesante el concepto de impasse plateado por el Colectivo Situaciones. Según esta propuesta,

la noción de impasse aspira a nombrar una realidad cuyos signos no son evidentes y se propone como clave de inteligibilidad de la atmósfera en que vivimos. (...) El impasse es sobre todo una temporalidad ambigua, donde aparentemente se han detenido las dinámicas de creación que desde comienzos de los años noventa animaron un creciente antagonismo social, cuyo alcance puede verificarse en la capacidad para destruir los principales engranajes del neoliberalismo en buena parte del continente (Colectivo Situaciones 2009:15).

En el año 2003, Néstor Kirchner ganó las elecciones presidenciales con la alianza Peronista Frente para la Victoria (FPV). Con este cambio electoral, y acompañado por una reorientación política regional, se comenzó a recuperar la presencia estatal. Respecto de las áreas de interés de la presente investigación, se empezaron a desarrollar programas y proyectos, reforzando su presencia tanto a nivel nacional como local, abriendo asimismo la arena política a sectores sociales que habían sido excluidos en la etapa neoliberal previa. Entre otros, los pueblos indígenas fueron uno de los sectores integrados a través de variadas políticas sociales. Luego de superar la crisis del 2001, el Estado fue retomando gradualmente sus funciones, ampliamente abandonadas en el período anterior. Hay una reducción notoria en la presencia de ayuda financiera en el campo del desarrollo, y estas inyecciones han sido mayormente vehiculizadas a través de oficinas estatales.

A diferencia del período anterior, en estos últimos años ha sido el propio Estado el que ha tomado las riendas de la intervención, aunque en muchos casos, aprovechando también, estructuras, prácticas y lógicas precedentes. Asimismo, es evidente la intencionalidad de recuperar y fortalecer el tejido social, en muchos casos a través de organizaciones de base ya existentes, que permiten generar espacios de diálogo que habían sido destruidos. Bajo el paraguas de la inclusión social, en los últimos años se ha tratado de volver a incorporar a la estructura social, política y económica, a grupos vulnerables que habían quedado por fuera de la protección del Estado. En este sentido, a diferencia de políticas más focalizadas, comenzaron a desarrollarse estrategias de atención universales, o al menos que llegan a grandes sectores de la población. Se podría decir que la mayor parte de las políticas llevadas a cabo en la actualidad, procuran aunque sea de manera

imperfecta en algunos casos, fortalecer el concepto original de ciudadano, el cual permitiría borrar de alguna manera las diferencias establecidas en el período neoliberal. A la vez, se vuelven a hacer menos claros algunos aspectos relacionados con el reconocimiento a la identidad étnica.

Desde el año 2005 un gran número de políticas de inclusión han sido creadas, rediseñadas y reforzadas para apoyar a las poblaciones originarias desde diversas oficinas estatales.⁹ Si bien se han generado grandes cambios, también es cierto que dentro de las provincias las ejecuciones se van realizando en base a las posibilidades e intereses locales, más allá de las directivas formales que se impartan a nivel nacional. Es necesario asimismo señalar que, así como en el período anterior el “boom” desarrollista que apuntaba a este sector trató de fortalecer aspectos culturales e identitarios, e inclusive líneas llamadas de “fortalecimiento institucional”, en esta nueva etapa, la mayor inyección de recursos tuvo como población objetivo a la denominada “agricultura familiar”, y sólo en los casos en los que hubiese agentes interesados se incorporaron líneas específicas para poblaciones indígenas.

En consonancia con los cambios y orientaciones que se venían dando a nivel gubernamental, dentro del ámbito del desarrollo rural, desde el año 2005, el Programa Social Agropecuario (PSA) comenzó a reorientar sus políticas hacia un abordaje denominado “socioterritorial”. Como fue señalado previamente, los proyectos desarrollados dentro del PSA generalmente se organizaban por grupos de familias y estaban orientados básicamente a proyectos productivos. El enfoque socioterritorial propuso un cambio de paradigma, que si bien tuvo una transición algo traumática para algunos sectores involucrados en el proceso, introdujo una nueva manera no solo de trabajar sino de entender el desarrollo en las regiones menos atendidas del país. La premisa fundamental de esta nueva etapa fue la de entender la unidad de trabajo, la unidad de desarrollo, ya no solamente desde una perspectiva productivista y focalizada, sino como un espacio producto de una construcción social y política, resultado de procesos históricos. Es decir, en lugar de pedir a los técnicos de terreno que diseñasen proyectos productivos estandarizados, replicables en diversas áreas con características diferentes, haciendo foco en sujetos descontextualizados, el nuevo enfoque se propuso partir de las particularidades (sociales, históricas, económicas, políticas) que conformaban cada espacio.¹⁰

En el año 2008, acompañando las nuevas políticas impulsadas desde el Estado nacional, y la nueva orientación teórico-práctica que el PSA había tomado, se creó la Subsecretaría de Agricultura Familiar (SsAF), dentro del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Como parte del nuevo mapa institucional, se constituyó la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, dentro de la cual se instalaron la SsAF y la Subsecretaría de Economías Regionales. De esta manera se reemplazó un Programa por una Subsecretaría, manteniendo por completo la estructura de amplia cobertura nacional

que aquél tuvo desde sus inicios. Lo que para algunos fue simplemente “un cambio de nombre”, puede ser leído también como un ejemplo de la orientación impulsada por la actual administración nacional, a través de la cual se dio status político-administrativo de Secretaría, a un Programa que como tal, era más factible de ser abandonado. La creación de la SsAF constituyó una política de Estado orientada al sector de la agricultura familiar (AF). Junto con la Subsecretaría, se crearon una gran cantidad de espacios que apoyan al sector denominado de agricultores familiares, el cual en palabras de una ingeniera agrónoma especialista en desarrollo rural, “se contrapone a la agricultura empresarial o patronal, en general identificada con la producción de granos y pecuaria extensiva”.¹¹ Al mismo tiempo, no se dejó de lado la promoción y el interés por el desarrollo de colosales emprendimientos como por ejemplo de producción sojera, con los consecuentes desmontes, los cuales han sido mayormente financiados y administrados por grandes grupos empresariales (nacionales e internacionales), precisamente en detrimento del sector de los pequeños campesinos.

El nuevo enfoque del PSA, ya SsAF desde el año 2008, favoreció la comunicación con otras organizaciones e instituciones ya existentes o que fueron creadas bajo la misma lógica de apoyo a la agricultura familiar. En este sentido, se fue encontrando un nicho de acción con políticas más completas y duraderas, a diferencia de las focalizadas y ejecutadas de manera aislada, del período anterior.

En el año 2006, antes de la creación de la SsAF, se había formalizado el Foro de la Agricultura Familiar (FoNAF), como una estructura del Estado nacional.¹² El mismo fue “institucionalizado” por la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación, y se organizó por foros regionales con cobertura nacional, iniciándose con la participación de más de 300 organizaciones que a la fecha han aumentado a 900. La principal propuesta ha sido discutir políticas públicas que afecten al sector de la agricultura familiar. En el seno de este espacio, es que luego se formaliza la Subsecretaría y el mismo Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) crea el Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar (CIPAF), y luego los Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar (IPAF), los cuales también tienen cobertura nacional.

Una de las primeras propuestas del Foro se refirió a la necesidad de tener un registro nacional de productores familiares, que permitiría identificar y luego caracterizar a este sector, con la idea de obtener un registro único que facilitase la ejecución de políticas públicas orientadas al sector. Así surgió el Registro Nacional de Agricultura Familiar (RENAF), el cual otorga a los inscritos un carnet que lo reconoce como tal,¹³ previendo (y eventualmente facilitando) la ejecución de futuras líneas de acción. Según quienes administran y están llevando a cabo la ejecución del RENAF, en el mismo aparecen contradicciones, o blancos, sobre el tema identitario. Algunas de las preguntas de

caracterización no son aplicables a ciertos grupos cazadores, recolectores, nómades, con movimientos estacionales, o simplemente no tan insertos en el mercado. Las planillas de relevamiento, si bien intentan percibir las problemáticas, condiciones de vida y producción, y caracterización de los agricultores familiares, siguen estando teñidas de la lógica imperante del pequeño agricultor agropecuario de la Región Centro del país. Inclusive, dirán algunos, que en casos particulares estas planillas (que son completadas por personas capacitadas ad hoc) pueden ser considerados instrumentos de violencia simbólica.

Finalmente, desde hace unos pocos años, una nueva política de “inclusión social para un sector históricamente postergado” ofrece a los agricultores familiares, incorporarse al sistema tributario a través del plan llamado “Monotributo Social para el agricultor familiar”, ofreciendo el mismo a un “costo cero”. El máximo de facturación aceptada es de \$24.000 anuales y el fin principal es integrarlos a la economía formal y poder acceder a otros beneficios sociales tales como jubilación, obra social y acceder a la Asignación universal por hijo.¹⁴

El INTA, ente estatal históricamente ligado a un modelo desarrollista introducido en América Latina por la CEPAL, ha colaborado con la innovación tecnológica para el sustento del sistema productivo, el cual apunta principalmente a los latifundios de la zona central del país con grandes explotaciones agropecuarias. Como resultado de los cambios a los que se hace mención, en el año 2003 también abrió un espacio para el apoyo a la agricultura familiar. Fue así que primero con los CIPAF y luego los IPAF, se generó un espacio de atención a un enorme sector que había sido excluido del sistema dominante de producción de desarrollo agroindustrial del país. Al mismo tiempo, como ya fue mencionado, es necesario destacar que la posibilidad de crear una nueva línea para desarrollar la agricultura familiar vino de la mano de las enormes ganancias que se generaban a través de la extensiva explotación sojera.

Conclusiones

Si bien el Estado ha retomado muchas de las funciones que había abandonado en décadas previas, y vuelve a aparecer en el terreno una estructura estatal (que financia y ejecuta), también se siguen aprovechando y favoreciendo configuraciones privatizadas pre-existentes. En este contexto, las poblaciones indígenas están negociando entre dos esferas: tratando de mantener su ciudadanía indígena, obtenida bajo el signo neoliberal, empoderada por el apoyo financiero internacional, a la vez que tratando de encontrar un nuevo lugar dentro del Estado, principalmente a través de las políticas públicas de inclusión, las cuales en muchos casos han modificado su figura, dejando de ser ‘comunidades indígenas’ para devenir en ‘pequeños productores’, ‘agricultores familiares’, e inclusive ‘monotributistas’.

Las demandas de los pueblos indígenas durante los años noventa estaban mayormente orientadas a temas de reconocimiento de propiedad territorial en relación a la identidad étnica y a la diversidad cultural. El nuevo milenio trajo renovadas esperanzas pero también descontento y confusión ya que no se percibieron grandes cambios respecto de procesos que permitan repensar nociones profundas y estructurales como ciudadanía y democracia, desde la perspectiva de los pueblos indígenas.

Aunque algunos cambios recientes han demostrado diferencias respecto de las políticas que promovieron procesos de privatización y el ingreso continuo de préstamos y subsidios provenientes de financiamiento internacional, actividades tales como la producción extensiva de soja, tala de bosques y minería a gran escala, siguen siendo promovidos y hasta subsidiados, a pesar de estar destruyendo enormes áreas naturales, históricamente ocupadas por poblaciones indígenas. Si bien también se puede afirmar que se ha favorecido la redistribución de ingresos a partir de acceso al financiamiento de políticas públicas, en las cuales se ha incluido a los pueblos indígenas, es cierto que no ha habido hasta ahora una discusión más profunda respecto de si las economías locales y de pequeña escala que se subvencionan (a través de la agricultura familiar) son viables dentro del modelo económico nacional, o de las particularidades de vida de las poblaciones originarias. Inclusive se puede seguir observando un dejo asistencialista en muchas de las políticas que se llevan a cabo, sin provocar cambios estructurales en las condiciones que perpetúan esas diferencias.

Mientras que la conceptualización del momento actual como post-neoliberal o post-liberal es extremadamente útil como herramienta de análisis para algunos países de la región (Postero 2007; Yashar 1998), parece prematuro aplicarlo linealmente al caso argentino debido a la subsistencia de ciertos aspectos del período anterior. Sumándonos a la pregunta introducida por de Sousa Santos, proponemos seguir explorando no solamente el argumento que asevera que el Estado está de vuelta, sino su pregunta: “¿Qué tipo de Estado está de vuelta?” (de Sousa Santos 2010:53).

Dentro de lo que Nancy Postero ha definido como “ciudadanía post-multicultural”, que se condice con una nueva etapa del Estado, los grupos indígenas se han comprometido con el lenguaje de la ciudadanía y con las expectativas que estos cambios legales implican (Postero 2007:1). Sin embargo, también se han dado cuenta que el reconocimiento étnico no es suficiente para ser considerados parte de un Estado nacional. En otros términos, haber logrado el reconocimiento de ciertos derechos no garantiza ni la inclusión ni la participación (Hale 2004, 2005; Gustafson 2009; Postero 2007; Yashar 2005). Para analizar el caso argentino, el cual alberga muchísimas contradicciones, y para tener la posibilidad de identificar y definir la dirección que el país va a tomar respecto de las políticas analizadas, quizá debamos esperar algunos años. Así como nos sentimos cada vez más cómodos analizando la etapa neoliberal, porque vemos las consecuencias

concretas que ha tenido, quizá debamos esperar para poder observar los cambios estructurales que esta etapa post-neoliberal dispare.

¹ Este artículo se desprende del trabajo etnográfico realizado en el marco de mi tesis doctoral (Back to National Development: State Policies and Indigenous Politics in Northwestern Argentina), en proceso de redacción.

² Para el análisis de las dos secciones principales, se han seleccionado los casos que considero más claros para el tratamiento del argumento del artículo pero de ninguna manera se trata de un relevamiento exhaustivo de las instituciones que trabajan en desarrollo e intervención en la región del noreste argentino (NOA).

³ El grupo de entrevistados ha sido muy heterogéneo. Forman parte del mismo, técnicos de terreno (extensionistas) y autoridades de distintas instituciones estatales (Programa Social Agropecuario-Subsecretaría de Agricultura Familiar, Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar- INTA), ONG (OCLADE, API) y organizaciones sociales (Red Puna), referentes de organismos internacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, GTZ, Heifer) y líderes y comuneros de comunidades y organizaciones indígenas (CIKI, Qollamarka), entre otros.

⁴ A lo largo de la investigación resultó difícil establecer diferenciaciones claras entre los actores involucrados, fuentes de financiamiento, tipos de intervención, etc. Se puede afirmar al menos para la región del NOA que las acciones, actores y recursos se han ido cruzando en diferentes contextos, instituciones, políticas y proyectos en distintos momentos históricos (Canet 2010).

⁵ Entre 1995 y 1997 se canalizaron en esta región casi dos millones de dólares desde GTZ.

⁶ La creación de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, y la primera gestión de Eduardo Amadeo (1994 al 1998) a cargo de la misma, fueron señaladas como hitos fundamentales en esta etapa de desarrollo neoliberal.

⁷ Algunas organizaciones fueron: el Movimiento Agrario Formoseño, la Asociación de Pequeños Productores del Chaco, la Asociación Provincial de Pequeños Productores de Corrientes, el Movimiento Agrario Misionero, entre otras, sumándose en el noroeste, el Movimiento Campesino de Santiago del Estero.

⁸ Banco Mundial s/f “Los Pueblos Indígenas de Argentina”.

⁹ Ministerio de Desarrollo Social y Agricultura, Ministerio de Ganadería y Pesca (a través de la Subsecretaría de Agricultura Familiar-SsAF), Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (a través del Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar-IPAF), Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, entre otros.

¹⁰ El concepto de “socioterritorio” fue tomado del geógrafo brasileiro Bernardo Mançano Fernandes. Este término, revisa y cuestiona la noción hegemónica de “territorio”, entendido puramente como una escala estatal, como una división netamente geopolítica. Propone en cambio abordar estos lugares como espacios de disputa, productos de relaciones históricas de poder (Mançano Fernandes 2005). Incorporando algunas reflexiones impulsadas por los pueblos indígenas, el enfoque socioterritorial comprende el territorio en su multidimensionalidad: educación, producción, salud, vivienda, agua, todos los componentes y condiciones para desarrollar la dignidad humana.

¹¹ El coordinador que puso en marcha la nueva orientación, representaba al ya existente Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI). En este sentido algunos podrán decir que este cambio formó parte de un mensaje sumamente político, el cual dejó ver el apoyo estatal al desarrollo del campesinado.

¹² FoNAF 2008. Propuestas para un Plan Estratégico de Desarrollo Rural. Documento Base del FoNAF para implementar las políticas públicas del sector de la Agricultura Familiar. Foro Nacional de la Agricultura Familiar.

¹³ RENAFA 2009. Manual para el Registrador Habilitado. RENAFA, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Presidencia de la Nación.

¹⁴ Esta estrategia se inscribe en una serie de políticas sociales difundidas en la región en los últimos veinte años, elevando los ingresos domésticos de las unidades familiares más pobres del país. La AUH es posiblemente el ejemplo más espectacular de las políticas sociales de inclusión que se están impulsando en la actualidad, a través del Ministerio de Desarrollo Social. La misma, garantiza, al momento de redactarse este artículo \$460 mensuales por mes por hijo menor de 18 años y \$1500 para chicos discapacitados sin límite de edad.

Bibliografía

- Albó, X.** (2002). *Pueblos Indios en la Política*. La Paz: CIPCA.
- Banco Mundial** (2000) *Manual Operativo. Proyecto Desarrollo de Comunidades Indígenas (DCI)*. Argentina: Banco Mundial.
- Benencia, R. y C. Flood. Coords.** (2005) *Trayectorias y contextos. Organizaciones rurales en la Argentina de los noventa*. Buenos Aires: CEDERU y La Colmena.
- Briones, C.** (2005). *Cartografías Argentinas. Políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad*. Buenos Aires: Editorial Antropofagia.
- Bordelois, Gastón** (2002). *Estrategias de articulación en política social. Del diseño a la práctica concreta: el caso del Programa Social Agropecuario*. Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales. Universidad Nacional de Quilmes.
- Burdick, J., P. Oxhorn and K. M. Roberts.** (2009). *Beyond Neoliberalism in Latin America?: Societies and Politics at the Crossroads*. New York: Palgrave Macmillan.
- Canet, V.** (2010). "Análisis de experiencias de intervención pública y privada con pueblos indígenas". Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, Subsecretaría de Agricultura Familiar. PROINDER. Serie Estudios e Investigaciones, N°24.
- Carrasco, M., L. Strepin y Marina Weinberg** (2009). "Entre la cooperación y la asistencia: un análisis de la incidencia del apoyo económico internacional en el movimiento indígena en Argentina". *Revista Avá*, 12:9-26, Universidad Nacional de Misiones.
- Colectivo Situaciones** (2009). *Conversaciones en el impasse. Dilemas políticos del presente*. Buenos Aires: tinta limón.
- Cowan Ros, C.** (2005). "Transformaciones sociales, crisis y Resistencia en las tierras altas jujeñas: el caso de la Red Puna". En: R. Benencia C. Flood (Coords.) *Trayectorias y contextos. Organizaciones rurales en la Argentina de los noventa*, pp. 315-347. Buenos Aires: CEDERU y La Colmena.
- de la Cadena, M.** (2006). "The Production of Other Knowledges and its Tensions. From Andeanist Anthropology to Interculturalidad?" En: G. Lins Ribeiro y A. Escobar (Eds.) *World Anthropologies. Disciplinary Transformations Within Systems of Power*, pp. 201-224. New York y Oxford, Berg.
- DeHart, M. C.** (2010). *Ethnic Entrepreneurs. Identity and Development in Politics in Latin America*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Edelman, M.** 2002. "Peasants against Globalization". En: Vincent, Joan (Ed.), *The Anthropology of Politics. A Reader in Ethnography, Theory, and Critique*, pp. 409-423. Blackwell. Malden, MA.
- Ferrara, F.** (1973). *Qué son las ligas agrarias: historia y documentos de las organizaciones campesinas del Nordeste argentino*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Ferradás, C. A.** (1998). *Power in the Southern Cone Borderlands. An Anthropology of Development Practice*. Connecticut, Bergin and Garvey.
- Friedman, J.** (2003). "Globalization, Dis-integration, Re-organization: The Transformation of Violence". En: J. Friedman (Ed.) *Globalization, the State and Violence*, pp. 285-300. Walnut Creek, CA: Altamira Press.
- Gledhill, J.** (2004) "Neoliberalism". En: D. Nugent y J. Vincent (Eds.) *A Companion to the Anthropology and Politics*, pp.332-348. Oxford: Blackwell.
- (2008) "Introduction: Anthropological Perspectives on Indigenous Resurgence in Chiapas" En: *Identities: Global Studies in Culture and Power*, 15:483-505.
- Goldman, M.** (2005). *Imperial Nature. The World Bank and Struggles for Social Justice in the Age of Globalization*. Minneapolis, MN: Yale University Press.
- Gordillo, G. y S. Hirsch** (2003). "Indigenous Struggles and Contested Identities in Argentina Histories of Invisibilization and Reemergence". En: *The Journal of Latin American Anthropology* 8:4-30, American Anthropological Association.
- Gustafson, B.** (2009). *New Languages of the State. Indigenous Resurgence and the Politics of Knowledge in Bolivia*. Durham and London: Duke University Press.
- Hale, C.** (2002). "Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala". En: *Journal of Latin American Studies*, 34:485-524.
- (2004). "Rethinking Indigenous Politics in the Era of the 'Indio Permitido,'" En: *NACLA Report on the Americas* 38, 2 (September/October 2004): 16-21.
- (2005) "Neoliberal Multiculturalism: The Remaking of Cultural Rights and Racial Dominance in Central America" En: *PoLAR* 28:10-28.
- Harvey, D.** (2003) *The New Imperialism*. Oxford University Press.
- (2005) *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford University Press.
- Lenton, D. y M. Lorenzetti** (2005). "Neoindigenismo de necesidad y urgencia: la inclusión de los Pueblos Indígenas en la agenda del Estado neosistémico." En: C. Briones (Ed.) *Cartografías Argentinas. Políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad*, pp. 293-325 Buenos Aires: Editorial Antropofagia.
- Leiva, F. I.** (2008). *Latin American Neostructuralism: The Conditions of Post-Neoliberal Development*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Macdonald, L. y A. Ruckert** (2009). *Post-Neoliberalism in the Americas*. Hampshire, England: Palgrave Macmillan.
- Mançano Fernandes, B.** (2005). "Movimentos socioterritoriais e movimentos socio-espaciais. Contribuição teórica para uma leitura geográfica dos movimentos sociais." En: *OSAL* 273, Año 6(16):273-283.
- Oszlak, O.** (1997). "Estado y Sociedad: ¿Nuevas Reglas de Juego?" En: *Reforma y Democracia*. CLAD, Caracas. 9:7-60.
- Panizza F.** (2009). *Contemporary Latin America: development and democracy beyond the Washington Consensus*. New York and London: Zed Books.
- Park, Y. y P. Richards** (2007). "Negotiating Neoliberal Multiculturalism: Mapuche Workers in the Chilean State". En: *Social Forces* 85(3):1391-1339.
- Postero, N.** (2005). "Indigenous Responses to Neoliberalism: A Look at the Bolivian Uprising of 2003". En: *PoLAR* 28(1):73-92.

(2007). *Now we are citizens. Indigenous Politics in Postmulticultural Bolivia*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Programa Social Agropecuario (2001). *El Programa Social Agropecuario. 1993-2001, 8 Años de Promoción y Apoyo a Pequeños Productores Minifundistas*. PSA, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, Dirección de Desarrollo Agropecuario, Ministerio de Economía.

PROINDER (1999). "Los programas de desarrollo rural ejecutados en el ámbito de la SAGP-YA." Serie e Investigaciones 1. Buenos Aires Ministerio de Economía, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, Dirección de Desarrollo Agropecuario, PROINDER.

Roberts, K. (2008). *The Mobilization of Opposition to Economic Liberalization*. En: Annual Review of Political Sciences 11:327-349.

Rodríguez Bilella, P. (2005). "Trayectorias asociativas en el marco de los programas de desarrollo rural". En: R. Benencia y C. Flood (Coords.) *Trayectorias y contextos. Organizaciones rurales en la Argentina de los noventa*, pp. 243-269. CEDERU y La Colmena, Buenos Aires.

Rovira Kaltwasser, C. (2001). "Toward Post-Neoliberalism in Latin America?" En: *Latin American Research Review*, 46(2):225-234.

SIEMPRO (2004). *Evaluación de Medio Término del Proyecto Desarrollo de Comunidades Indígenas (DCI)*. Préstamo BIRF 4580 AR. Argentina: Presidencia de la Nación, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Argentina.

Silva, E. (2009). *Challenging Neoliberalism in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

Sousa Santos, B. (2010) *Refundación del estado en América Latina*. Buenos Aires: Antropofagia.

Svampa, M. (2007). "Las fronteras del gobierno de Kirchner: entre la consolidación de lo viejo y las aspiraciones de lo nuevo" En: *Cuadernos del CENDES* 24(65):39 a 61.

Vilas, C. M. 1996. "Neoliberal Social Policy: Managing Poverty (Somehow)". En: *NACLA* 24(6):16-25.

(2011). *Después del neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones UNLa.

Webber, J. (2007). "Indigenous Struggle in Latin America: The Perilous Invisibility of Capital and Class". En: *Latin America Politics and Society* 49(3):191-205.

Yashar, D. (2005). *Contesting Citizenship in Latin America. The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*. New York: Cambridge University Press.

La dimensión (ausente) de género en la política pública de Economía Popular y Solidaria en Ecuador

The (absent) gender dimension in the public policy on Popular and Solidarity Economy in Ecuador

Silvia Vega Ugalde

Magister en Historia Andina y Doctora en Sociología. Profesora titular de Sociología y Ciencias Políticas en la Universidad Central de Ecuador (Quito). Autora de libros y artículos académicos sobre historia de Ecuador, género y políticas públicas. svegau@uio.satnet.net

Resumen

Este artículo analiza la política pública de economía popular y solidaria implementada por el Gobierno ecuatoriano del Presidente Rafael Correa (2007-2012) desde la interrogación sobre la existencia o no de un enfoque de transversalidad y de redistribución de género, a partir de la conceptualización que hacen de estos términos Judith Astelarra y Nancy Fraser, respectivamente.

La evidencia extraída fundamentalmente de entrevistas a actrices claves en la formulación e implementación de esta política sustenta la tesis de que la dimensión de género está hasta ahora ausente en dicha política, aunque existe la apertura para considerarla.

Palabras clave: economía popular y solidaria - género y política pública - transversalidad de género - redistribución de género.

Abstract

This paper analyzes the public policy of popular and solidarity economy implemented by the Ecuadorian government of President Rafael Correa (2007-2012) questioning the existence or not of a mainstreaming and gender redistributive approach, from the conceptual perspectives advanced by Judith Astelarra and Nancy Fraser conceptualization of these terms.

Fecha de recepción
17.1.13

Fecha de aceptación
2.7.13

The evidence stemming from the interviews made to key actors in the formulation and implementation of this policy supports the hypothesis that a gender approach is, for the time being, absent from both the definition and implementation of this policy, although there is conceptual openness to its inclusion.

Key words: *popular and solidarity economy - gender and public policy - gender mainstreaming - gender redistribution.*

Introducción

La Economía Popular y Solidaria (EPS) ha sido motivo de un amplio debate académico y político, tanto en América Latina como en los países del primer mundo. Gran parte de este debate se centra en la mayor o menor “alternatividad” que esta economía representa, respecto de los modelos dominantes de economía capitalista o socialista (centralmente organizada) y en su viabilidad práctica con mayor o menor predominio de las iniciativas societales sobre las del mercado.

Las múltiples denominaciones que pretenden nombrar a este tipo de prácticas económicas dan cuenta de la diversidad de énfasis que tiene este debate.¹ Destaco en síntesis, que lo característico de éstas es que las/os trabajadoras/es conservan el control de su trabajo, que en las formas capitalistas avanzadas ha sido expropiado por el mercado y en las economías centralizadas ha sido expropiado por el estado.

Si bien, desde un punto de vista económico, las prácticas inscritas en este concepto pueden verse como una pervivencia de formas económicas pre-capitalistas, es cierto que, especialmente en el primer mundo, puede hablarse de una recuperación o reactualización de formas económicas distintas al capitalismo dominante, llevadas adelante por sectores sociales críticos del sistema o afectados por sus dinámicas. Jean Louis Laville señala que las prácticas económicas de reciprocidad resurgen en el periodo postkeynesiano, en plena financierización de la economía (a partir de los años 70), que habría puesto fin a los pactos sociales entre clases en los Estados de bienestar y que habría hecho perder a los trabajadores su punto de referencia en el estado, a raíz del debilitamiento del sindicalismo. Para este autor, las formas de economía solidaria surgen ante la intensa flexibilización laboral y el déficit de socialización, como una posición distinta –y en ese sentido alternativa– al repliegue individualista y privado frente a la crisis capitalista (Laville, 2009).

En América Latina, también durante la etapa neoliberal, crecen las formas económicas denominadas en ese entonces como economía informal, inscritas en una perspectiva de

estrategias de sobrevivencia frente a la reducción de empleos formales, reducción del gasto social y otras manifestaciones del modelo. Algunos sectores sociales y, de forma característica numerosas organizaciones de mujeres, enraizaron sus prácticas económicas en matrices comunitarias o de solidaridad social, articuladas en muchos casos a procesos organizativos de resistencia; fue desde las iniciativas sociales, más que individuales, desde donde se enfrentó el empobrecimiento económico de amplios sectores en la etapa neoliberal. Estas prácticas fueron potenciadas por las políticas neoliberales, que tendieron a fortalecer estas iniciativas como una manera de reducir costos de operación y debilitar la acción estatal.²

La economía popular y solidaria cobra un cariz de mucha importancia en algunos estados que inician procesos de cambio definidos como post neoliberales, como es el caso de Ecuador en el gobierno del Presidente Rafael Correa, ya que es asumida como concepto central que vertebra el cambio del modelo económico propuesto. En efecto, la nueva Constitución aprobada en 2008, no sólo visibiliza este tipo de economía junto con las tradicionales formas de economía privada, pública y mixta, sino que caracteriza el sistema económico en su conjunto como “social y solidario”.³

La economía popular y solidaria es vista como uno de los mecanismos de redistribución social que postulan estos gobiernos, quienes retoman esta política pública como uno de sus ejes de gestión social y económica, para lo cual, en el caso ecuatoriano, se impulsa un amplio marco legal e institucional y se destinan importantes recursos del presupuesto del estado.⁴

Las razones por las que la política pública de economía popular y solidaria tiene importancia para un análisis de género son varias. En primer lugar, este sector económico constituye la puerta de ingreso a la participación laboral de amplias capas de mujeres y expresa una composición por sexo bastante pareja. Según el censo económico realizado en Ecuador en 2010, el 48.43% de mujeres gerencian o son propietarias de establecimientos económicos, y el 95% de éstos ocupan hasta 9 empleados (Vega 2012b). Según una encuesta realizada en 2004, las mujeres microempresarias constituían el 56.4 de las mujeres que tienen participación laboral (Usaid, 2004) y aunque no se puede equiparar al conjunto de microempresarias como pertenecientes a la economía solidaria, sí se considera a los/as microempresarios/as como parte de la economía popular.⁵ Las experiencias asociativas de las mujeres conservan en gran medida algunas de las características de solidaridad y reciprocidad y están menos insertas en las dinámicas de mercado, por lo que pueden constituir una veta de renovación de perspectivas para quienes se interesan en reforzar el énfasis societal de este sector económico.⁶

Desde el punto de vista de las políticas públicas, la Comisión de Transición hacia el Consejo de las Mujeres y la Igualdad de Género (CT), ha incorporado este tema en su

primera línea estratégica del Plan de Igualdad, no Discriminación y Buen Vivir para las Mujeres, en el que plantea “*Mujeres rurales y urbanas potenciadas como actoras productivas, en el marco de una economía social y solidaria que contribuya a su autonomía y empoderamiento*” (CT, 2011:45), lo que da cuenta de la prioridad que desde el Mecanismo Nacional de la Mujer se concede a esta política pública en el actual gobierno.

Por otra parte, la problematización que el análisis de género puede hacer de la economía popular y solidaria coloca sobre el tapete de discusión temáticas nuevas que no están presentes en la formulación común de este tipo de políticas, como por ejemplo el alcance de género del concepto de redistribución y las implicaciones de pensar la transversalización de ese enfoque en una política de carácter sectorial como la de economía solidaria. Son estos dos ejes los que me interesa indagar en este ensayo, en el que planteo las siguientes dos interrogantes:

¿La política de economía solidaria del estado ecuatoriano contempla una estrategia de transversalidad de género? ¿Qué tipo de estrategia y cuál es su alcance?

¿La visión redistributiva que encierra la política de economía solidaria contempla aspectos específicos de género?

Estas dos preguntas son pertinentes para esta política pública, no sólo porque una buena porción de destinatarias son mujeres, sino porque al estar ubicada institucionalmente la responsabilidad de esta política en el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), ella se encuentra intrínsecamente unida a otro conjunto de políticas sociales como la del Bono de Desarrollo Humano, cuyo mayoritario porcentaje de beneficiarias son mujeres madres de familia.⁷ Además, y no lo menos importante, el gobierno del Presidente Correa y documentos centrales que lo inspiran, como la nueva Constitución y el Plan Nacional para el Buen Vivir, destacan el enfoque de igualdad de género como transversal a la gestión pública, por lo cual se vuelve relevante rastrear el alcance y las modalidades prácticas que tiene esta declaración de intención en un ámbito específico como el de la EPS.⁸

La investigación realizada para este ensayo me permite plantear la tesis de que la dimensión de género está ausente de la política de economía popular y solidaria del Ecuador, vista desde los enfoques de transversalidad y redistribución de género, si bien hay la conciencia de dar pasos hacia la inclusión de esta perspectiva. Mi análisis se enfoca tanto en los instrumentos legales que están dando forma a la nueva institucionalidad de la EPS, como en las opiniones de decisoras e implementadoras de esta política, captadas a través de entrevistas.⁹ Los puntos de vista de actoras de grupos sociales de mujeres involucradas en actividades de economía solidaria, serán incluidos tangencialmente, como contrapunto de algunas reflexiones¹⁰.

Las preguntas planteadas son el eje conductor del texto. Un primer acápite trata el tema de la transversalidad y un segundo el de la redistribución, incluyendo en cada uno tanto una clarificación conceptual como una revisión analítica de la política pública de EPS en Ecuador. Finalmente planteo algunas conclusiones.

1. La transversalidad de género en la política de economía popular y solidaria

Qué es la transversalidad de género

La transversalidad de género, -traducción del término “Gender Mainstreaming”- aparece en el lenguaje de la gestión pública, desde que la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Internacional de la Mujer, realizada en Beijing en 1995, empieza a usarlo, todavía de manera imprecisa.¹¹ Allí comienza un proceso de clarificación conceptual que apunta a posicionar la idea de que políticas aisladas de igualdad de género no resultan eficaces para producir cambios en la situación y condición de las mujeres. Es recién en 1997, cuando el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC), establece una definición precisa:

El Mainstream de la perspectiva de género es el proceso de evaluar las implicaciones que tiene para hombres y mujeres, cualquier acción que se planifique, incluyendo las de tipo legislativo, las políticas o los programas en todas las áreas y a todos los niveles. Es una estrategia para hacer de las experiencias y necesidades o intereses de hombres y mujeres una dimensión integral en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, sociales y económicas a fin de que hombres y mujeres se beneficien por igual y desaparezca la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad de géneros (Citado por García, 2008: 56).

Judith Astelarra explica que las políticas públicas de género pueden clasificarse según a qué tipo de cambio del sistema de género apunten. Menciona que tal sistema se expresa en la identidad de género personal, en los roles sociales y en los ámbitos sociales y establece una correspondencia, grosso modo, con las políticas de igualdad de oportunidades, de acción positiva y de transversalidad y paridad. Estas dos últimas, según la autora, se proponen actuar para cambiar en los tres niveles del sistema de género (Astelarra, 2004). Sin embargo, también indica que “pueden definirse y aplicarse en la lógica de la igualdad de oportunidades y la acción positiva o pueden comenzar a abordar la necesidad de reformas estructurales del sistema de género” (Ibid., 15). En el primer caso, se traduce en una ampliación del campo institucional del estado donde deberían aplicarse políticas

de igualdad, lo que expresa y a la vez refuerza tanto el compromiso político, como los recursos económicos invertidos, así como el número de instancias estatales involucradas en esta responsabilidad. La segunda opción trasciende el ámbito institucional y se inscribe en los términos de la definición del ECOSOC porque “tiene como objetivo la evaluación del impacto en función del género, para evitar consecuencias negativas no intencionales y para mejorar la calidad y la eficacia de todas las políticas” (Ibid).

García establece como supuestos para la transversalidad de género el partir del reconocimiento de que la desigualdad de género es un problema público que amerita plantear como fin de las políticas el logro de la igualdad, considerando la transversalidad como una estrategia que “abarca todos los órdenes y niveles de la gestión institucional u organizacional” y “debe ser asumida en todos los aspectos o fases operativas de la gestión o proceso de las políticas: diseño, implementación, monitoreo y evaluación”; asimismo “supone contar con el apoyo de un equipo calificado a cargo de la dirección, coordinación y apoyo a la ejecución de las tareas” (García, 2008: 57).

Usando estos insumos conceptuales, puedo plantear teóricamente lo que supondría la aplicación de la estrategia de transversalidad de género en el ámbito de la política de economía popular y solidaria. Si ésta estuviera en la lógica de la igualdad de oportunidades y la acción positiva, una política “sectorial” debería asumir explícitamente como uno de sus fines el logro de mayor igualdad de género o la eliminación de situaciones de discriminación o desigualdad de género, para lo cual se debería partir de una identificación objetiva de sus manifestaciones en este campo específico a través de generación y uso de información desagregada por sexo. Todas las instancias establecidas para el impulso de la política deberían incluir este propósito y contar con las herramientas de gestión, equipo y presupuesto para implementarlo.

Si la estrategia de transversalidad adoptara el enfoque de mayor alcance sugerido en la definición del ECOSOC o en el segundo enfoque de Astelarra que supone afectar no sólo la identidad de las mujeres y los roles de género, sino incidir en los ámbitos sociales donde se expresa y reproduce el sistema de género, sería necesario contar desde el diseño de la política de economía popular y solidaria con un análisis de género, que dé cuenta tanto de las necesidades y experiencias de actores y actrices de esta economía, como de una evaluación de las implicaciones de la política, programas y proyectos de EPS para el sistema de género en los ámbitos sociales más generales. Igualmente, el análisis de género debería mostrar el beneficio neto que hombres y mujeres obtienen de su vinculación a los programas y proyectos de la EPS, no sólo en la dimensión sectorial inmediata sino desde la perspectiva general de desarrollo humano con igualdad de género. La economía popular y solidaria es parte del sistema económico global de un país, por lo que la entrada para el análisis de género en este caso tiene que ver con el lugar que ocupan hombres y mujeres en las ramas y categorías laborales, los niveles de ingresos

que unos y otras obtienen, el acceso a la toma de decisiones y los niveles de autonomía económica, así como la incidencia de las responsabilidades de las mujeres en el ámbito del trabajo reproductivo sobre el trabajo productivo. Debería en suma, analizar las posibles consecuencias negativas no intencionales que pudiera tener la política de EPS en el reforzamiento y reproducción de los estereotipos de género, a partir de la distinta y desigual ubicación de hombres y mujeres en la división sexual del trabajo.

El caso de la EPS en Ecuador: la transversalidad ausente

A la pregunta de si hay una visión de transversalidad de género en las políticas de EPS, la entrevistada 2 en el IEPS nos respondió:

Explícitamente no vas a encontrar, pero creo que uno de los mayores actores visibles son las mujeres... Por ejemplo las mujeres receptoras del bono han hecho que se piense desde una visión de tener productos en función de las actividades propias de las mujeres y no volver a repetir cosas que no tienen relación con su propia actividad. En el caso de las cajas de ahorro, la mayoría son gerenciadas por mujeres... y en la actividad económica que nosotros tenemos, por ejemplo las asociaciones que proveen servicios de limpieza o alimentación son de mujeres. No es que ha habido un direccionamiento que diga 'vamos a tener un proceso afirmativo hacia las mujeres', sino (que) el sector es mayoritariamente de mujeres. Por ejemplo, en Hilando el Desarrollo, los talleres de corte y confección que están involucrados en la confección de uniformes son de mujeres; entonces el sector de EPS es un sector donde las mujeres cumplen un rol predominante, lo que ha hecho que en la definición de acciones, programas y políticas estén visibilizadas las mujeres... (Entrevista 2, 2012).

De esta respuesta se desprende que no hay una visión de transversalidad de género en el actual diseño de la política de economía popular y solidaria, en ninguna de las dos versiones que menciona Astelarra. Lo que hay son unos programas cuyas participantes y beneficiarias serían mayoritariamente mujeres, que se desarrollan en los ámbitos económicos en los que tradicionalmente han actuado las mujeres –y que constituyen ramas económicas que expresan una extensión de las labores domésticas–. La persona entrevistada recalca que se han tomado en cuenta sus necesidades y sus actividades, para resaltar justamente el apoyo brindado a aquellas tareas productivas en las que ya venían actuando las mujeres.

La visión de mujeres involucradas en iniciativas de finanzas solidarias es, en cambio, que la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario (LOEPSSFPS) no toma en cuenta la realidad específica de las cajas de ahorro comunitario en la que ellas participan, pues está hecha en función de las cooperativas y asociaciones más grandes, donde predominan líderes hombres. Ellas critican la Ley como excesivamente regulatoria, con sesgos intervencionistas estatales que harían perder la tónica de los principios de solidaridad y reciprocidad que ellas pretenden precautelar en sus iniciativas y que plantean exigencias difíciles de cumplir para ellas para el registro y consecuente beneficio de los programas de EPS (Vega, 2012a).¹²

Según datos publicados por el IEPS, hasta el año 2011 esta institución ha apoyado 282 proyectos, de los que no se conoce información desagregada por sexo en cuanto al número de beneficiarios/as. Intentando reconstruir esta información a partir de la persona que aparece como “contacto” –que posiblemente es la líder del emprendimiento–, se tiene que un 67% de éstos son hombres, un 28% son mujeres, un 3% son hombres y mujeres (contacto mixto), y un 2% son gobiernos locales (MIES-IEPS, 2011).

La persona entrevistada 1, habló del impulso de una reforma intensa y sustantiva que se está llevando a cabo en el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), que tiene que ver con una racionalización de los programas y proyectos sociales, para posibilitar el fortalecimiento de la rectoría ministerial sobre todos ellos, un mejoramiento de la calidad de los servicios que se prestan y una depuración de las competencias ministeriales sobre las políticas y programas sociales (Entrevista 1, 2012):

Dentro de ésta también se quiere fortalecer la incorporación del enfoque de género en general en el MIES...Esta propuesta está orientada a trabajar con la población del bono y además con perspectiva de género. En lo que es EPS hay una fuerte presencia de mujeres, entonces de hecho estamos apoyando a un importante sector de la población femenina. Hay que ir mejorando, afinando los enfoques más específicos de género.

Existe pues la conciencia de la necesidad de incorporar una visión de género en la política de EPS, pero aún no se ha iniciado como tal, más allá de equiparar esta visión con el apoyo a la población femenina presente en estas actividades.

Yo creo que deberíamos trabajarlo...Es un tema que nos interesa trabajar, pero todavía nos falta” señala también la persona entrevistada del IEPS y avanza algunas ideas de lo que podría significar la transversalidad de género: “por ejemplo en los productos financieros, tener la claridad de que la mujer pueda acceder directamente, sin depender de la aprobación del varón...Trabajar en viabilizar el

aseguramiento social...Impulsar el que las mujeres como parte de su corresponsabilidad (al ser receptoras del bono de desarrollo humano) piensen en hacerse controles de su propia salud... (Entrevista 2, 2012).¹³

El enfoque desde el que se mira la integración transversal de género es a partir de la articulación con “otros” programas sociales dirigidos a mujeres o a enfrentar temas relativos a la igualdad de género, aprovechando los espacios generados por los programas y proyectos de IEPS; la estrategia principal sería a través de momentos de sensibilización a las mujeres participantes:

Estamos pensando que el tema productivo pueda ser un mecanismo para que podamos tener espacios de reflexión propia de las mujeres...Queremos ver una mejor vinculación de programas específicos para las mujeres que los impulsan el INFA y el MIES, y lo que hay que ver es cómo se juntan, optimizando los tiempos que son el principal obstáculo... No se puede tener medio día para esto, pero con metodologías lúdicas, en media hora las mujeres pueden irse con la información...Estamos repensando la necesidad de ver como articulamos otros programas de orden más social también a estos espacios de reflexión (Entrevista 2, 2012).

Lo dicho evidencia que no se dimensionan las implicaciones de la transversalidad de género a partir de la propia dinámica de las acciones de EPS, sino que se la ve como proveniente de otros ámbitos estrictamente “sociales”, a partir de la articulación interinstitucional. Si bien este aspecto es importante y coadyuva a planteamientos más integrales de igualdad de género, deja ver que la dimensión redistributiva desde una perspectiva de género tampoco está presente en los enfoques actuales de la política de EPS en el Ecuador. Este punto lo desarrollo en el siguiente acápite.

2. Alcance del carácter redistributivo de la economía popular y solidaria

La dimensión conceptual de la redistribución de género

Nancy Fraser, en su célebre reflexión sobre los imperativos de redistribución y reconocimiento que exigiría la justicia en tiempos post socialistas, se refiere a lo que tales imperativos suponen para diferentes grupos sociales: los/as trabajadores, los grupos de diversidad sexual, los grupos étnicos y las mujeres. Definiendo la redistribución desde una perspectiva de género señala: “La eliminación de la explotación, marginación y pobreza

específicos de género, exige abolir la división del trabajo según el género –tanto la división entre trabajo remunerado y no remunerado, como la división de género interna al trabajo remunerado” (Fraser, 1997:32). Con esta afirmación, ofrece una clave interpretativa para analizar el alcance de la redistribución que tienen diferentes políticas públicas. Esta visión conecta con una de las acepciones de la transversalidad de género mencionadas por Astelarra, orientada a modificar los tres componentes del sistema de género y a producir cambios en aspectos estructurales de los ámbitos sociales.

¿Cuáles son las posiciones de hombres y mujeres en las ramas de actividad y en las categorías ocupacionales de la EPS? Esta es una pregunta para reflexionar sobre la división sexual del trabajo interna a estas actividades. Diversos estudios realizados en América Latina han evidenciado la segmentación por género del mercado de trabajo y de las actividades productivas. Por ejemplo, Espino, tomando referencias de Galvez y de Trejos, señala que

Las mujeres empresarias se sitúan en mayor proporción en los sectores de baja productividad, existe una división sexual de los rubros a los cuales se dedican empleadoras y empleadores y se encuentran en peores posiciones que los hombres con respecto a la propiedad del capital y la actividad empresarial. Estas diferencias se explican por factores económicos, que limitan el ahorro y la acumulación como resultado del menor nivel de los ingresos femeninos, y por factores culturales, que determinan las leyes, normas y funcionamiento de las instituciones (acceso al crédito más reducido y barreras a la posesión legal de propiedades y herencias) (Espino, 2005: 18).

Heller, por su parte, basándose en otros estudios (Zabludsky, 2001; Simpson, 1993; Holmquist, 1996), muestra que *“las mujeres emprendedoras tienden a concentrarse en el comercio minorista y la amplia gama de variedades que abarca el sector servicios, en general asociadas a actividades femeninas: textiles, diseño, servicios relacionados con la educación. La información referida a 17 países de América Latina y el Caribe para el 2005, da cuenta de estas realidades”* (Heller, 2010: 28). Para el caso ecuatoriano, Amalia Mauro indica que *“el hecho de que 53,5% de las mujeres ocupadas en microempresas sean trabajadoras por cuenta propia es indicio de un menor desarrollo empresarial, y significa al mismo tiempo que perciben ingresos únicamente por las horas en que trabajan”* (Citado por Espino, 2005: 52).

Estas realidades bien conocidas en el mundo académico y entre los decisores de políticas, deberían llevar a plantear un conjunto de medidas orientadas a provocar la movilidad de las mujeres hacia nuevas áreas de trabajo, no redundar en las “tradicionalmente

femeninas” e instrumentar medidas de fomento y apoyo en términos crediticios, de capacitación e innovación tecnológica, como se ha propuesto en diferentes países. Este horizonte es obviamente una propuesta de largo plazo, pues es comprensible que al inicio se impulse –como se lo está haciendo en Ecuador– el desarrollo de las actividades en las que ya están las mujeres, pero es necesario visualizarlo y empezar a trabajar en ello, si es que se acoge el objetivo de lograr una redistribución real en términos de género.

En la Encuesta de línea de base de microempresas y micro-finanzas en Ecuador, llevada adelante con auspicio de USAID en 2004, se descubre la evidencia interesante de que *“las mujeres en el estrato socio-económico más bajo actualmente tienen acceso al crédito en un grado mayor que los hombres en este grupo socio-económico, probablemente debido al énfasis puesto en alcanzar a las mujeres pobres por muchas ONGs”* (USAID, 2004: 134).¹⁴ Sin embargo lo que me interesa resaltar de esta encuesta es su conclusión referida a que

Incrementar el acceso al crédito - a cualquier costo - podría no representar un beneficio positivo para las empresarias mujeres en ausencia de programas complementarios para reducir otras restricciones y los problemas que ellas enfrentan. En particular, a las mujeres microempresarias les falta en general movilidad (tanto su trabajo como sus mercados están limitados a sus hogares) y están concentradas en un número limitado de subsectores económicos (ocupaciones) que enfrentan restricciones severas en los mercados y competencia de productos. Enfocarse en estas restricciones puede ser más importante que aumentar el volumen de crédito disponible a las empresarias mujeres” (Ibid.:135).

Tal conclusión califica como restricción y problema para las mujeres, su poca movilidad de los hogares, que se debe a la pervivencia de sus roles en el ámbito doméstico y reproductivo. Ello expresa con claridad la íntima imbricación que suponen los cambios en la división sexual del trabajo en el ámbito productivo como en el reproductivo y la centralidad que asume este tema para el enfoque de género en las políticas de fomento productivo.

Redistribución económica “neutra” en la política de EPS en Ecuador

De lo visto hasta aquí, una redistribución con enfoque de género supone formular la política y los programas de EPS para que desde su propia dinámica se enfoquen a desestabilizar la discriminación de género en el ámbito productivo y en el sistema de género basado en la actual división sexual del trabajo. Como se desprende de las opiniones de la persona entrevistada del IEPS, citada antes, la inclusión de género está pensada a partir de la articulación con “otros” programas “sociales” y desde una estrategia fundamentalmente centrada en promover la “reflexión” de las mujeres.

El carácter redistributivo de las políticas de economía popular y solidaria es muy resaltado por las entrevistadas. La EPS es concebida como “*un sector estratégico para la construcción de otra economía, diferente a la gran economía capitalista, donde lo prioritario sea el ser humano, el trabajo más que el capital y la ganancia*” (Entrevista 1, 2012). El carácter redistributivo de esta política se expresa en el fomento al fortalecimiento de los actores productivos pequeños y medianos, en el establecimiento de la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias y en la asignación de recursos para su operación, en la apertura del mercado público para la oferta de los pequeños productores, a través de su participación en las “Compras Públicas”, entre los principales indicadores¹⁵. Estas evidencias, sin duda importantes, las calificó como “neutras” porque están planteadas de manera general, sin referencia a las características particulares de los actores de la EPS, en este caso a su género, y están dimensionadas sobre todo en indicadores cuantitativos sin prestar atención a los contenidos cualitativos atinentes a transformaciones que trasciendan el aumento de ingresos.

Al preguntar a las entrevistadas si se ha considerado el análisis de las restricciones del trabajo reproductivo de las mujeres y el alivio consiguiente a sus tareas de cuidado para aquellas mujeres participantes en los programas y proyectos de EPS, ambas indicaron que todavía no. La prioridad se ha puesto en el mejoramiento de ingresos, como un aspecto clave del combate a la pobreza:

En un país donde ha habido una reducción importante de pobreza, entre 8-9 puntos entre 2006-2011, persiste sin embargo la pobreza y extrema pobreza, y el primer paso es lograr que mejoren de forma integral y que tengan ingresos dignos y estrategias sustentables, sea que se integren al mercado laboral o generen o fortalezcan actividades productivas. Lo que tú dices, si bien es importante, pero todavía no hay un planteamiento claro y específico sobre esto; creo que son pasos que hay que seguir dando (Entrevista 1, 2012).

La LOEPSSFPS define como Unidades Económicas Populares a las personas o grupos de personas que ofrezcan los servicios de cuidado humano¹⁶. Este reconocimiento explícito de que las actividades de cuidado pueden ser eventualmente ofrecidas a terceros por personas naturales a cambio de un pago, busca que las personas que trabajan en estas actividades, al insertarse como unidades de la EPS, puedan acceder a capacitación y a derechos (Entrevista 2, 2012), entre ellos el de la seguridad social, ya que la propia ley establece que “*Se garantiza el acceso de las personas naturales, amparadas por esta Ley, al derecho a la seguridad social a través de distintos regímenes que serán establecidos en la ley de la materia considerando la naturaleza de su actividad*” (LOEPSSFPS, 2011: Art. 132, numeral 8).

¿Cuándo se dará esto? pregunté a la entrevistada del IEPS, quien indicó: “*Se va a empezar a trabajar con el IEPS, a partir de que la Superintendencia precise las definiciones de las distintas unidades económicas y las registre y así se clarifiquen los parámetros... Tenemos la ley y el reglamento y se espera que la institucionalidad acabe de consolidarse para entrar a instrumentalizar*” (Entrevista 2, 2012). Al parecer no será muy pronto, pero cuando se produzca, significará una ventana interesante para el acceso a la seguridad social de sectores de mujeres amas de casa, que eventualmente se dediquen a prestar servicios de cuidado a sus vecinos o parientes, más allá de su núcleo familiar.

Como parte de la reforma en la que se halla empeñado el MIES, se ha pensado impulsar una “potente” estrategia de combate a la pobreza que tendría entre sus componentes una fuerte articulación interministerial, habida cuenta de que la pobreza es multidimensional y tiene que ser enfrentada desde distintos ámbitos. Incluiría también una metodología para lograr un efectivo cumplimiento de la condicionalidad del bono (en salud y educación infanto-juvenil), una redefinición del crédito de desarrollo humano que actualmente está disponible para las personas beneficiarias de esta transferencia monetaria; el fortalecimiento de mecanismos como las cajas solidarias de ahorro y crédito, entre otras propuestas. En estrategias como éstas, queda pendiente el cuestionamiento al hecho de que la condicionalidad del bono, tal como se halla actualmente concebida, refuerza el rol tradicional de la madre como responsable de la salud y educación de sus hijos.

También observo una tendencia a fortalecer un enfoque “familista”, que tiene un fuerte sesgo de género: “*En esta estrategia está prevista un componente muy fuerte de capacitación a los hogares, con énfasis en las mujeres*”, señala una de las entrevistadas. También la entrevistada en el IEPS resalta que “*En el MIES hay una visión del ciclo de vida de los servicios sociales, con una visión de los servicios más bien familiar*” (Entrevista 1, 2012). Si bien estos enfoques no están aun plenamente desarrollados, habría el riesgo de que reafirmen la división sexual del trabajo, puesto que tradicionalmente se asigna a las mujeres la principal –y casi exclusiva– responsabilidad de la familia.

La estrategia anti pobreza incluiría también “*en el mediano plazo, fuertes campañas comunicacionales sobre la corresponsabilidad de la familia, hombres y mujeres*” (Entrevista 1, 2012). Cabe recordar a este respecto, que el gobierno del Presidente Correa impulsó en el año 2011 una interesante campaña comunicacional denominada “*El machismo es violencia*”, en la que, por algunos meses, se difundieron mensajes comunicacionales orientados a cuestionar y deslegitimar los roles tradicionales de género; se la hizo como parte de una estrategia de lucha contra la violencia de género, pero lamentablemente no ha tenido continuidad.

El uso de estrategias comunicacionales es recomendado por autoras que han problematizado la construcción cultural del sistema de género y la necesidad de producir cambios

en los imaginarios sociales y en las subjetividades de hombres y mujeres en torno precisamente a la división sexual del trabajo. Eleanor Faur señala al respecto:

Para lograr una efectiva conciliación entre familia y trabajo, y que sus efectos colaterales no continúen perpetuando los privilegios masculinos ni la sobrecarga femenina, se requiere de un nuevo “contrato sexual” que incluya, pero a la vez supere, la definición de políticas laborales y de conciliación propiamente dicha, para lo cual se requiere también revisar las políticas culturales, educativas y comunicacionales (Faur, 2006:140).

Este planteamiento abre un campo de discusión especialmente para los hacedores de políticas públicas, puesto que instala la necesidad de trabajar la dimensión cultural simultáneamente a los dispositivos materiales e institucionales de las políticas, sobre todo si el alcance de éstas no busca solamente réditos inmediatos sino transformaciones de más largo aliento, que suponen cambiar mentalidades y comportamientos enraizados en las prácticas cotidianas. El enfoque de género es, sin ninguna duda, una de ellas. Asumir este desafío implica insertar en la planificación de estas políticas, no sólo presupuestos específicos para componentes comunicacionales y educativos sino fortalecer equipos donde estas dimensiones sean trabajadas desde una perspectiva distinta a la mera “difusión de resultados”, como generalmente ocurre con las intervenciones comunicacionales de las políticas públicas.

Conclusiones

La política pública de economía popular y solidaria ha adquirido un notable impulso en el gobierno del Presidente Rafael Correa. Ha tomado cuerpo a partir de la aprobación de la Ley y el Reglamento de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario¹⁷, que establece una compleja institucionalidad estatal que se ha ido creando y fija las normas de fomento, control y regulación de las unidades que forman parte de la EPS. Un siguiente paso que recién comienza es el registro de estas unidades en las instituciones pertinentes; mientras tanto algunas instituciones implementadoras, como el Instituto de Economía Popular y Solidaria y la Corporación de Finanzas Populares y Solidarias se han organizado y establecido vínculos en todo el territorio nacional, y han impulsado algunos proyectos y líneas de crédito para los actores/as de la EPS. Desde una y otra instancia se busca el fortalecimiento económico, tecnológico, productivo de los/as actores mediante mecanismos como el acceso al mercado público de las Compras Públicas, los vínculos interministeriales para facilitar su conexión con mercados internacionales y con actividades económicas que éstos promueven y desarrollan.

Este notable impulso carece hasta el momento de un enfoque de transversalidad de género, que busque incluir un balance de los efectos de la política y los programas de manera diferenciada en hombres y mujeres, a partir de sus desiguales posiciones tanto dentro del mundo del trabajo productivo donde existe una clara segmentación de género, como desde la relación del trabajo reproductivo a cargo de las mujeres y sus actividades económicas.

El carácter redistributivo de la política de EPS es percibido desde indicadores económicos de mayor acceso a recursos, provenientes en su mayoría de los flujos inyectados por el estado, pero no se visualiza el desafío que supone una visión redistributiva de género, que implica contribuir a la alteración de las desigualdades en la división sexual del trabajo, tanto al interior del mundo de la EPS como en la construcción del sistema de género basado en la separación de responsabilidades y roles de hombres y mujeres en el ámbito productivo y reproductivo.

Se reconoce que las mujeres constituyen una importante porción de los actores de la EPS y se maneja la idea de que se las está beneficiando porque están incluidas en los programas que se impulsan. No obstante, no se encontró ningún indicio de que hubiera un análisis de género sobre las condiciones de tal inclusión y sobre los efectos e impactos de las mismas, porque, entre otras falencias, no se maneja información desagregada por sexo.¹⁸

Por otra parte, existe la percepción en ciertas funcionarias estatales de que el tema de género ha sido descuidado en el Estado y se expresa la voluntad de abordarlo como parte de la reforma que está impulsando el Ministerio de Inclusión Económica y Social.¹⁹ Llama la atención que, pese a haberse colocado como línea prioritaria de intervención de la Comisión de Transición hacia el Consejo de las Mujeres y la Igualdad de Género, el impulso del empoderamiento de las mujeres urbanas y rurales en el marco de la EPS, no exista hasta el momento ningún tipo de coordinación entre el MIES y la CT en este ámbito.²⁰

Se puede afirmar entonces que la inclusión de la perspectiva de género en la política y programas de la economía popular y solidaria en Ecuador es todavía una tarea pendiente, que espera ser considerada con la importancia que merece, justamente por el creciente número de mujeres insertas en esta economía. Hay un terreno de inicial apertura de intenciones que podrá potenciarse con la reafirmación de la voluntad política y los pasos conducentes de tipo técnico, presupuestario, administrativo que supone este desafío. Sin duda será muy enriquecedor para esa tarea, una relación más estrecha del MIES y de los organismos implementadores de la EPS, con aquellas redes de mujeres insertas en la EPS que desde la etapa de formulación de la Ley y el Reglamento, se mostraron activas y propositivas.

Acrónimos

CT / Comisión de Transición hacia el Consejo de Mujeres y la Igualdad de Género
 ECOSOC / Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
 EPS / Economía Popular y Solidaria
 IEPS / Instituto de Economía Popular y Solidaria
 INFA / Instituto Nacional de LA Niñez y la Familia
 IESS / Instituto de Seguridad Social
 LOEPSSFPS / Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario
 MCDS / Ministerio Coordinador de Desarrollo Social
 MIES / Ministerio de Inclusión Económica y Social
 ONGs / Organizaciones No Gubernamentales
 PNBV / Plan Nacional del Buen Vivir
 USAID / Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América

¹ Coraggio menciona algunas de las siguientes definiciones: economía social, economía solidaria, economía de solidaridad, economía social y solidaria, economía popular, economía solidaria y popular del trabajo, economía de la vida, entre otras (Coraggio, 2007).

² Así lo documenta Vilas que señala “El esquema neoliberal presta atención a la participación de los usuarios, y a menudo la estimula, como parte de los esfuerzos de descentralización... En este sentido, los enfoques se presentan como más participativos, pluralistas e incluso democráticos. Debe señalarse empero que la descentralización y la participación tienen lugar ante todo en la dimensión operativa de los programas, abonando la idea de que la apelación al involucramiento de la gente obedece no sólo a un afán democratizador, sino también a la necesidad de reducir los costos operativos y de gestión mediante el uso de *mana de obra gratuita*” (Vilas, 1995: 24).

³ Art. 283. “El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza, y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales que posibiliten el buen vivir. El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios” (Constitución del Ecuador, 2008).

⁴ En el discurso de presentación de la propuesta de Ley Orgánica de Economía Solidaria, el Presidente Correa expresó: “Con esta Ley no estamos dando caridad, no estamos dando limosna, estamos dando el justo reconocimiento a lo que siempre existió y tanto ha hecho por el país; estamos dando oportunidades, estamos reconociendo a esas amas de casa que trabajan en el hogar, a ese comerciante informal que se la juega día a día, pese a los ‘roba burros’ que le roban hasta la mercadería y le caen a palazos [por orden] de cierto municipio” (Discurso 17-03-2011: pg.10-11).

⁵ En términos generales, se entiende como economía popular aquella que no está regida por una lógica de acumulación; la economía solidaria, además de lo anterior, incluye otros elementos como ser producto de esfuerzos organizativos de grupos sociales, tener claros propósitos de redistribución de los frutos de la actividad entre sus miembros y perseguir simultáneamente objetivos sociales además de los económicos.

⁶ En parte porque son por lo general más pequeñas y locales que emprendimientos económicos o financieros con participación mayoritaria de hombres. El Ministerio Coordinador de Desarrollo Social reconoce por ejemplo que el 90% de cajas comunitarias de ahorro están gestionadas por mujeres (MCDS, 2012).

⁷ De los 2 millones de personas que reciben el Bono de Desarrollo Humano, 1'200.000 son mujeres. Los restantes beneficiarios son adultos mayores y personas con discapacidad (Entrevista 2, 2012). Políticas de EPS, como la del “Crédito de Desarrollo Humano” tienen como población objetivo a las personas beneficiarias del Bono.

⁸ “Este Plan... tiene una mirada integradora, basada en un enfoque de derechos que va más allá de la entrada sectorialista tradicional, y tiene como ejes la sustentabilidad ambiental y las equidades de género, generacional, intercultural y territorial” (PNBV, 2009: 8).

⁹ Omitiré los nombres propios de las personas entrevistadas, para guardar la confidencialidad de la fuente de información. Identificaré como entrevistada 1 a la persona con rango de Subsecretario/a del MIES y como entrevistada 2, a la persona con una responsabilidad técnica de primer nivel en el IEPS.

¹⁰ Un análisis centrado en los grupos de mujeres inmersos en la economía solidaria lo he desarrollado más extensamente en el ensayo inédito: “Economía solidaria y vínculo social. La experiencia de las mujeres y su interpelación a la política pública ecuatoriana” (Vega, 2012a).

¹¹ García identifica varias acepciones del término tanto en la Declaración como en la Plataforma de Acción Mundial adoptadas en Beijing (García, 2008: 54-56).

¹² Las personas entrevistadas para este ensayo, señalaron que hay la necesidad de reglamentaciones y controles a las organizaciones de la EPS, pero que éstas serán flexibilizadas una vez que se tenga un diagnóstico más preciso del universo complejo y diverso de las actividades de EPS y particularmente de las organizaciones más pequeñas.

¹³ Actualmente el bono de desarrollo humano supone la condicionalidad de que las madres receptoras lleven a sus hijos menores a los controles de salud y garanticen la asistencia escolar hasta el bachillerato. Parte de la reforma en la que se halla empeñado el MIES consiste en garantizar que esta condicionalidad se cumpla, en tanto se considera que los temas de educación y salud son esenciales en una estrategia de combate a la pobreza (Entrevista 1, 2012). Como es sabido, este tipo de condicionalidad es criticada desde la perspectiva de la instrumentalización de las mujeres para el bienestar de otros y no de sí mismas.

¹⁴ Tal hallazgo se confirmó plenamente en el Censo Económico realizado en 2010 (Vega, 2012b).

¹⁵ La Corporación de Finanzas Populares opera con un presupuesto del estado de 320 millones de dólares a través de 220 estructuras financieras locales. Según la Agenda Social, “Hasta el 2011, a través de 204 entidades del sector financiero popular y solidario, otorgó 167 millones mediante 271.000 operaciones” (MCDS, 2012). En cuanto a las compras públicas, la meta del año 2012 es lograr que el 3% de éstas, que equivale a 160 millones de dólares, sea abastecida por pequeños proveedores, para programas de alimentos, uniformes escolares, servicios hospitalarios, entre otros (Entrevista 1, 2012).

¹⁶ “Art. 74: Las personas responsables de la Economía del Cuidado.-Para efectos de esta Ley se refiere a las personas naturales que realizan exclusivamente actividades para la reproducción y sostenimiento de la vida de las personas, con relación a la preparación de alimentos, de cuidado humano y otros”.

¹⁷ La Ley se aprobó en mayo de 2011 y el Reglamento en febrero de 2012.

¹⁸ Documentos oficiales como la Agenda Social, Boletines Mensuales MIESpacio y otros no lo tienen. Las personas entrevistadas tampoco dieron cuenta de que se manejara este tipo de información.

¹⁹ “Como ya ni siquiera hay el Consejo Nacional de las Mujeres, sino esta Comisión de Transición, que tiene una transición super demorada que dura más de tres años, y que además esta Comisión ya no es rectora, entonces como que en la mayoría de las instituciones ha habido un afloje del tema de género. Entonces estamos incorporando de manera más específica acá en el Ministerio” (Entrevista 1, 2012).

²⁰ Así lo manifestaron las personas entrevistadas para este ensayo. En una entrevista anterior realizada a una funcionaria directiva de la CT, expresó que su orientación prioritaria se había dirigido a avanzar algunos temas relacionados con economía del cuidado, y que esperaban que la institucionalidad de EPS termine de consolidarse para poder vincularse y establecer mecanismos de incidencia y coordinación (Vega 2012a).

Bibliografía

Asamblea Constituyente del Ecuador: *Constitución 2008. Dejemos el pasado atrás*. Publicación Oficial de la Asamblea Constituyente, s/r.

Astelarra, Judith (2004) *Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina*. Serie Mujer y Desarrollo, División de Asuntos de Género, CEPAL, N. 57. Santiago de Chile.

Comisión de Transición hacia el Consejo de las Mujeres y la Igualdad de Género (2011) *Plan de Igualdad, No Discriminación y Buen Vivir para las mujeres ecuatorianas*. Marco Conceptual, ruta metodológica y estrategia de transversalización. Cuaderno de Trabajo, primera edición, Quito.

Coraggio, José Luis (s/f) *La economía popular y solidaria en el Ecuador*. http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/Laeconomia-popularsolidaria_en_el_Ecuador.pdf (Accesado el 18-05-2012).

Correa Delgado Rafael (2011) *Discurso de Presentación de la Ley de Economía Popular y Solidaria*, 17 de marzo 2011. Presidencia de la República del Ecuador. <http://www.presidencia.gob.ec/download/2011-03-17-economia-popular-solidaria.pdf> (Accesado el 2 de octubre 2012).

Espino, Alma (2005) *Un marco de análisis para el fomento de las políticas de desarrollo productivo con enfoque de género*. Serie Mujer y Desarrollo Cepal, N. 77. Santiago de Chile. <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/23666/lcl2437e.pdf> (Accesado el 5 de octubre 2012).

Faur, Eleanor (2006) “Género, masculinidades y políticas de conciliación familia-trabajo”. *Revista Nómadas*, 24:130-141.

Fraser, Nancy (1997) “¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas en torno a la justicia en una época “postsocialista””. En Nancy Fraser, *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”*. Universidad de los Andes y Siglo del Hombre Editores. Santa Fé de Bogotá, págs. 17-54.

García Prince, Evangelina (2008) *Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming. ¿De qué estamos hablando? Marco conceptual*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). América Latina Genera: Gestión del conocimiento para la equidad de género en Latinoamérica y El Caribe. San Salvador.

Heller, Lidia (2010) *Mujeres emprendedoras en América Latina y el Caribe: realidades, obstáculos y desafíos*. Serie Mujer y Desarrollo, División de Asuntos de Género, CEPAL, N. 93. Santiago de Chile. <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/38314/P38314.xml&xsl=/mujer/tpl/p9f.xsl&base=/mujer/tpl/top-bottom.xslt>(Accesado el 3 de octubre 2012)

Laville Jean-Louis (2009) “La economía solidaria en perspectiva”. En Jean-Louis Laville y Jordi García Jané, comps., *Crisis Capitalista y economía solidaria. Una economía que emerge como alternativa real*. 63-128. Barcelona, Icaria Editorial, pp. 63-128.

Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y

Solidario. *Registro Oficial. Organismo del Gobierno del Ecuador*, N. 444. Año II. Quito, Martes 10 de Mayo de 2011.

Ministerio Coordinador de Desarrollo Social: *La economía popular solidaria en el Ecuador*. <http://www.desarrollosocial.gob.ec/index.php/programas-emblematicos/264-la-economia-popular-solidaria-en-el-ecuador> (Accesado el 14 de mayo de 2012).

(2012) *Agenda Social 2012-2013*. Quito, marzo 2012. <http://www.desarrollosocial.gob.ec/images/publicaciones/agenda%20social%2031-03-2012%20ok.pdf> (Accesado el 7 de mayo 2012).

Ministerio de Inclusión Económica y Social, Instituto de Economía Popular y Solidaria (2011) *Catálogo de Actores Productos y Servicios de la Economía Popular y Solidaria MIESFUERZO*. Quito.

Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. República del Ecuador. SENPLADES, Quito. Versión resumida.

Ponce, Juan (2008) “Estudio introductorio”. *Es posible pensar una nueva política social para América Latina*. Quito: FLACSO/Ministerio de Cultura, págs. 9-26.

Usaid (2004): *Microempresas y microfinanzas en Ecuador. Resultados del estudio de línea de base*. John H Magill, Development Alternatives Inc. y Richard L Meyer, Ohio State University. <http://www.portalmicrofinanzas.org/gm/document-1.9.36181/Microempresas%20y%20microfinanzas%20en%20ecuador.pdf>(Accesado el 10 de octubre 2012)

Vega Ugalde, Silvia (2012a) *Economía solidaria y vínculo social. La experiencia de las mujeres y su interpelación a la política pública ecuatoriana*. Ensayo inédito. Quito.

(2012b) *Novedades y reiteraciones del Censo Económico del Ecuador sobre la participación económica de las mujeres*. Ensayo inédito. Quito.

Vilas, Carlos M. (1995) “Después del ajuste: la política social entre el Estado y el mercado”. En Carlos M. Vilas (coord.), *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas*. Caracas: Nueva Sociedad/UNAM:9-29.

Fundamentos normativos para las políticas públicas interculturales

Normative foundations for intercultural policies

Edwin Cruz Rodríguez

Politólogo, Candidato a Doctor en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales; miembro del Grupo de Investigación en Teoría Política Contemporánea, Universidad Nacional de Colombia
ecruzr@unal.edu.co

Resumen

Este artículo fundamenta las diferencias entre las acciones afirmativas y las políticas públicas interculturales desde una perspectiva normativa. El planteamiento central es que las acciones afirmativas son necesarias pero no suficientes para alcanzar los ideales del interculturalismo: el diálogo, el respeto, la convivencia y el aprendizaje mutuo entre culturas. A través de una lectura crítica de algunas obras de Will Kymlicka, el artículo contrapone los conceptos de multiculturalismo y de interculturalismo, destacando las limitaciones de aquél en la medida en que bajo el manto de una igualdad formal de las diferencias culturales, el multiculturalismo y las acciones afirmativas que se inspiran en él, preservan la reproducción de las desigualdades entre los grupos portadores de las diversas formaciones culturales.

Palabras clave: multiculturalismo – interculturalidad – grupos étnicos – acciones afirmativas – políticas interculturales

Abstract

This paper accounts for the differences between affirmative action and intercultural policies from a prescriptive approach. Its central thesis purports that affirmative action is a necessary but not a sufficient tool in order to achieve the ideals of interculturalism, i.e. dialogue, respect, coexistence and mutual learning between cultures. Through a critical reading of the works of Will Kymlicka, the article conducts

Fecha de recepción
25.7.13

Fecha de aceptación
16.9.13

a counterpoint between the concepts of multiculturalism and interculturalism, pointing to the shortcomings of the former since under the umbrella of a formal equalization of cultural differences multiculturalism and the affirmative action inspired, both contribute to the reproduction of the many inequalities among the groups activating the diverse cultural formations.

Key Words: *Multiculturalism – interculturality - ethnic groups - affirmative action- intercultural policies*

En este mundo no se consigue nunca lo posible si no se intenta lo imposible una y otra vez. Max Weber

Introducción

De ser un significante restringido a los discursos de los movimientos indígenas de distintos países, la interculturalidad ha pasado a convertirse en un término de uso común en la jerga administrativa. Aunque para algunos autores ello implica una moderación de su potencial crítico (Tubino 2005a: 85; Boccara 2012: 13), también indica que el proyecto normativo de la interculturalidad ha ganado un espacio relevante en las sociedades latinoamericanas.

Esa categoría se desarrolló desde principios de los años ochenta en la región, de la mano de las demandas de los pueblos indígenas por la educación intercultural bilingüe y planteó una crítica al enfoque multicultural que empezó a implementarse en reformas jurídicas y políticas estatales inspiradas en la influyente propuesta del filósofo canadiense W. Kymlicka (1996).¹ Ambos términos, multiculturalismo e interculturalidad, revisten distintos significados dependiendo de contextos culturales y tradiciones de pensamiento.² Aunque comúnmente se usan para designar la diversidad cultural en un contexto determinado (Walsh 2008: 140; Ainson 2007: 40-41; Tubino 2004a: 155; Requejo 1996: 94), tienen contenidos normativos claramente diferenciados.

Bajo la perspectiva multicultural se han afianzado las acciones afirmativas, como un mecanismo complementario a los derechos diferenciados en función de grupo, para alcanzar la justicia entre grupos étnicos y culturales.³ Del mismo modo, el creciente influjo de la categoría de interculturalidad ha llevado a la utilización del concepto “políticas interculturales” (Torres 2010). Sin embargo, no siempre se tienen en cuenta los contenidos normativos del enfoque intercultural para la acción pública estatal. Al contrario,

frecuentemente se confunden las acciones afirmativas con las políticas interculturales. Este trabajo se ocupa de fundamentar esas diferencias desde una perspectiva normativa. Sostiene que las acciones afirmativas son necesarias, porque permiten conseguir mayores grados de equidad entre culturas, pero insuficientes para conseguir los ideales del interculturalismo: el diálogo, el respeto, la convivencia, el aprendizaje mutuo entre culturas, y la eliminación de las causas estructurales que producen la desigualdad entre ellas.

1. El tamaño del grupo cultural, un criterio insuficiente

Una primera diferencia entre ambos tipos de políticas tiene que ver con la orientación metodológica. Las acciones afirmativas están basadas en la distinción entre culturas mayoritarias y minoritarias. Al igual que el multiculturalismo de Kymlicka, suponen que siempre las culturas minoritarias son subordinadas y las mayoritarias dominantes. No obstante, no siempre rige esta lógica. Existen casos en los que las culturas subordinadas son mayoritarias y las minoritarias dominantes, así que el criterio del tamaño no es determinante para pensar este tipo de políticas públicas.

Para el multiculturalismo el problema son los enfrentamientos en torno a derechos lingüísticos, autonomía regional, representación política o símbolos nacionales, entre culturas o naciones minoritarias y mayoritarias (Kymlicka 1996: 13). En las democracias liberales esas cuestiones se han dejado a decisión de las mayorías. Como consecuencia, las minorías han sido vulnerables a injusticias (Kymlicka 1996: 18). En este caso la relación de dominación entre culturas está determinada por su carácter mayoritario o minoritario.

Esta perspectiva del problema es útil para pensar las políticas públicas allí donde las relaciones de dominación entre culturas se estructuran según la lógica mayorías/minorías, como es el caso de las democracias occidentales desarrolladas, en las que se inspira el multiculturalismo de Kymlicka. Pero se ve desbordada en lugares como América Latina y otros contextos del sur global, donde el tamaño no determina las relaciones de poder entre grupos culturales.

En América Latina existen casos en los que las relaciones de desigualdad entre culturas no están definidas por su tamaño. Por ejemplo, en Guatemala y Bolivia, la mayoría de la población pertenece a las culturas indígenas. No obstante, estas culturas han sido históricamente dominadas y subalternizadas por la cultura mestiza, que se construyó desde el Estado como la cultura de la nación.

En contraste con el multiculturalismo, el interculturalismo latinoamericano está basado en la distinción entre culturas dominantes y subalternas, más que entre culturas mayoritarias y minoritarias. En la perspectiva de Catherine Walsh (2009: 28), América Latina se caracteriza por relaciones de desigualdad entre culturas legadas por la dominación

colonial, que no necesariamente coinciden con el carácter mayoritario o minoritario de los grupos culturales, y que, siguiendo a Aníbal Quijano, denomina “colonialidad”. La “colonialidad del poder” designa una estructura de poder heredada de la dominación colonial, pero se distingue del colonialismo, pues no implica solamente el dominio de un Estado de ultramar, sino un complejo dispositivo de poder basado en la idea de raza (Quijano 2000). Es un patrón de poder que se sustenta en la idea de raza como herramienta de jerarquización social.

Este concepto permite afirmar que existen sociedades pluriculturales que están dominadas por estados monoculturales, de tal manera que, en muchos de los países latinoamericanos, las élites blancas o mestizas han copado los lugares de poder y los estratos sociales altos, mientras que las antiguas “castas” de la Colonia, indígenas y afrodescendientes, están confinados a los estratos bajos y excluidos del ejercicio del poder público (Walsh 2009: 125).

En consecuencia, en aquellos países donde la cultura mestiza es mayoritaria, como podría ser Colombia o Ecuador, la colonialidad del poder puede concordar con la distinción entre minorías y mayorías. No obstante, en los casos en los que el mestizaje es menos marcado, como Guatemala o Bolivia, lo que existe es la dominación de una cultura minoritaria. En cualquier caso, la colonialidad del poder impide una relación dialógica y equitativa entre culturas, que es el horizonte normativo por el que apuesta el concepto de interculturalidad.

Las consecuencias de ambos enfoques para las políticas públicas son considerables. Mosquera et al. (2009: 76), después de analizar distintas definiciones de la acción afirmativa arriban a una concepción según la cual tales acciones son medidas de carácter temporal implementadas por el Estado para tratar desigualdades históricamente acumuladas, garantizar la igualdad de oportunidades o compensar costos provocados por la discriminación de determinados grupos, por motivos étnicos, religiosos, sexuales o de género, entre otros.

Así, en la perspectiva multicultural, la acción afirmativa se basa en la focalización de la acción estatal. Su formulación e implementación requieren una clara identificación de la población objeto y de las características que la definen frente a la sociedad mayoritaria. De forma que la acción afirmativa puede ser eficaz para conseguir la equidad entre los individuos miembros de grupos culturales discriminados donde sea posible focalizarlos, es decir, donde constituyan una minoría claramente identificable.

Sin embargo, su eficacia disminuye donde la mayoría de la población constituye una cultura subordinada, como en los casos antes mencionados. Ello se explica porque en estos casos no es posible focalizar claramente la población objeto y la acción afirma-

tiva, por definición, no puede dirigirse a la mayoría de la población. En estos casos, se requiere otro tipo de medidas, orientadas al cambio estructural y a hacer equitativas las relaciones entre las culturas más que a integrar la cultura subordinada mayoritaria a los valores y formas de ser de la cultura dominante minoritaria.

2. Más que políticas correctivas: acciones transformativas

En segundo lugar, mientras la acción afirmativa está orientada a corregir las consecuencias de la desigualdad entre culturas –la discriminación, la exclusión–, apuntando a mejorar la igualdad de oportunidades, las políticas interculturales apuestan por atacar las causas de tal desigualdad. Buscan corregir las constricciones políticas, económicas y sociales que soportan la desigualdad cultural.

El multiculturalismo apunta a una igualdad formal entre culturas, basada en el reconocimiento de derechos y acciones afirmativas, según el caso. El ideal intercultural es más amplio: propugna por una igualdad sustancial que implica transformaciones estructurales para eliminar las inequidades sociales y económicas que impiden un diálogo equitativo entre culturas.

Kymlicka (1996: 15-16) discute con el supuesto liberal individualista según el cual para gestionar la diversidad cultural son suficientes los derechos individuales, pues la igualdad se entiende como iguales derechos para los individuos.⁴ Desde esa perspectiva, identidad étnica y creencias religiosas pueden expresarse libremente en el ámbito privado, pero no competen al Estado. Por el contrario, para Kymlicka (1996: 157) el Estado puede ser laico, pero no neutral frente a las identidades étnicas y nacionales. En una democracia, las decisiones que el Estado adopta para tratar la diversidad cultural hacen que privilegie sistemáticamente la cultura mayoritaria (Kymlicka 1996: 80). Los liberales individualistas ignoran que los miembros de las minorías nacionales enfrentan desventajas que no afectan a la mayoría (Kymlicka 1996: 156). La imparcialidad no consiste, entonces, en tratar todas las culturas como si fuesen iguales, sino en conceder a las minorías nacionales las mismas oportunidades que a la mayoría. Así se hacen más equitativas las relaciones entre culturas y se satisface un principio de justicia según el cual “todos los grupos nacionales tienen la posibilidad de mantenerse como cultura distinta, si así lo desean” (Kymlicka 1996: 160). La igualdad requiere un tratamiento diferencial que justifica los derechos de grupo y las acciones afirmativas, pues compensan las desigualdades que ponen en desventaja a los miembros de culturas minoritarias.

La interculturalidad comparte que el Estado no puede ser neutral y se requieren derechos de grupo y acciones afirmativas para conseguir la igualdad entre culturas, pero sus argumentos se alejan de la lógica mayorías/minorías. Dado que la colonialidad ordena jerárquicamente la sociedad por criterios raciales, el Estado es monopolizado por las élites blancas y mestizas que ocupan los lugares más elevados en esa estructura de poder.

Sus políticas se presentan como universales y étnicamente neutrales, pero en realidad desconocen las desigualdades a las que se enfrentan las personas ubicadas en los estratos bajos (Walsh 2009: 79).

Sin embargo, la igualdad entre culturas por la que propugna la interculturalidad va más allá de la igualdad formal y el reconocimiento de derechos. Para Walsh (2006: 35; 2009: 43-44) la interculturalidad implica cambios estructurales. No se reduce a tolerar la diferencia dentro de las estructuras de la colonialidad establecidas, sino involucra profundas transformaciones, distribución del poder político y socioeconómico, que combatan la desigualdad entre culturas. La interculturalidad requiere cambios estructurales orientados a atacar las causas políticas y económicas de las desigualdades en las relaciones entre culturas, no sólo el reconocimiento de las diferencias (Tubino 2007a: 195-196). Implica una reinención del Estado, la democracia y el modelo de desarrollo económico (Viaña 2010: 11-12). Como sostienen Viaña, Claros y Sarzuri (2009: 7) la interculturalidad, el problema de la convivencia entre culturas en términos igualitarios, no es un problema de “voluntad subjetiva”, como lo pretende muchas veces el multiculturalismo, sino también de constricciones estructurales, políticas, económicas y sociales, que condicionan tales relaciones. De esa forma, el interculturalismo es una alternativa para articular las demandas por reconocimiento de la diferencia y por igualdad social o redistribución, una manera de atacar ambos tipos de injusticia (Fraser 1997: 18). No se plantea solamente el diálogo, sino al mismo tiempo encarar las condiciones en que este se desarrolla, las constricciones estructurales y las relaciones asimétricas de poder en las que tiene lugar: “hay que exigir que el diálogo de las culturas sea de entrada diálogo sobre los factores económicos, políticos, militares, etc., que condicionan actualmente el intercambio franco entre las culturas de la humanidad” (Fornet-Betancourt 2000: 12). No es posible separar la justicia cultural de la justicia social.

En un sentido similar a la justificación que Kymlicka acuña para los derechos diferenciados en función del grupo, las acciones afirmativas tratan de forma desigual a los grupos e individuos, para compensar, eliminar o cambiar, las prácticas que conllevan a la desigualdad y la discriminación, y de esa forma asegurar la igualdad (Cortez 2011: 285-286). Sin embargo, no pueden confundirse con políticas para erradicar la pobreza o conseguir una igualdad material sustancial; son medidas para asegurar la igualdad de oportunidades. En consecuencia, su meta es conseguir la igualdad en el acceso a bienes y servicios de las poblaciones discriminadas, de tal forma que se les garanticen los mismos derechos que al resto de la sociedad. Para ello comprenden incentivos que tratan de disminuir las desventajas sociales, políticas y económicas como las becas, cuotas o subvenciones, que igualmente realizan un tratamiento desigual para favorecer el grupo desfavorecido (Mosquera et. al. 2009: 81). En tal sentido, se rigen por criterios primordialmente cuantitativos.

En cambio, las políticas interculturales permiten articular las acciones por la justicia social con la necesidad del reconocimiento de la diferencia. De acuerdo con Tubino (2007a: 195-196):

El multiculturalismo anglosajón formula y busca remediar el problema de la injusticia cultural como si fuera un problema aislado y aislable. Por ello promueve la sustitución de las políticas asimilacionistas de los Estados nacionales monoculturales por políticas de reconocimiento de las identidades, sin cuestionar el modelo económico vigente. Por el contrario, el interculturalismo latinoamericano se plantea el problema de la injusticia como un problema ligado al problema de la pobreza y la exclusión social. La injusticia cultural, sostenemos, no es sino la otra cara de la injusticia económica. Por lo tanto, si la exclusión económica y la discriminación cultural son dos fenómenos estrechamente interconectados, entonces las políticas de reconocimiento deben estar forzosamente acompañadas de políticas redistributivas.

Allí donde la mayoría de la población constituye una cultura subordinada se requieren, más que acciones focalizadas, cambios estructurales que eliminen las causas de la inequidad. Así pues, es necesario complementar las acciones afirmativas con “acciones transformativas”, que no sólo ataquen las consecuencias de las relaciones asimétricas entre culturas en el corto plazo sino sobre todo sus causas en el largo plazo (Tubino 2011: 13). Nancy Fraser (1997: 38), distingue las acciones afirmativas de las “acciones transformativas” de la siguiente manera:

Con soluciones afirmativas a la injusticia me refiero a aquellas soluciones dirigidas a corregir los resultados inequitativos de los acuerdos sociales, sin afectar el marco general que los origina. Por soluciones transformativas, por el contrario, entiendo aquellas soluciones dirigidas a corregir los resultados inequitativos, precisamente mediante la reestructuración del marco general implícito que los origina. El punto esencial del contraste es resultados finales versus procesos que los generan, no el cambio gradual versus el apocalíptico.

En fin, las acciones positivas se orientan a gestionar las consecuencias de la discriminación, la exclusión o la opresión, mientras las acciones transformativas tratan de modificar el contexto social y estructural que las origina, sus causas.

3. Coexistencia y tolerancia versus respeto y convivencia

En tercera instancia, mientras las acciones afirmativas buscan la coexistencia, las políticas interculturales deben propender a la convivencia y el diálogo entre culturas.

El multiculturalismo pretende conciliar los valores de la filosofía liberal –tolerancia, libertad individual– con los derechos de grupo, necesarios para garantizar igualdad y justicia entre culturas. Se propone “acomodar” las diferencias nacionales y étnicas “de una manera estable y moralmente defendible” (Kymlicka 1996: 46). Así planteado, el multiculturalismo apuesta por la tolerancia y la coexistencia entre culturas. La tolerancia implica “soportar lo diferente” (Tubino 2003: 2). Ello quiere decir que la existencia del otro, lo mismo que el diálogo y el intercambio entre culturas, no se conciben como un bien en sí mismos; en algunos casos se entienden como un mal menor o en todo caso como algo no deseable. En consecuencia, las culturas pueden coexistir, pero de forma aislada, sin convivir. Tolerancia y coexistencia no suponen necesariamente el diálogo o intercambio entre culturas.

El concepto de interculturalidad también apunta a relaciones equitativas entre culturas, pero enfatiza en los intercambios y el aprendizaje mutuo entre ellas. Las relaciones y el aprendizaje tienen lugar cotidianamente donde existe diversidad cultural, pero en condiciones de desigualdad. La interculturalidad es un proyecto descolonizador: propugna porque desaparezca toda desigualdad entre culturas (Walsh 2009: 54; Esterman 2009: 52). Ello no implica erradicar los conflictos entre culturas, sino actuar sobre las estructuras que producen la diferencia como desigualdad y construir puentes de interrelación entre ellas (Walsh 2009: 46)

Interculturalidad significa “el contacto e intercambio entre culturas en términos equitativos; en condiciones de igualdad” (Walsh 2009: 14). El intercambio se refiere a la comunicación y el aprendizaje permanente entre personas y grupos con distintos saberes, valores, tradiciones y racionalidades, y se orienta a construir el respeto mutuo y el desarrollo de individuos y colectividades por encima de las diferencias culturales. El intercambio siempre es conflictivo, pero no se trata de suprimirlo sino de gestionarlo y orientarlo al desarrollo de las culturas y los individuos. Los seres humanos comparten muchos aspectos, lo cual permite el diálogo (Ramón 2009: 135). Se trata de romper con las relaciones de subordinación entre culturas para garantizar un “con-vivir” en condiciones de respeto mutuo. La interculturalidad “no tiene la pretensión de asumir la perspectiva del otro sino de permitir que la diferencia intervenga en uno, abriendo así nuevas perspectivas interculturales de vivir ‘con’ o ‘con-vivir’” (Walsh 2009: 15). Es un

enriquecimiento mutuo entre culturas que no implica diluir la identidad de los interlocutores para formar una síntesis única⁵.

En contraste con el multiculturalismo, el interculturalismo apuesta por el respeto y la convivencia entre culturas. Propugna por ir más allá de los derechos diferenciados y del aislamiento entre culturas, la tolerancia y la coexistencia, para producir un diálogo y un aprendizaje mutuo en condiciones de igualdad. La tolerancia multicultural no necesariamente implica diálogo y convivencia entre culturas. En cambio, el concepto de respeto implica que el intercambio con otras culturas y la convivencia son un bien en sí mismos y, por lo tanto, son deseables⁶. Como sostiene Tubino (2005a: 94), el multiculturalismo trata de producir sociedades paralelas, mientras la interculturalidad busca producir sociedades integradas y relaciones simétricas entre culturas: “las políticas multiculturales evitan los desencuentros. Las políticas interculturales promueven los encuentros. El multiculturalismo promueve la tolerancia, el interculturalismo el diálogo”. El respeto no sólo conlleva la convivencia entre culturas, sino que promueve la necesidad de hacer equitativas tales relaciones a fin de conseguir el reconocimiento. De acuerdo con Tubino (2003: 10), “reconocer al otro es respetar su autonomía, es percibirlo como valioso. Pero la valoración a priori del otro es un falso reconocimiento. La gente merece y desea respeto, no condescendencia. El verdadero reconocimiento es a posteriori, se da en la experiencia del encuentro con el otro. Pero sólo es posible en relaciones auténticamente simétricas y libres de coacción”.

La acción afirmativa se enfoca en la igualdad entre grupos, descuidando el intercambio y el mutuo aprendizaje, ideales de la interculturalidad. Aún más, su objetivo es favorecer la integración de los individuos o grupos discriminados, en igualdad de condiciones, a la sociedad o cultura mayoritaria. De ahí su carácter temporal y de corto plazo, pues se supone que en algún momento, cuando estos sujetos se integren y se supere la situación de discriminación, dejarán de ser necesarias. En otras palabras, las acciones afirmativas pretenden avanzar hacia una sociedad “ciega en materia de color” o pertenencia étnica, donde tales acciones no serían necesarias (Kymlicka 1996: 16-17).

Además, las acciones afirmativas son políticas principalmente para la equidad, no para la interculturalidad. Aunque mejoran la igualdad de oportunidades e introducen en la agenda pública temas de discriminación, generan tensiones que no necesariamente llevan a mejores formas de convivencia (Tubino 2007b: 91). Por ejemplo, las políticas de educación para grupos étnicos, aunque reconozcan derechos en el marco de las políticas de reconocimiento, contribuyen a la reproducción de representaciones racistas sobre poblaciones indígenas y negras (Rojas y Castillo 2007: 12).

En este sentido, las acciones positivas pueden fortalecer prejuicios, porque no están orientadas a mejorar las relaciones entre culturas, y a menudo producen “islas étnicas” (Tubino 2007a:

195). Muchas veces refuerzan los estereotipos de los grupos a los que pretenden beneficiar. Por ejemplo, para subsanar la discriminación racial, toman la raza como criterio focalizador de poblaciones, aumentando los efectos de lo que quieren aminorar (Mosquera et. al. 2009: 84). Ello se explica principalmente porque están focalizadas exclusivamente en los grupos desfavorecidos o las culturas minoritarias, cuando el problema de la inequidad en las relaciones compete a ambos. La discriminación es una relación, si hay discriminados es porque hay discriminadores (Tubino 2005a: 90). Por lo tanto, para combatir la discriminación no sólo se deben hacer políticas para los discriminados, sino también para los discriminadores.

En fin, las acciones afirmativas son eficaces en promover el acceso de los excluidos a espacios de donde han sido discriminados. Sin embargo, ello no implica que la discriminación desaparezca. La hace visible, pero también puede reforzarla. Como afirma Fidel Tubino, no es suficiente con fortalecer la identidad de los excluidos o discriminados, es necesario trabajar en mejorar las relaciones entre culturas, la convivencia y no sólo la coexistencia:

Para que haya discriminación tiene que haber alguien que discrimina y alguien que es discriminado, alguien que estigmatiza y alguien que es estigmatizado. No basta con el fortalecimiento de la identidad de los discriminados para acabar con la discriminación; hay que cambiar las representaciones inconscientes sobre las cuales se han instalado patrones perversos de relación intercultural. Y digo “perversos” porque se trata de relaciones que generan expectativas que no están en condiciones de satisfacer, que no pueden dar lo que ofrecen. Ofrecen reconocimiento y no lo otorgan ni a discriminados ni a discriminadores. Los discriminados no son reconocidos porque no son ni respetados ni valorados en su identidad. Y los que discriminan obtienen un reconocimiento forzado, falso, porque para ellos, los discriminados no son personas, son cosas, medios. Y el reconocimiento es, por definición, recíproco (2007b: 96).

Se requiere una “interculturalidad para todos”, que empieza por una educación realmente intercultural que incluya los miembros de las culturas dominantes (Tubino 2004a: 154-155). No se trata de uniformizar las culturas, sino de preparar sus miembros individuales para la interacción en condiciones de respeto recíproco. Ello pasa por la construcción de un espacio neutral de relación entre culturas, una cultura pública común abierta a todas las diferencias, cuyos criterios sean acordados con base en el diálogo y en el consenso entre los diferentes grupos culturales, más que en la imposición de los valores de la cultura dominante.

La educación intercultural bilingüe (EIB) constituye un claro ejemplo de las limitaciones de la acción afirmativa para construir la convivencia entre culturas. De acuerdo con Donoso et al. (2006: 25-27), la EIB, al formularse como una educación para grupos específicos, tiene dificultades para que los estudiantes allí socializados convivan con otros grupos en otros contextos. El discurso de la educación intercultural trata de generar una pedagogía de la diversidad para permitir el desarrollo de los pueblos indígenas y una coexistencia social armónica. Pero en la práctica se focaliza en lo indígena y, en vez de buscar la convivencia de las diversidades, pretende que los pueblos indígenas se integren a la sociedad nacional como ciudadanos abstractos.

Un caso arquetípico es el de Ecuador. En 1992 se oficializó el modelo EIB gracias a las gestiones y presiones de las organizaciones indígenas. Sin embargo, la reforma (Ley 150 de 1992) mantuvo un concepto de educación restringido a los indígenas y más que un modelo de educación intercultural se creó uno dual, con una Dirección Nacional de Educación Bilingüe, a cargo de las organizaciones indígenas, y una Dirección Nacional de Educación Hispana para hispanohablantes (Puente 2005: 15).

Algo similar pasa con el modelo de las universidades interculturales, que en la práctica funcionan como universidades para indígenas, con lo que se aíslan sus saberes en lugar de propiciar el diálogo con los de otras culturas. Alternativas interculturales podrían inspirarse en el “encuentro de saberes” implementado en la Universidad de Brasilia, que promueve el que maestros en saberes tradicionales impartan cátedra formal, con lo que entran a dialogar distintas lógicas de producción de conocimiento, como la oral y la escrita, además de especialistas en distintos saberes, académicos y no académicos (De Carvalho 2010: 242).

4. Políticas dialógicas y participativas

En cuarto lugar, por lo general, las acciones afirmativas están orientadas “desde arriba”. Por ello, pese a que contribuyen a disminuir las brechas sociales, crean vínculos de dependencia que coartan la autonomía de las personas (Tubino 2003: 6). Así, corren el riesgo de producir un paternalismo estatal o de producir “una cultura de la compasión que consolida los prejuicios étnicos y culturales” (Tubino 2005b: 72-73). Su defecto es que aunque aportan a la inclusión de los excluidos no los prepara para la interacción cultural, no forma ciudadanos capaces de desenvolverse en contextos culturales hostiles (Tubino 2007b: 92).

Las políticas interculturales deben ser políticas participativas “desde abajo”, que permitan un fortalecimiento de la sociedad civil y el diálogo entre las distintas culturas a fin de definir sus criterios. La interculturalidad, el diálogo en condiciones de respeto y convivencia con aprendizaje mutuo, es tanto un presupuesto de partida, como una consecuencia de las políticas interculturales.

El objetivo es que la formulación misma de las políticas convoque el diálogo intercultural, no que se formulen e implementen verticalmente desde el Estado. Lo deseable es que exista un proceso de discusión y diálogo intercultural para definir las necesidades y anhelos de las poblaciones comprometidas en las políticas. El carácter participativo de las políticas interculturales alude al hecho de que no se pueden diseñar políticas sin preguntarle al otro sobre sus propias necesidades, deseos y sentires. No se pueden hacer políticas para la otredad sin preguntarle al otro.

El diálogo intercultural es una alternativa a la imposición de valores monoculturales. Requiere, por lo menos, tres condiciones que deben ser definidas entre las distintas culturas: igualdad, reciprocidad y rechazo de la coacción (Tubino 2004b). Estas condiciones son tanto requisitos previos como resultado del diálogo.

De acuerdo con Tubino (2003: 11), existen dos formas de concebir el diálogo intercultural: “como imagen ideal o como utopía realizable”. En su primera acepción, implica terminar con los conflictos entre culturas y alcanzar una convivencia armónica. No obstante, esta perspectiva además de su naturaleza inevitable, desconoce el carácter dinamizador y enriquecedor del conflicto. Los intentos por alcanzar reconciliaciones definitivas entre los diferentes terminan por generar imposiciones autoritarias. Por tanto, el diálogo intercultural no debe apostar por la eliminación de los conflictos, sino porque sean manejados de forma razonable, que se haga de los conflictos un aspecto enriquecedor de los grupos e individuos que conforman las culturas. Es, en últimas, concebir el diálogo más como un proceso permanente que como un resultado definitivo, aceptar el proceso mismo como un horizonte abierto donde se está dispuesto a convencer y ser convencido. Como afirma Krotz (2008: 12),

el diálogo no es una técnica pedagógica que lleva a resultados conocidos de antemano por sus promotores y operadores, sino que es un proceso abierto, cuyo fruto al inicio apenas se vislumbra y que puede deparar sorpresas insospechadas.

En fin, y siguiendo a Tubino (2009 156), a diferencia de las perspectivas basadas en el consenso, que tratan de generar acuerdos entre las distintas “doctrinas comprensivas” o concepciones del bien, sin modificarlas, el diálogo intercultural genera cambios en dichas concepciones, valores y tradiciones de las personas y grupos. No se orienta a conseguir un consenso último sobre los principios que garantizarían la coexistencia, sino a forjar en el proceso formas de “convivencia razonable”. Esta perspectiva privilegia el proceso mismo del diálogo, como un generador de convivencia intercultural, antes que los principios o criterios reguladores a los que se arrije, pues tales principios o criterios siempre podrán ser modificados de forma dialógica.

Esos supuestos contribuyen a fundamentar la hermenéutica diatópica como una forma de adelantar el diálogo intercultural. Esta perspectiva supone una interpretación de la relación intercultural basada en la apertura del horizonte y, concretamente, en la ubicación entre los dos lugares o topoi de las culturas. Es un procedimiento que responde a la pregunta de cómo entender los valores y concepciones de una cultura desde el topos, los valores y concepciones, de otra. Ello implica intentar situarse entre ambas, de ahí su carácter diatópico.

Por hermenéutica diatópica entiendo una reflexión temática sobre el hecho de que el loci (topoi) de culturas históricamente ajenas hace problemático entender una tradición con las herramientas de otra, y el intento hermenéutico para superar esos golfos (Panikkar 1982: 77).

Su objetivo es “crear juntos nuevos horizontes de inteligibilidad recíproca, sin que pertenezcan de manera exclusiva a una cultura” (Anguiló 2010: 155).

Toda interpretación de otra cultura siempre estará incompleta, pues la otredad, en un sentido epistemológico, sólo es parcialmente accesible. Es imposible ver con los ojos que otro ve, o en términos de la hermenéutica diatópica, asumir por completo el topoi de la otra cultura. No obstante, como anteriormente se afirmó, el intento forja una empatía que modifica los valores y concepciones de ambos interlocutores y conlleva la formulación de acuerdos parciales de convivencia.

Según Santos (2002: 70), el diálogo intercultural se produce entre culturas diferentes que albergan sentidos incontrastables. Cada uno tiene entramados (topoi) fuertes, los cuales funcionan como lugares comunes o premisas para la argumentación y hacen posible la discusión, el intercambio de argumentos. Pero una condición para la interpretación es asumir el carácter incompleto de las culturas. Esta incompletud sólo puede apreciarse desde la perspectiva del otro, pues el punto de vista propio está marcado siempre por la intención de erigir su propia identidad como la identidad de la totalidad, su parte como el todo. De ahí que:

El verdadero punto de partida de este diálogo es un momento de descontento con la propia cultura, una sensación difusa de que la propia cultura no proporciona respuestas satisfactorias a mis dudas, perplejidades o expectativas. Esta sensibilidad difusa está vinculada a un saber vago y a una curiosidad inarticulada acerca de otras culturas posibles y sus respuestas. El momento de descontento incluye un entendimiento previo de la existencia y posible

relevancia de otras culturas, y se traduce a una conciencia reflexiva de la incompletud cultural. El impulso colectivo o individual para un diálogo intercultural y, de ese modo, para la hermenéutica diatópica, empieza aquí (Santos 2002: 78).

El objetivo de la hermenéutica diatópica no es llegar a la completud, siempre inalcanzable, sino aumentar la conciencia de la incompletud entre los interlocutores. Para Santos (2002: 79), el progreso de la hermenéutica diatópica debería medirse en relación al grado en que hace que las culturas tomen conciencia de su incompletud. Es una conciencia autorreflexiva que “significa el reconocimiento en el diálogo de la incompletud cultural de la propia cultura como es vista en el espejo de la incompletud cultural de la otra”.

En consecuencia, como afirma Tubino (2009: 164), la hermenéutica diatópica es un proceso que no termina. Establece vínculos entre lo que en apariencia es incommensurable. Pero implica siempre tener un pie en el topos propio y otro en el ajeno.

En este sentido, el hermeneuta adopta una actitud de trascendencia de la propia cultura para ubicarse en el “entre” de las culturas: “interpreta la visión del otro, y, al hacerlo, la recrea desde su topos cultural, que no es estático sino que está simultáneamente en proceso de cambio”. Así, quien interpreta no sólo descifra unos significados dados, sino también los recrea o los resignifica a partir de su propio horizonte de sentido (Tubino 2009: 166). La comprensión del otro es, por ello, una comprensión de la cultura propia, del sí mismo (Tubino 2003: 3). La hermenéutica diatópica supone entonces un proceso distinto de producción del conocimiento, implica la creación de un saber producto de un proceso colectivo y participativo, nunca individual y monocultural (Santos 2002: 75-76), que puede ser implementado en mecanismos participativos para la formulación e implementación de las políticas interculturales.

5. Pensar en el largo plazo

Finalmente, las acciones afirmativas son de corto plazo y temporales; muchas veces tienen una función “analégsica”, para canalizar el malestar que produce la inequidad social entre culturas (Tubino 2005b: 56). Ello tiene que ver con su sesgo asimilacionista. Reconocen al otro discriminado como desigual y por ello se orientan a mejorar la igualdad de oportunidades para que pueda acceder a los espacios que le están vedados. Pero no lo reconocen como diferente, lo que requiere afirmar su diferencia al tiempo que se propende por alcanzar la equidad en las relaciones con miembros de otras culturas.

A diferencia del multiculturalismo de Kymlicka, cuyo criterio de justicia, como anteriormente se mencionó, es permitir que las culturas mantengan y desarrollen su cultura si así lo desean, el interculturalismo apuesta por un criterio de justicia basado en el

reconocimiento del otro como igual y diferente al mismo tiempo. Las transformaciones estructurales orientadas a eliminar las causas de la desigualdad entre culturas no sólo son necesarias para que cada cultura mantenga su diferencia, sino también para un reconocimiento del otro como sujeto, como igual y al mismo tiempo diferente (Walsh 2009: 45). Este es el criterio de justicia entre culturas por el que apuesta el interculturalismo.

Reconocer a la otra cultura solo como igual puede equivaler a desconocer su particularidad y tomarla como idéntica a la cultura propia (asimilacionismo). Pero reconocerla solamente como diferente puede generar una relación de desigualdad entre culturas (colonialidad) (Todorov 2010: 293). Una relación justa implica reconocer la otra cultura como igual y diferente. No es suficiente con el criterio de justicia del multiculturalismo, permitir que una cultura conserve su particularidad si así lo desea, pues ello es compatible con una relación de desigualdad entre culturas. Una cultura subordinada puede mantener su especificidad sin que ello implique una relación equitativa con otras culturas, por ejemplo, en el régimen de castas indio. Una relación justa implica reconocer la otra cultura como igual y diferente a la cultura propia en forma simultánea.

Las acciones afirmativas propugnan por la igualdad entre culturas, pero no resaltan las diferencias. Su objetivo es hacer que los grupos culturales desfavorecidos se integren en igualdad de condiciones a la cultura mayoritaria, avanzando hacia una sociedad donde no es necesario el trato diferenciado a lo que es diferente, más que favorecer el desarrollo de la diversidad.

En contraste, las políticas interculturales suponen un reconocimiento de la diferencia en forma permanente. Por eso, deberían operar permanentemente. Una vez se mitigue inequidad entre grupos culturales, se requieren políticas que salvaguarden la diversidad cultural y preparen los distintos grupos para la interacción, para prevenir la opresión y la discriminación. Así se atenúa su sesgo integracionista. En fin, según Tubino (2005a: 94), las políticas interculturales son de largo plazo. Buscan transformar las estructuras simbólicas donde se desenvuelven las relaciones entre diferentes.

Corolario

Este trabajo se propuso fundamentar las diferencias entre las acciones afirmativas y las políticas interculturales desde una perspectiva normativa, sosteniendo que las primeras son necesarias pero no suficientes para alcanzar los ideales de la interculturalidad. Esta categoría plantea un enfoque alternativo al multiculturalismo formulado por Kymlicka, para conseguir la justicia entre grupos culturales.

Las acciones afirmativas, inspiradas en el enfoque multicultural, y las políticas interculturales no son mutuamente excluyentes. Por el contrario, las acciones afirmativas pueden

contribuir a la equidad, el diálogo y la convivencia entre culturas además de complementar los derechos diferenciados en función del grupo necesarios para garantizar la justicia entre ellas. Más aún, por las limitaciones de recursos o de legitimidad, en algunos casos son las únicas alternativas posibles.

No obstante, desde la perspectiva intercultural la eficacia de la acción afirmativa es ambigua. Existen coincidencias entre ambas, pues buscan corregir las inequidades entre grupos culturales desde una perspectiva sustancial, no sólo formal como los derechos diferenciados. Sin embargo, las acciones afirmativas son necesarias pero no suficientes para alcanzar los ideales de la interculturalidad, el respeto, la convivencia, el diálogo y el aprendizaje mutuo entre grupos culturales. Existen grandes diferencias metodológicas, normativas y prácticas entre las dos formas de pensar las políticas públicas.

En consecuencia, se requiere un tránsito hacia las políticas interculturales, que ataquen las causas socioeconómicas de la desigualdad más allá de sus consecuencias; que no sólo se preocupen por suprimir la discriminación y facilitar la integración de los grupos culturales a la cultura dominante, sino que permitan el desarrollo de sus diferencias; que, en términos normativos, vayan más allá de la tolerancia y la coexistencia para alcanzar el respeto y la convivencia entre culturas; que involucren las diferentes culturas en su diseño e implementación en procesos dialógicos y participativos, y que funcionen a largo plazo o de forma permanente.

Finalmente, la interculturalidad debería fomentarse en los diversos sectores de la acción pública y erigirse en un enfoque transversal de las políticas públicas (Donoso et. al. 2006: 19). Como sostiene Zapata-Barrero (2008: 93-94), en el mundo contemporáneo las políticas públicas deben replantear el ideal universalista en que se soportó la intervención estatal durante buena parte del siglo XX y no sólo vincular criterios de redistribución, sino también de reconocimiento.

¹ Si bien la obra de Kymlicka no agota el multiculturalismo, es el enfoque que más influencia ha tenido en las políticas y reformas estatales en América Latina así como en los debates públicos. Por ello, en aras de simplificar el texto se centra en su perspectiva para reconstruir el enfoque multicultural.

² Por ejemplo, autores como Tapia (2010: 64-65) y Tubino (2004a: 157-158; 2008: 175; 2011: 10-12) distinguen varias formas de interculturalidad de acuerdo a su tendencia ideológica (colonial, de resistencia, neocolonial o neoliberal, funcional, crítica, entre otras). Varios autores han llamado la atención sobre la polivocidad del multiculturalismo en distintas tradiciones teóricas y disciplinares (Sartori, 2001: 126; Colom, 1999: 37; Hall, 2010: 582-618). A ello habría que añadir los distintos significados que ambos términos asumen en distintos contextos culturales y geopolíticos (Levey, 2012; Meer y Modood, 2012).

³ Este trabajo se ocupa únicamente de las acciones afirmativas orientadas a grupos étnicos. Estas políticas no se especializan en los grupos étnicos, sino que tienen poblaciones objeto más amplias, pues están dirigidas a igualar la situación de discriminación a la que se ven sometidos distintos sujetos por su condición étnica, racial, sexual o de género, e incluso física.

⁴ La intervención de Kymlicka plantea diferencias sustanciales con los liberales individualistas, por su defensa de los derechos diferenciados en función del grupo, pero también con los teóricos comunitaristas, pues también propugna porque los individuos miembros de los grupos culturales puedan cuestionar o revisar las concepciones de "vida buena" en la que aquellos están basados. Para la diferencia entre liberales y comunitaristas ver Papachini (1996: 231-261). Una síntesis del recorrido teórico de Kymlicka respecto de liberales y comunitaristas en Kymlicka (2002: 25-48).

⁵ La interculturalidad "sugiere un proceso activo y permanente de negociación e interrelación donde lo propio y particular no pierdan su diferencia, sino que tengan la oportunidad y capacidad para aportar desde esta diferencia a la creación de nuevas comprensiones, convivencias, colaboraciones y solidaridades. Por eso la interculturalidad no es un hecho dado sino algo en permanente camino, insurgencia y construcción" (Walsh, 2008: 141).

⁶ "No basta con un respeto que solo signifique el derecho declarado a existir. Semejante 'respeto' sería muy limitado y con razón algunos podrían considerarlo engañoso. Estamos hablando de un respeto que signifique tomar en serio las diferentes culturas, dando la oportunidad a quienes las practican de desarrollarlas en interacción con otras culturas" (Anson, 2007: 44-45). Todorov (2010: 221) sostiene que existen tres ejes de relación con el otro: a) desde el punto de vista axiológico ese otro puede percibirse como bueno o malo, inferior o superior a mí; b) desde la perspectiva praxeológica puede estar cerca o lejos, impulsarme a seguir sus valores o identificarme con él, asimilarlo a mí, imponerle mi imagen o, finalmente, ser neutral o indiferente; y c) en sentido epistémico se puede inferir si conozco o no la identidad del otro en una gradación infinita. Para el autor, entre estos tres planos existen relaciones pero no una implicación rigurosa. Por ejemplo, puedo conocer muy poco al otro y al mismo tiempo amarlo. Hasta cierto punto el concepto de respeto por el que propugna el multiculturalismo implica una cierta alineación de los tres planos: el respeto sólo se produce una vez se conoce al otro, para ello es necesario entrar en relación con él y valorar esa experiencia como un bien en sí mismo.

Bibliografía

- Anguiló Bonet, Antoni Jesús** (2010) “Hereméutica diatópica, localismos globalizados y nuevos imperialismos culturales: orientaciones para el diálogo intercultural”. *Cuadernos Interculturales* 14: 145-163.
- Anson, Juan** (2007) “La interculturalidad y los desafíos de una nueva forma de ciudadanía”. En: VVAA *Educación en ciudadanía intercultural*. Lima: Universidad de la Frontera-Pontificia Universidad Católica del Perú, 2007: 37-62.
- Boccaro, Guillaume** (2012) “La interculturalidad como campo social”. *Cuadernos interculturales* 18: 11-30.
- Cortez, Olivia** (2011) “Acciones afirmativas para afrodescendientes: ¿un reconocimiento de justicia o redistribución de recursos? En J. Sánchez, V. Avendaño y D. Caicedo (eds.) *Pueblos afrodescendientes y derechos humanos. Del reconocimiento a las acciones afirmativas*. Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos del Ecuador-Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2011: 283-315.
- De Carvalho, José Jorge** (2010) “Los estudios culturales en América Latina: interculturalidad, acciones afirmativas y encuentro de saberes”. *Tabula Rasa* 12: 229-251.
- Donoso Andrés, Rafael Contreras, Leonardo Cubillos y Luis Aravena** (2006) “Interculturalidad y políticas públicas en Educación”. *Estudios pedagógicos* 1: 21-31.
- Esterman, Josef** (2009) “Colonialidad, descolonización e interculturalidad. Apuntes desde la filosofía intercultural”. En VVAA *Interculturalidad crítica y descolonización. Fundamentos para el debate*. La Paz: Instituto Internacional de Integración del Convenio Andrés Bello, 2009: 51-66.
- Fornet-Betancourt, Raúl** (2000) *Interculturalidad y globalización*. San José de Costa Rica: Editorial DEI.
- Fraser, Nancy** (1997) *Iustitia interrupta*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Hall, Stuart** (2010) “La cuestión multicultural”. En *Sin garantías. Trayectorias y problemáticas en estudios culturales*. Bogotá-Lima-Quito: Envió Editores, UASB-IEP, 2010: 582-618.
- Krotz Esteban** (2008) “La fundamentación de la idea de los derechos humanos en contextos multiculturales”. *Alteridades* 35: 9-20.
- Kymlicka, Will** (1996) *Ciudadanía multicultural*. Buenos Aires: Paidós.
- (2002) “El Nuevo debate sobre los derechos de las minorías”. En Ferran Requejo (ed.) *Democracia y pluralismo nacional*. Barcelona: Ariel, 1996: 25-48.
- Levey, Geoffrey Brahm** (2012) “Interculturalism vs. Multiculturalism: A Distinction without a Difference?”. *Journal of Intercultural Studies* 2: 217-224.
- Meer, Nasar y Tariq, Modood** (2012) “How does Interculturalism Contrast with Multiculturalism?”. *Journal of Intercultural Studies* 2: 175-196.
- Mosquera, Claudia; Margarita Rodríguez y Ruby León** (2009) “Las acciones afirmativas como medio de inclusión social. Énfasis conceptuales, polémicas frecuentes y experiencias de implementación en algunos países”. En: Claudia Mosquera y Ruby

- León (eds.) *Acciones afirmativas y ciudadanía diferenciada étnico-racial negra, afrocolombiana, palenquera y raizal*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2009: 69-152.
- Panikkar, Raimon** (1982) “Is The Notion of Human Rights a Western Concept?”. *Diogenes* 75: 75-102.
- Papachini, Angelo** (1996) “Comunitarismo, liberalismo y derechos humanos”. En Francisco Cortés Rodas y Alfonso Monsalve Solórzano (eds.) *Liberalismo y comunitarismo. Derechos humanos y democracia*. Valencia: Edicions Alfons El Magnánim, pp. 231-261.
- Puente Hernández, Eduardo** (2005) *El Estado y la interculturalidad en el Ecuador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar-Abya Yala-Corporación Editora Nacional.
- Quijano, Aníbal** (2000) “Colonialidad del poder y clasificación social”. *Journal of World-Systems Research* 2: 342-386.
- Ramón, Galo** (2009) “¿Plurinacionalidad o interculturalidad en la Constitución?”. En: Alberto Acosta y Esperanza Martínez (comps.) *Plurinacionalidad: democracia en la diversidad*. Quito: Abya Yala, 2009: 125-160.
- Requejo Coll, Ferrán** (1996) “Pluralismo, democracia y federalismo. Una revisión de la ciudadanía democrática en estados plurinacionales”. *Revista Internacional de Filosofía Política* 7: 93-120.
- Rojas, Axel y Elizabeth, Castillo** (2007) “Multiculturalismo y políticas educativas en Colombia ¿interculturalizar la educación?”. *Revista Educación y Pedagogía* 48: 11-24.
- Santos Boaventura de Souza** (2002) “Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos”. *El Otro derecho* 28: 59-83.
- Sartori, Giovanni** (2001) *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. México: Taurus.
- Todorov, Tzvetan** (2010): *La conquista de América. El problema del otro*. México: Siglo XXI.
- Torres, Víctor** (2010) *La acción pública intercultural*. Abya Yala: Quito.
- Tubino, Fidel** (2003) *Interculturalizando el multiculturalismo*. Barcelona: CIDOB.
- (2004a) “Del interculturalismo funcional al interculturalismo crítico”. En Mario Samaniego Mario y Carmen Garbarini (comps.) *Rostros y fronteras de la identidad*. Temuco: Universidad Católica de Temuco, 2004a: 151-164.
- (2004b) “La impostergable alteridad: del conflicto a la convivencia intercultural”. En Luci Castro (ed.) *Los desafíos de la interculturalidad. Identidad política y derecho*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- (2005a) “La praxis de la interculturalidad en los estados nacionales latinoamericanos”. *Cuadernos interculturales* 5: 83-96.
- (2005b) “Entre el multiculturalismo y la interculturalidad: más allá de la discriminación positiva”. En: Norma Fuller (ed.) *Interculturalidad y política: desafíos y posibilidades*, 2005b: 51-76. Lima: RDCSP.
- (2007a) “El interculturalismo frente a los desafíos del pluralismo jurídico”. En: *Caminos para la inclusión en la educación superior*. Lima: Fondo editorial Fundación EQUITAS e IEP, 2007a: 190-209.
- (2007b) “Las ambivalencias de las acciones afirmativas”. En: VVAA *Educación en ciudadanía*

intercultural. Lima: Universidad de la Frontera y Pontificia Universidad Católica del Perú, 2007b: 91-110

(2009) "Aportes de la hermenéutica diatópica al diálogo intercultural sobre los derechos humanos". En C. Monteagudo, F. Tubino (eds.) *Hermenéutica en Diálogo. Ensayos sobre alteridad, lenguaje e interculturalidad*. Lima: OEA-OEI-PUCP, 2009: 55-179.

(2011) "El nivel epistémico de los conflictos interculturales". *Revista electrónica construyendo nuestra interculturalidad* 6-7: 1-14.

Viaña Jorge, Claros Luis y Sarzuri Marcelo (2009) "Presentación". En *VVAA, Interculturalidad crítica y descolonización. Fundamentos para el debate*. La Paz: Instituto Internacional de Integración del Convenio Andrés Bello, 2009: 7-8.

Viaña, Jorge (2010) "Reconceptualizando la interculturalidad". En *Jorge Viaña, Catherine Walsh y Luis Tápia Construyendo interculturalidad crítica*. La Paz: Convenio Andrés Bello, 2010: 9-61.

Walsh, Catherine (2006) "Interculturalidad y (de)colonialidad: diferencia y nación de otro modo". En: *Desarrollo e interculturalidad, imaginario y diferencia: la nación en el mundo Andino*. Quito: Textos y Formas-Academia de Latinidad, 2006: 27-43.

Walsh, Catherine (2008) "Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonialidad: las insurgencias político-epistémicas de refundar el Estado". *Tabula rasa* 9, 131-152.

Walsh, Catherine (2009) *Interculturalidad, Estado, Sociedad. Luchas (de)coloniales de nuestra época*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar-Abya-Yala.

Zapata-Barrero Ricard (2008) "Diversidad y política pública". *Papeles* 104: 93-104.

Políticas y conflicto político durante el post-neoliberalismo: el caso del "30-S" en Ecuador.

Public policies and political conflict during post-neoliberalism: the "30-S" case in Ecuador.

Soledad Stoessel

Lic. en Sociología y Mgr. en Ciencia Política; doctoranda en Ciencias Sociales (UNLP / CONICET / FLACSO-Ecuador).
soledadstoessel@yahoo.com.ar

Resumen

El artículo se propone indagar en la relación entre post-neoliberalismo, políticas públicas y conflicto político en el marco del proceso político ecuatoriano inaugurado en 2007 con el gobierno de Rafael Correa. Específicamente, se centra en el conflicto conocido como "30-S", protagonizado en septiembre de 2010 por la Policía Nacional y un sector de las Fuerzas Armadas, contra el gobierno nacional a raíz de la aprobación de la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) que reestructuraba ciertos ámbitos del sector público. Para ello, se presenta un enfoque teórico-metodológico para estudiar las intersecciones entre un nivel "estructural-coyuntural" y un nivel "agencial" de los sujetos sociales implicados en específicos escenarios políticos.

Palabras claves: Post-neoliberalismo - conflicto político - Estado - políticas públicas - "30-S"

Abstract

The aim of this paper is to analyze the relationship between public policies, political conflict and post-neoliberalism in the Ecuadorian political process started in 2007 with Rafael Correa's government. Specifically, this work examines the conflict known as "30-S" carried out by members of the police and military forces in September 2010 due to the Public Service Organic Law, which restructured some areas of

Fecha de recepción
17.6.13

Fecha de aceptación
6.8.13

the public service field. For that purpose, this work proposes a theoretical and methodological approach focusing on the intersections between a structural-critical juncture level and the “agency” level of the social subjects involved in specific political arenas.

Key words: *Post-neoliberalism, political conflict, State, public policies, “30-S”*

Introducción¹

A partir de 2007, Ecuador inauguró un nuevo ciclo político caracterizado por la llegada al poder del movimiento político “Alianza País” (AP) liderado por Rafael Correa, que imprimió un “giro a la izquierda” (Arditi, 2009; Borón, 2004; Panizza, 2005) a los procesos políticos, sociales y económicos imperantes durante décadas. Esta nueva etapa forma parte de un contexto político más amplio por el que empezó a transitar gran parte de los países del Cono Sur en los últimos años, marcado por una agenda política progresista tendiente a superar el núcleo duro del proyecto neoliberal y sus consecuencias nefastas para la mayoría de la sociedad.² Es en este momento coyuntural que la noción de “post-neoliberalismo” ha irrumpido en el campo de las ciencias sociales como una categoría analítica para caracterizar y explicar este fenómeno singular, si bien constituye una noción más aludida y citada, que definida y desarrollada rigurosamente.

Desde diversas perspectivas teóricas, políticas e ideológicas se la ha venido empleando para hacer referencia a un conjunto heterogéneo de elementos que habrían marcado una ruptura –relativa– con la época neoliberal: “refundación” del Estado para lograr satisfacer las aspiraciones de las mayorías –inclusión y redistribución de la riqueza social (Vilas, 2010)–; recreación de las “capacidades de los Estados nacionales periféricos para recomponer y ampliar sus márgenes de autonomía frente al mercado mundial globalizado” (Thwaites Rey, 2008: 11); recuperación por parte de estos gobiernos de la soberanía nacional en detrimento de los dictados de los organismos internacionales y los países centrales (Sader, 2008); intentos por parte de las coaliciones políticas gobiernistas de superar la agenda impuesta por el Consenso de Washington (Ramírez Gallegos y Minteguiga, 2007); posicionamiento del Estado en un primer plano en tanto agente político de regulación económica, redistribución de la riqueza, inclusión social y coordinación de lo social (Ramírez Gallegos, 2010). Tal como sostiene Vilas, y como su prefijo lo indica, el post-neoliberalismo “no alude a una cuestión meramente cronológica” (2010: 105) –después del neoliberalismo– sino también a una configuración diferente de las relaciones socio-estatales, de los escenarios políticos y las agendas de política pública. Esta reconfiguración hegemónica fue posible no sólo por el agotamiento del paradigma

neoliberal y su crisis hegemónica, habilitando las condiciones para la emergencia de nuevos procesos socio-políticos, sino también por la voluntad política encarnada en los presidentes y sus coaliciones políticas que supieron potenciar este momento político y condujeron estas experiencias gubernamentales con un liderazgo de gran impacto popular (Ramírez Gallegos, 2010).

Los intentos de parte de estos gobiernos por operar una salida al neoliberalismo³ –intentos traducidos en políticas concretas– a través de una determinada lógica de acción gubernamental, desplegaron una intensa dinámica de conflictividad socio-política que obstaculizó la pretensión de superar de una vez y para siempre los componentes neoliberales arraigados en determinados campos de política pública. Este momento antagónico involucró un heterogéneo conjunto de actores socio-políticos (Antón, Cresto, Rebón y Salgado, 2011): algunos renuentes a aceptar los contenidos de las políticas, otros que rechazaron de plano un cambio en la correlación de fuerzas políticas y en su capacidad corporativa –poderosa durante el neoliberalismo– de intervenir en el seno del Estado, y asimismo, a actores que se resistieron a las formas de hacer política de estas experiencias gubernamentales. Esta multiplicidad de frentes de antagonismos y conflictos hizo de este escenario político un sugestivo e interesante objeto de indagación en el campo de las ciencias sociales.

Es en este marco que el presente artículo centra su análisis en la relación entre post-neoliberalismo y conflicto político en Ecuador a partir de la indagación en un caso de estudio: el conflicto político conocido como “30-S”, protagonizado en septiembre de 2010 por la Policía Nacional y un sector de las Fuerzas Armadas, contra el gobierno de Rafael Correa, a raíz de la aprobación de la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) que reestructuraba ciertos ámbitos del sector público. La hipótesis que recorrerá este trabajo sostiene que tanto el contenido de las políticas llevadas adelante por el gobierno correísta basado en un fuerte intervencionismo estatal para, según el discurso gobiernista, descorporativizar ciertas áreas estratégicas; como el modo decisionista y confrontativo de gestionar “la cosa pública”, coadyuva a la emergencia de diversos frentes de conflicto y acciones colectivas contenciosas. La escasa o nula tendencia de los nuevos gobiernos a debatir y negociar las políticas implementadas y a reconocer institucionalmente ciertos intereses y demandas particulares, como es el caso de los actores corporativos que en este estudio cobran una primacía insoslayable, conduce a enfrentamientos en los que, frente a la imposibilidad por parte de este tipo de actores de influir en el sistema político, encuentran un modo de expresar su resistencia frente a la decisiones estatales por fuera del sistema político-institucional. Este estudio retoma los postulados teóricos de los representantes de “la teoría del proceso político” (Tilly, 1998), para quienes los conflictos políticos constituyen “las ocasiones 1) en las que algún grupo de personas realiza reivindicaciones colectivas públicas visibles sobre otros actores (reivindicaciones que si se cumpliesen afectarían los intereses de estos últimos) y 2) en

las que al menos una de las partes afectadas por reivindicaciones, incluyendo terceras partes, es un gobierno” (1998: 12). A partir de esta definición, lo social y lo político se entrecruzan constantemente a partir de dos elementos: las reivindicaciones que se expresan son colectivas y públicas e implican, de una u otra forma, el involucramiento de un actor propio del campo político: el gobierno, sea como interlocutor de las demandas sociales, sea como generador del conflicto, sea como mediador del mismo.

Para llevar adelante este trabajo, se propone un enfoque teórico-metodológico⁴ que articula tres niveles analíticos: integra el nivel “estructural-coyuntural” (Zemelman, 2009) con un nivel “agencial” de los sujetos sociales implicados en específicos escenarios políticos, a través de un nivel “intermedio” de política pública. El primer momento constituye aquel corte de tiempo que, lejos de reducir lo posible a lo dado, por el contrario, abre lo dado a las múltiples opciones de proyectos posibles a través de la praxis social, donde “se conjuga lo objetivo, sometido a regularidad, y la capacidad de construir lo objetivamente posible” (Zemelman, 2009: 57). Es en este nivel donde se sitúan los fenómenos que cumplen una función activadora de procesos instituyentes y donde los sujetos sociales y políticos se insertan en una determinada realidad para imprimirle cierta orientación. La indagación en este nivel analítico permite captar la relación entre la existencia simultánea de múltiples proyectos potenciales al interior del mismo fenómeno y la dirección asignada a cada uno por los sujetos. Se considera insoslayable analizar los procesos societales más amplios que configuraron el orden social y político durante el neoliberalismo, los cuales actuaron como activadores de la nueva etapa en Ecuador (como secuencias de nuevos momentos coyunturales).

En el segundo nivel es necesario tener en cuenta que los contenidos de las opciones de política pública/decisiones políticas ejercen un poder activador de los eventos conflictivos en la medida en que ponen en cuestión determinados intereses y demandas sociales. Es aquí donde la noción de corporativismo emerge de forma ineludible. Dos sentidos de la categoría atravesarán este estudio de caso: uno desde la ciencia política de corte institucional, y el otro, desde el proyecto político del gobierno de la Revolución Ciudadana.

Según el primero, el corporativismo es definido como un “sistema de representación de intereses y/o actitudes, un particular arreglo institucional ideal-típico, para vincular los intereses organizados de la sociedad civil de manera asociativa, en asociaciones con las estructuras de decisión del Estado” (Schmitter, 2011: 614), es decir, como “intentos por organizar institucionalmente tanto los procesos de representación de intereses como de formación e implementación de determinadas políticas públicas” (Colom González, 1993: 105); por otro lado, desde la perspectiva ideológico-programática que asume el gobierno de la Revolución Ciudadana, el corporativismo es concebido de una forma más simplista: un tipo de vínculo político entre las arenas estatales –ya sea ejecutivas y/o

parlamentarias– y las particularidades expresadas por ciertos intereses y demandas que, dado su enquistamiento al interior de aquellas arenas, chocan con –e incluso imposibilitan– una “cultura de la generalidad” (Rosanvallon, 2008) abocada al bien común de la sociedad. Los intereses particulares de determinados sectores colonizando el sistema político y al Estado, desde esta perspectiva, atentarían contra la sociedad civil y el interés general que ésta encarnaría. En este sentido, de la visión oficialista, se atribuye un sentido peyorativo *per se* al corporativismo por considerar que toda demanda particular construida y expresada por grupos, organizaciones, gremios, movimientos, propios de la esfera de la sociedad civil, por sí misma atenta contra todo intento estatal de concretar el bien común (Ospina, 2009).

Por último, en el tercer nivel analítico cobra especial relevancia la reconstrucción de las “secuencias de la contienda política” (Mc Adam, Tarrow y Tilly, 2005), es decir por qué se activan, cómo se despliegan y cómo son procesadas. La expresión colectiva de los intereses y la construcción de las demandas no están dadas *a priori* sino que es la interacción contenciosa la que los va moldeando. Identificar qué tipo de demandas se expresaron por los actores contenciosos –el “objeto del griterío”– constituirá uno de los objetivos específicos de este trabajo que posibilitará acercarse a comprender por qué se activaron las contiendas. Luego, se requiere indagar en la dinámica que adquirió la interacción contenciosa dado que es ella la que crea estructuras y moldea los intereses y demandas que mueven a los actores a emprender acciones de protesta. Es en la trama que tejen las interacciones, que los actores encuentran un campo fértil para expandir y articular su demanda original a la de otros sectores, y de esta manera, “ganar en generalidad”. Por último, se abordará el modo en que estos conflictos fueron canalizados y tramitados. Si bien toda demanda está orientada, de alguna u otra forma y con distintas intensidades, a interpelar al orden social, “no implica que de manera automática lo coloque en jaque, puesto que el orden social tiene sus mecanismos de absorción, cancelación o desplazamiento para intentar que el efecto de la demanda no afecte los centros neurálgicos del ordenamiento” (Retamozo, 2009: 15). Así como el Estado habilita un campo propicio para la emergencia de conflictos políticos, también puede intervenir en su procesamiento.

A continuación, el trabajo se estructurará en cuatro partes. En la primera, se presentan las condiciones de posibilidad para el surgimiento del proyecto de “Revolución Ciudadana” (RC) liderado por Rafael Correa a partir de 2007 y el ciclo de conflictividad social inaugurado a partir de la aprobación de la nueva Constitución en 2008, que decantará en el conflicto del “30-S”. La segunda parte se concentra en el nivel intermedio de la política pública en el campo de la seguridad y fuerza pública implementada por el gobierno correísta. La tercera sección focaliza la atención en el estallido concreto del enfrentamiento y la interacción contenciosa con amplio potencial de articulación de intereses desplegada por los heterogéneos actores socio-políticos implicados. Por último,

se elaboran algunas reflexiones finales e interrogantes en torno a la relación entre post-neoliberalismo, conflicto y políticas en el marco del gobierno ecuatoriano.

1. El momento estructural-coyuntural. Hacia el Ecuador post-neoliberal: “Revolución Ciudadana” y retorno del Estado.

La llegada de Rafael Correa al poder de la mano de AP, el movimiento político creado para tales fines, no puede comprenderse si no es teniendo en consideración las décadas previas marcadas por la implementación de agendas políticas que, al igual que otros países de América Latina, respondían al Consenso de Washington y a una correlación de fuerzas al interior del bloque dominante que tendía a favorecer a los tradicionales grupos de poder. Desde el retorno de la democracia en 1979, Ecuador, en sintonía con los procesos sociales, políticos y económicos de la región, estuvo marcado por la aplicación del modelo neoliberal, a partir del cual comenzó a dejarse atrás un patrón de desarrollo económico basado en el Estado como motor del crecimiento económico. La implementación de las políticas de ajuste estuvo acompañada de una gran inestabilidad política y crisis institucionales, dados los vaivenes del juego político en el Congreso (Pachano, 2007), las disputas de poder regional entre las elites dominantes (Ortiz, 2010) y la creciente desafiliación partidaria, incluso de los propios políticos. Si bien desde el retorno de la democracia se sucedieron gestiones políticas de signo ideológico muy diverso cuyos presidentes provenían de distintos partidos políticos (Ramírez Gallegos, 2010), todas aplicaron, en mayor o menor medida, esquemas neoliberales que beneficiaron a los sectores históricamente dominantes.

Algunos analistas sostienen que el modelo neoliberal no terminó por cuajarse en Ecuador como un proyecto a largo plazo (Hey y Klak, 1999; Pachano, 2007) debido a un “juego reiterativo” en el que

los intentos de apertura y liberalización de la economía han encontrado fuerte resistencia no solamente en los sectores que podrían considerarse perdedores en un proceso de este tipo y de los opositores ideológicos, sino también de los que se supone podrían obtener ventajas e incluso de los que decían apoyarlo (Pachano, 2007: 14).

No obstante, otros análisis (Falconí y Oleas, 2004; Ramírez Gallegos, 2010 y 2012; Thoumi y Grindle, 1992) sostienen la tesis según la cual, con marchas y contramarchas, Ecuador atravesó un ciclo neoliberal –tal vez no con la profundidad con la que otros países latinoamericanos como Argentina y Brasil lo hicieron– en el que se cumplió con prácticamente la totalidad de la agenda de reformas estructurales propuestas en el marco del Consenso de Washington, monitoreadas por los organismos internacionales de

crédito. Si bien a fines de la década del ‘90, “los exponentes ‘naturales’ del neoliberalismo –los grupos de poder y sus partidos políticos– no lograron anclarlo como proyecto hegemónico, a más de que, en repetidas ocasiones, se hizo presente la oposición social” (Acosta, 1999:58), consideramos que durante las décadas de 1980 y 1990 se sentaron las bases para la implementación de la agenda neoliberal a la usanza “criolla” (Falconí y Oleas, 2004).

Desde 1997 a 2006 ningún gobierno electo por el voto popular pudo finalizar su mandato, como consecuencia de golpes de Estado, destituciones (in)constitucionales a través del Congreso y movilizaciones ciudadanas, sucediéndose cinco gobiernos. En este período las diversas gestiones políticas –Abdalá Bucaram (agosto 1996– febrero 1997), Rosalía Arteaga (febrero 1997), Fabián Alarcón (1997–agosto 1998), Jamil Mahuad (1998–2000), Gustavo Noboa (2000–2003), Lucio Gutiérrez (2003–2005) y Alfredo Palacio (2005–2007) continuaron las mismas líneas de los anteriores gobiernos. Los últimos tres derrocamientos presidenciales constituyeron el síntoma del agotamiento de la democracia representativa tal como se venía practicando en el país y en definitiva, de los intentos constantes por parte de las elites políticas y económicas de implementar el modelo neoliberal.

Con el inicio de la breve gestión de Palacio, durante la cual Rafael Correa es posicionado como Ministro de Economía, comenzaron a manifestarse los primeros indicios de alejamiento de las políticas del Consenso de Washington, como la decisión de dejar sin efecto el contrato con la petrolera norteamericana OXY. Correa, durante su breve gestión en la cartera económica, no solamente mantuvo una actitud beligerante ante los organismos internacionales, haciendo declaraciones en contra de la ortodoxia neoliberal, sino que además mostró cualidades de liderazgo político y un carisma personal capaz de atraer a las diferentes sensibilidades políticas (Ospina, 2009a). Sin embargo, la reforma política, entre otras cuestiones, era un tema pendiente (Ramírez Gallegos y Minteguiaga, 2007).

Rafael Correa asumió la presidencia del Ecuador en enero de 2007, luego de ganar en segunda vuelta frente al candidato de la derecha Álvaro Noboa con el 56,67% de los votos (De la Torre, 2010). Proveniente de los círculos académicos, Correa se presentó ante la ciudadanía como un *outsider* de la política tradicional, “pero conectado al proceso de movilizaciones y protestas de los años anteriores y sobre todo al “movimiento forajido” (Burbano de Lara, 2010: 206), quien “daría voz e identidad a ese malestar generalizado frente a la política” (id.). Durante la campaña electoral el discurso de Correa fue profundamente “anti-neoliberal, bolivariano e izquierdista” (Ramírez Gallegos, 2010: 178), construyendo como adversarios políticos a la elite económica ecuatoriana encarnada en los grupos empresarios costeños –la oligarquía guayaquileña o “pelucones” desde la retórica de Correa–, los organismos internacionales de crédito que impusieron la agen-

da neoliberal y la clase política ecuatoriana y al sistema político en general, catalogado por Correa como “partidocracia”. El día de la posesión del mando presidencial, Correa emitió un decreto por el cual se convocaba a una consulta popular para votar acerca de la instalación de una Asamblea Constituyente que reformara la Constitución, registrándose un 82% de ciudadanos a favor de la realización de la Asamblea y obteniendo Alianza País el 62% de los curules. De esta forma, el proyecto de la RC, tal como había sido denominado el proceso político que se iniciaba con la llegada de Correa al poder, comenzaba a cobrar un tinte institucional y exhibir un gran apoyo popular alrededor del liderazgo de Correa.

Además de la decisiva convocatoria a una Asamblea Constituyente, otras políticas y gestos durante los dos primeros años ayudaron a fortalecer el liderazgo de Correa y del proyecto político que encabezaba. La intervención total en la base área de Manta controlada hasta ese momento por el gobierno de EEUU y la suspensión de las negociaciones en torno al Tratado de Libre Comercio (TLC) no sólo como gestos de soberanía nacional sino también como mecanismos de recuperación de los procesos de desarrollo económico hacia adentro; en el campo de los derechos humanos, la creación de la Comisión de la Verdad; la incautación por parte de la Agencia de Garantía de Depósitos del Estado de 195 empresas correspondientes al Grupo Isaías, uno de los conglomerados económicos y mediáticos más poderosos del país. Este conjunto de políticas tuvo gran impacto popular y se vio acompañado de la implementación de programas en materia de educación, salud, vivienda y desarrollo humano, como el aumento del Bono de Desarrollo Humano, la duplicación del Bono orientado a la vivienda, la aplicación de subsidios a la energía para los hogares de menor poder adquisitivo (Ospina, 2009), y una reforma progresiva del sistema tributario, entre otros, logrando un mejoramiento en todos los indicadores sociales y económicos.

Estas acciones políticas iniciales pusieron de manifiesto una lógica política de acción gubernamental basada en un modo decisionista del ejercicio del poder. Su arribo al poder político sin una estructura organizativa en un contexto signado por la desafiliación política y hartazgo con la clase política en general, implicó la necesidad de restablecer la legitimidad de la soberanía presidencial a través de políticas y gestos que tuvieran un impacto positivo en la ciudadanía. Sin consulta previa, ni diálogo con los actores que se veían implicados de alguna forma en las decisiones, el liderazgo presidencial se fue robusteciendo a medida que la acción política gubernamental mostraba indicios de ruptura con el orden anterior. Este estilo decisionista de ejercer el poder se vio acompañado de un liderazgo personalista de Correa quien, a través de un discurso maniqueo (De la Torre, 2010) y polarizador (Burbano de Lara, 2010) intentó construir una relación directa con la ciudadanía –y no así con los sectores sociales organizados, como los sindicatos– en la que el Estado fuera el articulador de la sociedad. Además, estas medidas significaron al mismo tiempo un progresivo “empoderamiento” del Estado y una cada

vez mayor autonomía del Poder Ejecutivo respecto a los tradicionales grupos de poder –nacionales y transnacionales– que durante la época neoliberal ostentaban un alto poder de veto en toda decisión gubernamental y de los poderes del Estado.

La Constitución aprobada en 2008 por referéndum incluía un conjunto de derechos sociales y colectivos para los sectores históricamente postergados, como los indígenas y los afro–descendientes y derechos que respondían a algunas demandas sociales que se habían acumulado en las décadas anteriores, como el movimiento sindical y el ecologista. La Constitución define un Estado plurinacional e intercultural, declara los derechos de la naturaleza, elimina la tercerización laboral y contempla la conformación del denominado “Quinto poder del Estado” ejercido por la ciudadanía y se materializa en el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social –entre otras instituciones–. En síntesis, la nueva Carta Magna se constituyó como una posibilidad para lograr articular al conjunto de demandas colectivas que se habían acumulado en décadas anteriores. Además, “la Constitución acordó una hoja de ruta para reformar las funciones del Estado y el sistema político y las regulaciones sobre diversos campos del desarrollo” (Ortiz, 2010: 26), que se plasmó en el llamado “Régimen de Transición”. Éste, además, convocó a elecciones para todas las dignidades, incluso Presidente y Vicepresidente, obteniendo el binomio Correa–Moreno el 52% de los votos (aventajando al segundo candidato por más de veinte puntos) y asumiendo Correa nuevamente la presidencia el 10 de agosto de 2009.

A partir de la etapa que se inicia con el segundo mandato de Correa (2009–2013), luego de la aprobación de la Constitución, comienza un nuevo ciclo de conflictividad social en torno a los debates de la transición post–constituyente. Desde 2009, cuando se puso en marcha la “discusión de leyes complejas que afectan diferentes intereses” (Ramírez Gallegos y Le Quang, 2011: 146), contempladas en la primera disposición transitoria de la Constitución, la sociedad ecuatoriana comenzó a exhibir un alto grado de movilización social, pudiéndose observar dos grandes picos de protesta que “obedecieron a los debates abiertos en torno a la Ley de Agua (abril–mayo) y por otro, a la discusión durante septiembre de los vetos presidenciales de cuatro leyes” (Ramírez Gallegos y Le Quang, 2011: 146), que planteaban reformas estructurales y afectarían la injerencia de los correspondientes sindicatos en parcelas institucionales del Estado. La nota característica de gran parte de estas leyes es que coloca en el centro al Estado, ya no como motor de la activación de políticas y medidas que lo desmantelara (como fue durante el neoliberalismo), sino por el contrario, como principal agente de intervención en diferentes ámbitos del ordenamiento social, con el cual se apuntó desde un inicio a resquebrajar la estructura de poder que sostenía el modelo de Estado neoliberal (Ramírez Gallegos 2012). El Estado se convirtió no sólo en el terreno desde el cual poner en funcionamiento el nuevo sistema político ecuatoriano sino que *se presentó* como el actor representativo del interés general que llevaría adelante la agenda política de cam–

bio. La implementación de una agenda política orientada al bien común en detrimento de los intereses particulares requería, desde la visión del gobierno, pues, evitar que la tradicional representación sectorial, gremial y corporativa de los movimientos sociales, los sindicatos, y las organizaciones sociales —esfera de la sociedad civil— se fortaleciera en el seno del Estado y por ende, “descontaminar” al Estado de la injerencia de los poderes fácticos. De esta manera, la recuperación de la autonomía relativa del Estado significaba para el gobierno nacional precisamente abstraerse de los particularismos que reposan en los diversos colectivos y organizaciones sociales, como las entidades que forman parte de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), la Unión Nacional de Educadores (UNE) —uno de los sindicatos más poderosos del país— y los sindicatos que representan a diversos trabajadores del sector público, “donde subsisten varios de los más importantes rasgos corporativistas ecuatorianos” (Ospina, 2009: 4).

Por citar algunos de los casos más emblemáticos, los maestros y docentes nucleados en la UNE y representados políticamente por el partido político Movimiento Popular Democrático (MPD) —opositor al gobierno, de tendencia maoísta— comenzaron a distanciarse del gobierno nacional a fines del 2007 a raíz de la discusión de un paquete de leyes en materia de educación que les quitaba facultades en algunas áreas del sistema educativo en las que de ahora en adelante el Ministerio de Educación tendría una presencia obligada. Asimismo, las disputas sectoriales también comenzaron a provenir del sindicalismo representante de los trabajadores del sector público ecuatoriano que son regulados a través de diversos regímenes que el gobierno propuso reemplazar. Con respecto a la CONAIE, la mayor organización indígena del Ecuador, y su brazo político el movimiento Pachakutik, el conflicto con el proyecto correísta comenzó a principios de 2009 en torno a los recursos naturales. El movimiento indígena y los ecologistas criticaron al gobierno por ser continuador de las políticas neoliberales al hacer de la extracción de petróleo y la explotación de los recursos naturales la fuente del desarrollo económico y de forma inversa, Correa los descalificó como “izquierdismo, ecologismo e indigenismo infantil”.⁵

Las organizaciones indígenas demandan al Estado no sólo una política activa de protección ambiental y preservación a los recursos naturales, sino la participación en las entidades públicas de toma de decisiones, como un “Consejo Plurinacional del Agua”, mientras que “el gobierno buscaba delegar todas las decisiones importantes en la Secretaría nombrada por el Ejecutivo” (Ospina, 2011:24). En definitiva, el meollo de la cuestión no sólo radicaba en el contenido de estas leyes que afectaban directamente los intereses y beneficios de estos diversos sectores y organizaciones, sino también en la forma en que habían sido tramitadas y aprobadas. Este modo de gestionar la agenda pública se pondrá de manifiesto en todo su esplendor durante el conflicto del “30-S”.

2. Nivel intermedio de política pública: poder político, policías y militares en Ecuador.

Además de tener en cuenta los principales aspectos del proceso de cambio iniciado por Correa en un contexto signado por el agotamiento del paradigma neoliberal, así como la dinámica de conflictividad social ligada a las Leyes de Transición que se esbozaron en la sección anterior, se considera insoslayable hacer una breve referencia a los procesos políticos que se ubican en el nivel intermedio de política pública. Para ello, se expondrá brevemente cómo fueron los vínculos políticos entre el poder político y la Fuerza Pública en Ecuador en relación a la política institucional, fundamentalmente durante el período de la gestión de Rafael Correa.

Históricamente, la policía ha sido una de las instituciones más conservadoras de las sociedades latinoamericanas. La policía nacional ecuatoriana no es la excepción, manifestando desde sus orígenes una resistencia permanente frente a los cambios institucionales impulsados desde los gobiernos (Pontón, 2008). Este *habitus* conservador al interior de la Policía Nacional se articuló a su escaso —o nulo— prestigio institucional y legitimidad social dado que la ciudadanía tendía a asociar a la institución con la corrupción, la violencia a los derechos humanos y la complicidad con el accionar delincuenciales.⁶ La Policía Nacional ecuatoriana surgió como una fuerza civil al interior del Estado pero adaptando su estructura, funciones, doctrina y organización al modelo militar imperante. A partir del año 1941, como consecuencia de la guerra entre Ecuador y Perú, la fuerza policial se fue militarizando aún más, pese a los intentos de los distintos gobiernos por desligarla del proceso militar y otorgarle una entidad propia (Pontón, 2007). Asimismo, a pesar de las diversas crisis políticas e institucionales que han marcado al país en las últimas décadas, nunca se ha propuesto una reforma institucional para la Policía Nacional, permaneciendo de forma intacta a lo largo de sucesivos avatares.

Las relaciones que históricamente se han forjado entre el poder político y la institución policial estuvieron marcadas por el abandono, descuido y desatención por parte de aquél debido a múltiples factores, entre ellos, la composición social de sus filas —en su mayoría personas provenientes de las capas populares de la sociedad— y su escaso poder, en relación a los militares, para influir en el sistema político. Las élites políticas ecuatorianas nunca vieron la necesidad de implementar cambios drásticos en la institución, considerándola como “la última rueda del coche”. Este abandono institucional por parte del poder político y el simultáneo prestigio que las Fuerzas Armadas comenzaron a adquirir, especialmente luego de la Guerra del Cenepa en 1995 (García, 2006), generó un resentimiento creciente en la institución policial, especialmente de la tropa policial hacia la cúpula.

Con la llegada de Correa al poder, comenzaron a avizorarse algunos cambios al interior de la institución, fundamentalmente orientados a reformular el papel que desde hacía décadas venía cumpliendo la Fuerza Pública, en especial, los militares. A un mes de su asunción, el Presidente manifestó una voluntad de acercamiento hacia la institución policial, en detrimento de los militares. Fue creada la Comisión Modernizadora de la Policía Nacional, la cual decretó la emergencia policial y tomó la decisión, por orden del Ejecutivo, de otorgar una suma importante de recursos a la institución, destinados a modernizarla y a suplir su déficit económico, con el supuesto de que inyectando recursos a la institución y potenciando su capacidad operativa, la Policía podría comenzar a asumir de forma eficaz el rol que estrictamente le corresponde. Asimismo, para el año 2008, el gobierno había aumentado el salario de los policías en un 100 % en prácticamente todos los rangos. También se decidió efectuar modificaciones en la cúpula, desplazando a una gran cantidad de generales por diversos motivos, entre ellos, involucramiento en casos de violación a los derechos humanos y corrupción, truncando de esta manera los procesos de ascenso. La Comisión de la Verdad creada por Rafael Correa a inicios de su gobierno para investigar casos de corrupción y violencia policial, elaboró un informe que denunció excesos cometidos por miembros de la Policía y la necesidad política de depurar la Fuerza Pública. Asimismo, no debe perderse de vista el caso de Angostura⁷ a principios de 2008, que trajo como consecuencia la eliminación de la Unidad de Investigaciones Especiales (UIES) de la Policía, organismo financiado por el gobierno norteamericano (Ortiz, 2010).

Estas decisiones políticas tuvieron impactos negativos en las estructuras policiales, especialmente en los altos mandos, quienes se sintieron afectados por los procesos judiciales iniciados en su contra y el recorte de los beneficios provenientes del Departamento de Estado de los EEUU. En este contexto, las decisiones políticas por parte del gobierno nacional para intervenir en la institución de la Policía conllevó el malestar no sólo de la tropa policial, sino, fundamentalmente, de la cúpula, quien veía mermados sus beneficios y privilegios, especialmente en comparación a las Fuerzas Armadas (FFAA).

Las FFAA ecuatorianas, en contraposición a la Policía, son una institución que desde sus orígenes no sólo ostentó gran prestigio en la sociedad sino que fue concebida por el poder político como una fuente de modernización e indiscutido factor de poder. Cuando las dictaduras militares (1972-1976/1976-1979) cedieron paso a los gobiernos elegidos democráticamente, el poder militar continuó bajo otros ropajes, cumpliendo el papel de dirimientes (García, 2005) en la política ecuatoriana, tal como ocurrió en los diversos derrocamientos presidenciales de las últimas décadas. El rol tutelar sobre la autoridad civil se articuló con un papel preponderante en lo económico, en tanto las Fuerzas Armadas desde la década de 1970 actuaron como un poder económico corporativo que, interesado en los procesos económicos del Ecuador, tendió a concretar alianzas económicas con diferentes sectores estratégicos.

Pese a los intentos del gobierno por acercarse a la institución policial, la reforma de la Constitución de 2008 continuó garantizando el poder económico de las Fuerzas Armadas. En efecto, algunas medidas políticas confirman esta actitud, como el traspaso de la gestión de la empresa Petroecuador a la fuerza naval y la participación del Cuerpo de Ingenieros del Ejército en obras viales. En palabras de García (2009), “el mismo gobierno les ha asignado recursos y proyectos en vastos campos de acción del gobierno e incluso de la administración pública a pesar de que la Ley de personal militar lo prohíbe” (2009. 197).

Así, las Fuerzas Armadas en Ecuador, en lugar de ver acotadas sus capacidades de acción, fueron adquiriendo a lo largo de las décadas mayores márgenes de autonomía económica y política, fungiendo en ocasiones de garantes del orden político y social y dirimientes de los conflictos políticos. En este sentido, el conflicto del “30-S” debe ser enmarcado en este proceso de cambio iniciado con el gobierno de Correa, a partir del cual la voluntad política de llevar adelante la “refundación” del Estado (De la Torre, 2010) entró en tensión con diferentes sectores sociales.

3. Crónica de un conflicto anunciado: la gramática política del “30-S”.

“Luchen por cosas que vale la pena luchar, por el bien común (...) Si quieren matar al Presidente, mátenlo, mátenlo si quieren, si tienen valor, en vez de estar en la muchedumbre escondidos, pero seguiremos con una sola política, de justicia, de dignidad, este presidente no dará ni un paso atrás, viva la Patria”

(Discurso del presidente Rafael Correa, 30 de septiembre de 2010).⁸

A principios de julio de 2009, el presidente Correa envió a la Asamblea Nacional el proyecto de la LOSEP para su debate. El proyecto proponía un conjunto de normativas tendientes, desde la visión del gobierno, a racionalizar y homogeneizar el régimen laboral de los servidores y empleados públicos, tal como se esgrimía en el texto del mismo, a través de algunos mecanismos tales como la “compra de renunciaciones obligatorias”,⁹ la incorporación de la figura de las “horas extras”, la eliminación de prerrogativas y privilegios que históricamente habían gozado ciertos sectores dentro de la función pública tales como las condecoraciones y “canastas navideñas”, entre otros (LOSEP, 2010). Los principios de “racionalidad” y “universalidad” constituían el fundamento normativo de la LOSEP y en los que se inspiraba la propuesta de reestructuración del servicio público desde el enfoque gobiernista, que, en definitiva, respondía a una matriz política-ideológica más amplia que había marcado desde sus orígenes al proyecto de la RC.

Al mes siguiente, el proyecto fue derivado para su tratamiento a la Comisión de Derechos de los Trabajadores y Seguridad Social de la Asamblea Nacional, presidida por Nivea Vélez, asambleísta de la oposición perteneciente al Movimiento Municipalista. A partir de esta fecha, se convocó a diferentes sectores de la oposición política, organizaciones sociales, sindicatos y movimientos sociales con los cuales se comenzarían a entablar discusiones y debates en torno al contenido de la LOSEP para redactar el informe que sería remitido al Poder Ejecutivo. Al ser una ley bajo la cual se regían trabajadores de diferentes ámbitos dentro del sector público –desde los empleados estatales del Poder Ejecutivo, hasta trabajadores de la salud y educación, pasando por las FFAA y la Policía– el debate contempló la participación de una amplia variedad de organizaciones, en especial los sindicatos representativos de los trabajadores del sector público.

Luego de haberse desarrollado dieciséis sesiones de debate, se redactó el primer informe que sería remitido al Presidente de la Asamblea Nacional. Con posterioridad a la realización de diversos foros por distintas ciudades del país entre noviembre y marzo del siguiente año, en junio de 2010 se convocaron a otras organizaciones, actores sociales y políticos e instituciones para el segundo y último debate. Finalizado éste, el Pleno de la Asamblea aprobó el proyecto de ley con 108 votos a favor, 2 negativos y 9 abstenciones, es decir, consiguiendo los dos tercios de los votos necesarios y habiéndose dado un gran consenso entre asambleístas oficialistas y de la oposición (de los 124 asambleístas, 56 eran de AP). Lo importante a resaltar es que el proyecto que se enviaría nuevamente al Ejecutivo para su aprobación *no* incluía los dos artículos que habían generado las mayores críticas por parte de la oposición y que el gobierno firmemente defendía.

Por un lado, el artículo que reglamentaba la “compra de renunciaciones obligatorias” había sido resistido por los diversos sindicatos de los trabajadores por considerarlo una normativa que profundizaba la inestabilidad y flexibilización laboral. Por otro lado, el último texto propuesto por el Pleno de la Asamblea incluía el reconocimiento de bonificaciones, estímulos económicos, entrega de medallas y canastas navideñas *sólo* a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, más no a los otros servidores públicos. Esta excepción había sido una negociación a la que habían arribado los asambleístas con el sector policial y militar durante los meses que había tenido lugar el debate de la LOSEP;¹⁰ incluso los sindicalistas de los gremios de servidores públicos habían apoyado esa negociación dado que habían asumido como propias las demandas de la Fuerza Pública al carecer ésta de representación política, según argumentaron varios dirigentes sindicales entrevistados.

La lógica corporativa que había operado al interior de la Asamblea por parte de estos heterogéneos sectores que de alguna u otra forma se veían perjudicados era, en efecto, el blanco de la batalla política que el gobierno nacional había desatado desde los inicios de su gestión. Los acuerdos y negociaciones a los que se había arribado entre diversos

actores políticos en la arena parlamentaria para lograr que los intereses de la Fuerza Pública aparezcan representados institucionalmente (Schmitter, 2011) remitían, en efecto, a lo que desde el proyecto de la RC se concebía como una disputa entre los particularismos y el interés general. En teoría, los intereses y agendas basados en particularidades en detrimento del interés colectivo, no necesitan ser legitimados permanentemente y mucho menos, en el espacio público, dado que una vez “negociado” su reconocimiento político-institucional, se consideran como elementos inherentes al sistema político, al menos por un tiempo prolongado. El sistema de medallas y condecoraciones había sido uno de los “arreglos institucionales” acordado entre el poder político y la institución desde hacía décadas, a través del cual las cúpulas se arrogaban una parcela de poder –recursos económicos e institucionales– al interior del Estado.¹¹

No obstante, los miembros de la Fuerza Pública, tal como lo manifestaron durante el conflicto a lo largo y con posterioridad, consideraban esos beneficios como “derechos adquiridos y conquistados”. La homogeneización institucional de los servidores públicos que suponía la ley, significaba, desde la mirada de los actores contendientes, un desconocimiento automático de los derechos y las estructuras identitarias que a través de décadas de luchas, negociaciones y trayectorias personales los servidores públicos, como la Policía y las Fuerzas Armadas, habían logrado. Como argumentó un asambleísta de Pachakutik a quien se entrevistó, “no se pueden disminuir derechos que ya están establecidos, que en su momento se habían ganado, no importa si por presión, por cuestiones jurídicas, por esfuerzos colectivos, o lo que sea. Los derechos, una vez adquiridos, no admiten vuelta atrás”.¹² El modo en que estos sectores habían obtenido otrora el reconocimiento institucional de sus derechos –ya sea por vía parlamentaria, corporativa, clientelar– no era un dato importante que cuestionara su legitimidad, según su visión.

En este punto, la cuestión del reconocimiento simbólico es clave para comprender el conflicto. Así lo argumentaba un alto mando del Regimiento Quito quien expresaba que la entrega de medallas a los policías, si bien concede un beneficio económico, también reviste de una dimensión simbólica. Aunque el gobierno nacional compensaba la entrega de esas medallas con el aumento del salario a través del pago de horas extras, un beneficio de la ley que según Correa había sido desconocida por los policías y militares ya que “no la habían leído”,¹³ los uniformados que ocupan el rango inferior de la estructura policial y militar repudiaban “la falta de respeto” que significaba la ley. Este mecanismo de sustitución mediante el cual “te quito esto, pero te doy aquello”,¹⁴ no opera de igual manera en el seno de la cultura e idiosincrasia de los actores sociales y políticos. En palabras de Daniel Pontón, “yo hablé con el ministro Carvajal (Ministro Coordinador de Seguridad Interna y Externa) antes de que salga, y hablábamos de los mecanismos de sustitución. Cuando tienes una ‘cabeza afectiva’, eso no te importa, quieres la medalla”. Aquél alto mando de la Policía afirmaba que

es muy complicado que la sociedad entienda, comprenda, las particularidades de esta cultura, es estrictamente una institución que se rige por preceptos éticos (...) por eso es necesario que la oficialidad no sólo goce de credibilidad sino también que sepa canalizar las respuestas, las dudas, las inquietudes.¹⁵

Desde el gobierno nacional, la demanda esgrimida por los policías carecía de legitimidad puesto que ninguna prerrogativa ni beneficios económicos habían sido socavados; por el contrario, la ley lograba el efecto contrario, mejorar la situación de la Fuerza Pública. Para algunos policías, sus prioridades no necesariamente coincidían con esa visión dado que la demanda en términos de reconocimiento era el fundamento de su identidad: “es el sentido que se asigna a determinada situación la que la produce como demanda (y esta producción es subjetiva). Esto produce que un sector de la población decida actuar para buscar modificar esa situación percibida como injusta, sentida –parafraseando a J. Rancière– como un daño” (Retamozo, 2009: 116).

Inicio de la interacción contenciosa: acumulación de demandas y veto presidencial.

La inquietud y malestar que se venían acumulando en el seno de la Fuerza Pública se potenciaban por los diversos rumores que comenzaron a circular meses anteriores al 30 de septiembre al interior de las instituciones policial y militar, materializados en pasquines que “informaban” que las jubilaciones se estaban deteriorando cada vez más.¹⁶ Uno de los militares en servicio activo al que se entrevistó, relataba que un (ex) dirigente político del Partido Sociedad Patriótica¹⁷ días anteriores al estallido del conflicto frecuentaba las inmediaciones del Ministerio de Defensa, entablando conversaciones con diferentes miembros de la cúpula militar, “hablando por teléfono, preocupado, y dentro del ministerio se sentía esa dispersión, gente importante que venía comentando cosas en los pasillos”. Asimismo, la circulación de este tipo de rumores generaba más preocupación en el seno de la tropa policial debido a la precaria comunicación que caracterizaba la relación entre los mandos inferiores y la cúpula, tal como se mencionó en la sección anterior. Así lo argumentaba un empleado del Área de Sueldos y Condecoraciones de Policía Nacional: “se acercaban los policías intimándome y pidiéndome información sobre sus sueldos, ya que sus jefes no querían hablar con ellos y alegaban no saber nada”. La profunda jerarquía social al interior de la institución policial era un rasgo histórico que ahora, en este episodio, cobraba visibilidad. Un policía en servicio pasivo explicaba que

la quita de las condecoraciones y medallas no perjudicaba tanto a las cúpulas ya que ellos, como todo saben, tienen negocios por fuera de su oficio, ellos (los militares) son como grandes empresarios que están asociados a las grandes compañías en Quito y Guayaquil.¹⁸

Un policía que fue entrevistado indicaba que “por desacuerdos” con sus compañeros decidió no participar de la protesta en el Regimiento Quito porque según él, “la derecha era la que estaba metida en este lío, y por la derecha pienso en los oficiales y generales que estaban enojados con Correa porque les estaba de a poco quitando los privilegios” y describía el accionar de la cúpula militar de esta forma: “los milicos saben cómo foguear, saben utilizar a los más débiles, desestabilizar lo que se propongan”.

En este contexto, luego de los extensos y complejos debates en la Asamblea, el 8 de septiembre de 2010 la Comisión de los Derechos de los Trabajadores tomó conocimiento del veto presidencial emanado desde el Poder Ejecutivo. Este veto no sólo objetaba y rechazaba los dos artículos propuestos y aprobados por mayoría en el seno de la Asamblea, tal como se explicó anteriormente, y por ende, desconocía las demandas que estos sectores habían incorporado (la exclusión de la “compra de renuncias obligatorias” y la conservación de los estímulos económicos y reconocimientos para la Policía y las FFAA) sino incluso añadía otra cláusula: el 50 % de la indemnización por la compra de la renuncia podría ser cancelada con bonos del Estado, lo cual, desde la percepción de los sindicalistas, profundizaba la ya débil garantía de estabilidad laboral.

El conflicto adquirió visibilidad pública a partir del veto presidencial. Pese al amplio consenso que se había logrado en la Asamblea respecto a la LOSEP, la intervención del Poder Ejecutivo implicó desconocerlo. La lógica política con que la acción gubernamental tramita las decisiones políticas –concentración del poder presidencial, carencia de diálogo, intervención en otros poderes del Estado– ahoga las facultades que reviste la Asamblea Nacional, aniquilando todo espacio de debate y negociación con los sectores organizados. Si bien esta forma de ejercer el poder tiene su justificación gubernamental en la idea de que las organizaciones de intereses particulares atentan contra la construcción del bien común, muchas veces no es capaz de absorber los potenciales frentes de conflicto que terminan por visibilizar el peso del corporativismo en el Estado ecuatoriano. De forma paralela, desde diversos sectores sociales se dejaba traslucir el clima de malestar en torno a la forma en que el Poder Ejecutivo estaba procesando en ese momento el debate parlamentario de ciertas leyes (Ley de Educación Superior, Ley de Minería, Ley de Comunicación, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización).¹⁹

El Pleno convocó a una sesión para el 29 de septiembre, día en el cual sólo se reunieron 72 de los 83 votos que se requerían para que los textos originales que no incluía la compra de renuncias obligatorias ni la eliminación de las condecoraciones para la Fuerza Pública fueran ratificados. Mientras el ambiente en la Asamblea se cargaba de tensiones, dirigentes de organizaciones sindicales anunciaban movilizaciones inmediatas, una posible petición de muerte cruzada,²⁰ demandas ante la Corte Constitucional, y desde la ciudad de Guayaquil la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador (FEUE) convocaba a un paro de actividades. Ese día, sin embargo, los trabajadores nucleados en la Federación de Servidores Públicos y otros sindicatos como la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOLS), la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas Unitarias de Trabajadores (CEDOCUT) y el Frente Unitario de los Trabajadores (FUT) habían logrado conservar “el derecho al trabajo”, es decir, la no inclusión de la compra de renuncia obligatorias en la ley, pero sin embargo, se sentía un malestar e inquietud entre los sectores de la Fuerza Pública tal como expresó un dirigente sindical de la CEDOCUT. Según sus palabras, “observamos personalmente la molestia que se generó y algunas peticiones de coordinar el momento, la indignación, y como éramos su portavoz –de los policías y militares– y aunque nosotros habíamos logrado ese pedazo de conquista, convocamos de inmediato a todo el mundo a una movilización para el 30”.²¹

En horas de la tarde, el presidente de la Asamblea, Fernando Cordero, en medio de la votación en torno al veto presidencial, decidió clausurar la sesión y postergarla para el día siguiente. Según algunos asambleístas de la oposición política a quienes entrevistamos, el motivo del cese de la sesión el día 29 residía en que “Alianza País no había conseguido los votos necesarios, porque los mismos asambleístas de AP habían votado en contra del Presidente, incluso muchos no dieron quórum”²² y “el Presidente se había enojado con sus asambleístas y se escuchó la posibilidad de que llame a una muerte cruzada”.²³

El 30 de septiembre en Ecuador: motín policial, violencia y crisis institucional.

De esta forma, el 30 de septiembre, la capital ecuatoriana amaneció con la noticia de que los policías del Regimiento Quito n°1 se habían acuartelado y decidido no ofrecer sus servicios a la comunidad, declarándose en estado de huelga. A medida que pasaban las horas, las policías de las otras provincias se sumaban a la protesta en sus respectivas ciudades. La quema de neumáticos, condimentado con el lanzamiento de bombas lacrimógenas, así como el bloqueo de las calles, fueron las modalidades de protesta a las que recurrieron para hacer público su malestar y exigir al gobierno que retrocediera con la aprobación de la LOSEP.²⁴

Mientras los policías tomaban el Regimiento N°1, militares de la Fuerza Área Ecuatoriana (FAE) a primeras horas de la mañana ya estaban ocupando el aeropuerto de Quito. Los militares de tropa que paralizaron la actividad en el aeropuerto sostenían elaboradas pancartas en las que podía leerse: “Basta de mentiras, destitución Ministro de Defensa; destitución mandos militares, tropa unida jamás será vencida”. Asimismo, en las inmediaciones del Ministerio de Defensa grupos de militares protestaban, vociferaban e insultaban al presidente, mientras que la Escolta Legislativa de la Asamblea Nacional había cedido ante las órdenes del asambleísta del Partido Sociedad Patriótica (PSP), Gilmar Gutiérrez, hermano del ex presidente Lucio Gutiérrez, para que impidiera la entrada de los asambleístas de AP.

Estudiantes y docentes representados por la UNE –sindicato articulado al partido político MPD– también emprendieron acciones de protesta afuera del Regimiento Quito y en las inmediaciones del Asamblea Nacional en apoyo a los policías. Si bien durante esa jornada los diferentes gremios que representan a un gran espectro de trabajadores no habían convocado a sus bases en apoyo a las acciones de los policías, según el relato de un dirigente de la Unión General de Trabajadores del Ecuador, esa mañana se reunieron en la sede del sindicato, y a diferencia de entidades gremiales como la CEDOCUT y Federación Nacional de Servidores Públicos (FENASEP),²⁵ hicieron un llamado a sus representados para salir a las calles a protestar contra el gobierno. El motín policial había constituido el catalizador para que tanto sectores ubicados en la derecha como en la izquierda del espectro político-ideológico, se fueran incorporando a la protesta de forma más o menos oportunista, generando mecanismos de articulación entre diversos sectores. Fue, en efecto, el motín el que terminó de gestar el contexto de oportunidad para que diversos actores sociales y políticos llevaran adelante acciones desestabilizadoras. Durante este día se puso de manifiesto que detrás de una reivindicación concreta de la Fuerza Pública, otros sectores aprovechaban el contexto de malestar que se venía gestando a lo largo de los meses para intentar desestabilizar al gobierno.

La dinámica de la movilización en las calles estuvo marcada por las entidades gremiales y por parte del movimiento indígena. Los lazos de solidaridad, aunados al sentido de la “oportunidad”, parecían reflotar una y otra vez en los discursos de los actores involucrados en el conflicto. Como señala Barros (2006), es frecuente que durante los conflictos políticos ciertas reivindicaciones que originariamente no habían sido expuestas con fuerza en el espacio público, “aprovechen” la activación de una protesta, protagonizada por actores que encarnan una demanda puntual distinta, para sumarse a ella en términos de lazo de solidaridad. Amalgamarse a una demanda, distinta a la reivindicación activadora del conflicto, para fortalecer los lazos de solidaridad es otra forma de decir que el estallido del conflicto modificó un contexto de oportunidades que, dada la correlación de fuerzas sociales y políticas imperante, permitía que la particularidad de la demanda

saliera de su aislamiento y “ganara en generalidad” (Rosanvallon, 2008) al incluir otras demandas contra el mismo adversario.

La decisión del presidente Correa fue dirigirse personalmente al Regimiento Quito a las 10 de la mañana, junto con su equipo presidencial. En medio de bombas de gases lacrimógenos, insultos, gritos y abucheos por parte de los policías, el presidente ingresó al recinto del Regimiento y desde el balcón de una ventana, intentó hablarles a los uniformados: “de cualquier institución esperaba algo así, menos de la Policía Nacional, escóndanse en la muchedumbre señores, recuerden cuánto ganaban antes, hemos más que duplicado los sueldos”, a lo que un grupo de policías coreó “eso lo hizo Lucio” (en referencia al ex presidente Lucio Gutiérrez). Luego de haber expuesto las políticas que se habían implementado a lo largo de la gestión presidencial para beneficio de la Policía Nacional (aumento de sueldos, entrega de recursos, infraestructura), los ánimos se caldearon aún más por parte de la tropa insubordinada, quien reclamaba la derogación de la ley que, según sus argumentos, les quitaba beneficios.

Con posterioridad al breve pero intenso discurso presidencial, las acciones beligerantes de la policía se potenciaron aún más, lanzando gases lacrimógenos para impedir la salida del Presidente del Regimiento. Correa, junto con su equipo de seguridad, en su afán por abandonar el lugar, recibió golpes y su equipo decidió trasladarlo al hospital próximo al Regimiento –Hospital de la Policía– donde permaneció hasta las 9 de la noche dado que alrededor de 300 uniformados se apostaban fuera del recinto impidiendo violentamente su salida, “Correa estuvo efectivamente secuestrado: varios de ellos no estaban dispuestos a dejarlo salir a menos que firmara un compromiso de amnistía y revisión de la ley” (Ospina, 2011: 20). Los policías sublevados intentaron ingresar por la fuerza al hospital para, según el testimonio de algunos de ellos, “poder dialogar con el presidente, queríamos que nos firme él en persona que daría marcha atrás con esa maldita ley”.²⁶ Sin embargo, la guardia de seguridad lo impidió tenazmente, incrementando aún más las acciones violentas de los policías, quienes también lanzaron gases lacrimógenos contra cualquier ciudadano que quisiera tomar fotografías o filmar las escenas. La utilización de la violencia como método de acción tiene cierta eficacia en la medida en que, tal como teorizó Tilly (1998), no requiere de la masividad de otros sectores –distintos a los que inician la protesta violenta– para ser ejercida, ni una estructura organizativa robusta. No obstante, una de las limitaciones es que genera cierta repulsión por parte de la ciudadanía, tal como ocurrió el 30 de septiembre: mientras que diversos sectores sindicales, organizaciones políticas y movimientos decidieron apoyar la protesta a través de acciones contenciosas concretas, los ciudadanos sin afiliación a algún grupo organizando fueron repelidos por el riesgo que dichos actos violentos podrían implicar.

Durante las primeras horas en que el mandatario se vio imposibilitado de abandonar el Hospital, diversas acciones de protesta se activaban en todo el país, fundamentalmente

en Quito y Guayaquil. Asimismo, el clima de tensión se potenció con la toma de las gobernaciones en algunas ciudades en las que policías acompañados de estudiantes militantes de la FEUE y la UNE desalojaron los recintos a través de acciones vandálicas y echando a los funcionarios. Asimismo, la Gobernación de Cotopaxi fue usurpada por un grupo de policías y de estudiantes que militan en el Frente Revolucionario Independiente Universitario (FRIU), derribando las puertas de acceso a la Gobernación y al despacho del gobernador. Pidieron el apoyo del movimiento indígena para que se realice una asamblea provincial y se decidiera qué hacer. El MPD, y la UNE –organización satélite de este partido político– se pronunciaron no sólo a favor de la protesta protagonizada por los policías y algunos sectores de las FFAA sino que convocaron a sus bases para movilizarse dado que su lucha, la de “los de abajo”, era la misma que la de los policías, una lucha histórica contra los “patrones”.

Por su parte, si bien la CONAIE no llamó a sus bases a movilizarse en apoyo al reclamo policial, varios de los dirigentes y militantes del Movimiento Pachakutik, brazo electoral de aquella, difundieron comunicados, en algunos casos de forma unilateral, exhortando a sus adeptos a respaldar “la lucha de los servidores públicos” responsabilizando de la situación al presidente Correa por su “actitud dictatorial”. Cléver Jiménez, jefe del bloque de Movimiento Pachakutik, sostuvo que “la situación de los policías y miembros de las Fuerzas Armadas debe ser entendida como una justa acción de servidores públicos, cuyos derechos han sido vulnerados” (Boletín de prensa del Bloque Pachakutik, 30 de septiembre 2010).

Procesamiento del conflicto: cediendo al corporativismo.

En este contexto, se desplegaron e intervinieron un conjunto de lógicas políticas para procesar el conflicto que ya estaba decantando en una crisis política e institucional. En primer lugar, la decisión del gobierno de decretar el estado de sitio (concentrando la seguridad interna en manos de las FFAA) y la cadena nacional. A través de ésta, se enunció la “tesis del intento de golpe de Estado” lo cual tuvo una poderosa eficacia política ya que logró mover varias piezas del conflicto. Audazmente, el gobierno instaló pública y mediáticamente la tesis según la cual desde diferentes sectores se había planificado derrocarlo, lo cual actuó como un disuador de las movilizaciones y acciones directas, modificando de esta manera la interacción contenciosa a favor del gobierno. Anunciando que los actores involucrados habrían estado durante los meses previos fraguando un golpe destituyente, el motín policial –y los potenciales apoyos sociales y políticos, incluso internacionales– automáticamente perderían legitimidad. Asimismo, las negociaciones y los acuerdos a los que se había arribado en la Asamblea Nacional luego de meses de debates y transacciones quedarían completamente invalidados, apareciendo como consensos espurios.

La lógica propia que adquirió el motín policial obligó a los diversos sectores a posicionarse frente al mismo, generando la disyuntiva entre las entidades sindicales acerca de si apoyarlo o permanecer neutrales. Sin embargo, como se demostró, varias organizaciones y gremios decidieron apoyarlo activamente. El motín había tenido como objetivo captar la visibilidad y adhesión de un amplio conjunto de sectores, es decir, que la protesta ganara en generalidad. No obstante, una vez instalada la tesis del golpe, todos los actores involucrados quedaron deslegitimados. De esta forma, la dinámica de la interacción contenciosa no sólo habilitó e incentivó la acción de algunos sectores sino que al mismo tiempo, marcó las coordenadas bajo las cuales una demanda podía ser considerada legítima o no.

Asimismo, a raíz de este anuncio, el gobierno recibió un rotundo apoyo por parte de organismos internacionales, como la OEA, y los países miembros de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), quienes inmediatamente se reunieron en la ciudad de Buenos Aires y se pronunciaron en contra del intento de golpe de Estado y en defensa de la democracia. El apoyo regional a la democracia y al gobierno de Correa fue decisivo para disuadir el intento de desestabilizar y derrocar al gobierno (Oleas y Falconí, 2010: 37).

Por otro lado, desde el gobierno se convocó a la movilización de sus bases sociales para demostrar el apoyo que gozaba el régimen de la RC. El Ministro de Relaciones Exteriores, Ricardo Patiño, concentró en la Plaza Grande, frente al Palacio de Gobierno, a miles de ciudadanos dispuestos a apoyar al gobierno frente al “intento golpista” por parte de un conjunto de sectores sociales, y lideró las marchas de apoyo hacia el hospital para “rescatar al Presidente”. Esta lógica movimienista fue empleada por el gobierno como muestra de apoyo al régimen y la democracia ante los sublevados y fuerzas de la oposición que se habían articulado en torno a un intento desestabilizador. Sin embargo, dado la dinámica que había adquirido la interacción contenciosa, cargada de una violencia tenaz incluso hacia los ciudadanos, las movilizaciones en las inmediaciones del hospital potenciaron la violencia ejercida por los policías sublevados y repelieron a los ciudadanos que se habían movilizad.

Por último, el papel de las FFAA de Ecuador fue concluyente para el desenlace del conflicto. Durante las horas que el presidente estuvo retenido en el hospital, recibió a varias delegaciones de policías que le exigían la firma de un decreto donde garantizara no sólo algunas medidas beneficiosas para la Policía (la derogación de la LOSEP, entre otras) sino también la amnistía para los policías y militares sublevados²⁷. El presidente se negó a ceder ante dicha presión y decidió acudir a los grupos especiales de las FFAA para que lo rescataran, quienes expresaron un “respaldo incondicional al gobierno” (Unda, 2011). No obstante, es necesario resaltar que el Comando Conjunto de las FFAA recién se pronunció públicamente en horas de la tarde en apoyo al gobierno constitucional,

lo cual ha llevado a poner en tela de juicio las intenciones reales de aquellas (Ospina, 2011). Luego de algunas horas de preparación, dos grupos de élite de la Policía Nacional, el GOE y el GIR, y el Grupo Especial de Operaciones (GEO) de las FFAA se dirigieron hacia el hospital y lograron sacar a Correa en medio de la balacera y francotiradores apostados en las inmediaciones del lugar.

De esta manera, el gobierno activó un conflicto que terminó fortaleciendo a uno de los actores políticos de mayor peso durante el neoliberalismo, como son las Fuerzas Armadas. Los meses posteriores al 30 de septiembre, el presidente firmó algunos decretos que perjudicaban a la Policía Nacional y otros que beneficiaban a las FFAA: el Decreto presidencial 632 (enero de 2011) quitaba la autonomía legal, judicial y extrajudicial a la Policía Nacional, la cual pasaría a estar bajo la órbita del Ministerio del Interior; la Resolución 104 del Ministerio de Relaciones Laborales (abril de 2011) aumentaba las remuneraciones de todos los grados de las FFAA, mas no de la Policía Nacional. Con estas decisiones, el gobierno, de forma implícita, estaba indicando a quién le atribuía oficialmente la responsabilidad en el conflicto político e intento desestabilizador. Asimismo, habiendo delegado el “rescate” a las FFAA –y posteriormente con estas decisiones normativas–, nuevamente éstas volvían a ocupar el rol de fuerza dirimente en los asuntos políticos y exhibir una imagen “redentora”, tal como había ocurrido en las últimas caídas presidenciales en Ecuador (García, 2010). El gobierno no tuvo la capacidad de “leer” el contexto político más amplio y mucho menos pudo avizorar que si eliminaba ciertos beneficios a la Fuerza Pública, se generaría un escenario propicio para un intento golpista, dado que el día 30 de septiembre se puso de manifiesto las fallas del sistema de inteligencia ecuatoriano para advertir al gobierno de este tipo de acciones.

Reflexiones finales: nudos problemáticos en torno al postneoliberalismo.

Luego de haber reconstruido la gramática política de la contienda política conocida como “30-S”, se plantearán dos nudos problemáticos que requerirán una indagación más profunda en investigaciones posteriores y que aquí sólo quedarán enunciadas a modo de hipótesis. Por un lado, las *tensiones* de las *agendas políticas postneoliberales*; por otro, y que se desprende de lo anterior, las *batallas contra el corporativismo*.

Las agendas políticas de los nuevos gobiernos latinoamericanos se orientaron a superar el modelo político y económico neoliberal implementado en la región en las décadas pasadas. Para ello, se propusieron romper con el núcleo duro del paradigma impuesto por el llamado Consenso de Washington a través de un conjunto de contundentes políticas destinadas a revertir las consecuencias económicas, políticas y sociales perjudiciales para la gran mayoría de esas sociedades. El Estado se convirtió en estos gobiernos en el eje neurálgico de las agendas post-neoliberales, presentando ciertos matices de acuerdo a los desarrollos históricos y contextuales de cada país. Pasó a convertirse en una poderosa herramienta política para modificar un orden que parecía necesario e inevitable.

No sólo se recuperaron capacidades estatales otrora aniquiladas, sino que se le asignó al Estado una función instituyente del interés general (Arditi, 2009).

En el caso específico de Ecuador, este “retorno” del Estado ha significado la inauguración de un ciclo cargado de enfrentamientos y conflictos en los que se ven involucrados sectores de la sociedad resistentes a aceptar esos cambios. Los *loci* de antagonismos fueron múltiples lo cual colocó al gobierno ante una dificultad para absorber los potenciales frentes conflictivos, especialmente aquellos protagonizados por actores corporativos. Este regreso del Estado se vio articulado a un fuerte liderazgo presidencial con una potente capacidad decisional para autonomizarse de los factores de poder que durante el ciclo neoliberal habían marcado el rumbo de las sociedades, produciéndose una recomposición de dichos factores a favor del gobierno. Ahora bien, esta lógica política a través de la cual se llevó adelante la agenda de cambio propuesta por la RC también condujo a la clausura de los espacios de deliberación, en especial, en la arena parlamentaria la cual se veía condicionada por el liderazgo del presidente Correa.

Fue la coyuntura del “30-S” la que puso de manifiesto la dificultad del proyecto de la RC para relacionarse con los particularismos encarnados en los actores sociales organizados –estrictamente corporativos, desde la visión del gobierno-. El sistema de prebendas y condecoraciones del que gozaba la Fuerza Pública era, según el gobierno, el resultado del enquistamiento en el Estado de los grupos de presión durante las décadas pasadas, al igual que otros poderes fácticos, como el gremio de los educadores (UNE). La “captura institucional” (Ramírez, 2010) por parte de estos sectores fortalecía su capacidad de obstrucción de toda política que afectara sus intereses inmediatos. Es por ello, que el gobierno ecuatoriano, desde los inicios, se propuso como uno de los objetivos, cristalizados en la nueva Carta Magna de 2008, descorporativizar las relaciones entre la sociedad y el Estado, es decir, aplastar todo vínculo político de los grupos particulares con las estructuras estatales que implique su captura. Las medidas adoptadas por el gobierno correísta se fundamentaban, en definitiva, en la necesidad de priorizar el bien común, en detrimento de los particularismos.

No obstante, la lógica corporativa, como se detalló en la reconstrucción del conflicto, encontró las condiciones para operar en la arena parlamentaria desde el primer instante en que se tomó conocimiento del proyecto de la LOSEP. El gobierno contaba con que gozaba de mayoría parlamentaria y que, por lo tanto, no debería haber obstáculos para su aprobación. Sin embargo, ante los consensos alcanzados en la Asamblea para que se derogaran los artículos que “perjudicaban” a los policías y militares, Correa decidió emplear la figura del veto presidencial y ratificar esos artículos. Fue éste el momento en que se desató el conflicto. El día 30 de septiembre se expresaron públicamente diversas demandas, y esta situación fue aprovechada políticamente de forma oportunista para desestabilizar al gobierno por varios sectores, incluso heterogéneos en términos políti-

co-ideológicos, tanto aquellos que desde un inicio habían quedado excluidos del proceso político iniciado con la gestión de Correa –partidos políticos como el PSP-, como aquellos que sintieron su aislamiento y abandono a partir de la etapa post-constituyente. El amotinamiento policial creó las condiciones para que otros sectores se sumaran a la protesta, generando un escenario hostil para la estabilidad democrática, incluso, la vida del propio presidente (Ramos y Páez, 2010).

Fue en este contexto, que el presidente no halló otra salida, más que la solución militar. Algunos grupos de las FFAA, como la Fuerza Área, habían tomado el aeropuerto de Quito; incluso fracciones de las cúpulas militares, estuvieron sospechados de haber participado en el intento de golpe de Estado. Sin embargo, la estabilidad democrática volvió a quedar en manos de ellas, como en tantos episodios políticos de la historia ecuatoriana. El gobierno, al ceder ante la lógica corporativa propia de las fuerzas militares, reafirmó y potenció el rol de actor dirimente en los asuntos políticos, tal como había ocurrido en las últimas caídas presidenciales en Ecuador (García, 2010).

Como consecuencia, la bandera política de la descorporativización con la que el gobierno de Correa se identifica termina activando conflictividades que, en última instancia, debido a las presiones políticas generadas en las interacciones contenciosas del espacio público, así como en las negociaciones y acuerdos parlamentarios, obligan al poder político a ceder ante la lógica corporativa. El círculo vicioso que se activa (política orientada a la descorporativización –activación de conflicto–fortalecimiento de las corporaciones), termina agotando la capacidad del gobierno de absorber este *locus* de conflicto político y fortaleciendo a los actores contenciosos, anclados en intereses particulares y en muchos casos, con una débil, e incluso nula, vocación democrática.

Por supuesto, afirmar esto no significa reducir el análisis político de los procesos socio-políticos y conflictos en términos dicotómicos y excluyentes entre visiones corporativas y anti-corporativas sino que propone estudiar las diversas lógicas políticas que se activan y se superponen en la tramitación de los diversos antagonismos sociales. Tampoco implica generalizar esta aproximación de índole exploratoria para todos los casos de conflicto político en el que intervienen actores corporativos. Sólo constituye una posible explicación de la activación de una multiplicidad de conflictos en el marco de estos nuevos gobiernos.

¹ Este artículo es el resultado de la investigación que desarrollé en el marco de la maestría en Ciencias Políticas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Ecuador durante 2010-2012. Agradezco las sugerencias y comentarios de los lectores anónimos, quienes me ayudaron a mejorar la versión final de este trabajo.

² Los gobiernos de Hugo Chávez (1999) en Venezuela, Néstor Kirchner (2003) y Cristina Fernández de Kirchner (2007) en Argentina, Evo Morales (2006) en Bolivia, entre otros, forman parte de este nuevo ciclo político del “giro a la izquierda” dado que todos, de alguna u otra forma, se propusieron superar la agenda neoliberal impuesta en la región por el Consenso de Washington durante las últimas décadas.

³ La transición postneoliberal debe ser entendida como un proceso en permanente reconfiguración, con algunas marcadas rupturas con el ciclo estrictamente neoliberal de la década del '90 y también con algunas continuidades, producto, entre otros elementos, de las especificidades estructurales de las configuraciones sociales y políticas de los distintos países.

⁴ Este trabajo es el resultado de una investigación realizada, en términos metodológicos, a partir de una estrategia cualitativa que combinó la revisión y análisis de fuentes secundarias, tales como los periódicos de tirada nacional de posiciones político-ideológicas divergentes (El Universo, El Comercio y El Telégrafo), y el análisis de fuentes primarias basadas en entrevistas semi-estructuradas que realizamos a los actores socio-políticos que participaron de la contienda política (policías, militares, dirigentes sindicales, servidores públicos asambleístas que participaron de los debates legislativos previos al estallido del conflicto). En la mayoría de los casos, los nombres de los entrevistados fueron modificados para preservar su anonimato, tal como solicitaron varios de ellos.

⁵ Discurso del presidente Rafael Correa, 18 de enero de 2010.

⁶ Según datos de LAPOP, para el año 2004, la Policía en Ecuador se ubicaba, desde la percepción ciudadana, en el tercer lugar como la institución más corrupta. Para el año 2005, el 72,5 de la ciudadanía confiaba poco o nada en la institución policial, y en 2008, el 54,2 % de los ciudadanos encuestados creían que la policía estaba involucrada en actividades criminales.

⁷ El 1° de Marzo de 2008 la Fuerza Aérea de Colombia atacó la zona selvática de Angostura (provincia de Sucumbios en Ecuador) con el objetivo de bombardear un campamento militar de las FARC, violando de esta manera la soberanía territorial de Ecuador y los principios fundamentales de derecho internacional humanitario.

⁸ Fragmento extraído de las palabras expresadas por el presidente Rafael Correa el día 30 de septiembre de 2010 desde el Regimiento Quito.

⁹ La “compra de renuncias obligatorias” era una medida que el gobierno quería incorporar en el texto de la LOSEP con el argumento oficial de lograr mayor eficiencia y calidad en la provisión de los servicios público. Según ese mecanismo, el Estado puede solicitar la renuncia a los empleados y funcionarios estatales a cambio de una indemnización consistente en el pago de cinco salarios básicos unificados por cada año de servicio y hasta por un valor máximo de ciento cuenta salarios básicos unificados del trabajador. Si bien esta disposición no fue incluida finalmente en el texto de la ley, en julio de 2011 el Presidente firmó el Decreto número 813 el cual ponía en vigencia dicho mecanismo.

¹⁰ Esta información fue recabada a partir de las entrevistas realizadas a la asambleísta Lourdes Tibán (movimiento político Pachakutik), dos asambleístas del mismo movimiento político (quienes solicitaron resguardar su anonimato) y al dirigente sindical Mesías Tatamuez de la FENASEP.

¹¹ En efecto, dicho sistema de condecoraciones fue obtenido luego de una huelga de policías en 1980, la única en todo el período democrático, además de la del 30 de septiembre de 2010.

¹² Entrevista a Mauricio, asambleísta de Pachakutik, 17 de mayo de 2012, Quito.

¹³ Discurso del presidente Correa el día 30 de septiembre desde el Palacio de Carondelet, luego de haber sido rescatado del Hospital donde se encontró detenido durante ese día.

¹⁴ Entrevista al especialista en temas de seguridad, Daniel Pontón, 24 de mayo de 2012, Quito.

¹⁵ Entrevista realizada a un alto mando del Regimiento Quito, 24 de mayo de 2012, Quito.

¹⁶ Entrevista a Ramón, policía en servicio activo que participó de la protesta, 19 de mayo de 2012.

¹⁷ El Partido Sociedad Patriótica (PSP) es un partido político nacionalista de derecha, fundado en 2001 por el ex coronel Lucio Gutiérrez. Las bases sociales de apoyo a este partido residen en militares, policías y sectores sociales ligados a la fuerza pública, por eso es considerado por muchos analistas (García, 2005) como el brazo político de las Fuerzas Armadas y la Policía.

¹⁸ Miembros de las cúpulas militares y policiales, especialmente las primeras, tienen participación accionaria

en grandes empresas del Ecuador, como el consorcio Holding Dine, así como en el control de sectores estratégicos, como el caso de Petroecuador. Para una profundización de la relación entre militares y empresas ver Bertha García (2009).

¹⁹ Durante el mes de septiembre, se desarrollaron diferentes manifestaciones en Quito y Guayaquil por parte de diversos sectores sociales y económicos: servidores públicos del Servicio Exterior y de la Función Judicial, representantes de las universidades estatales, dirigentes del Movimiento Popular Democrático (MPD), la Unión Nacional de Educadores (UNE) y la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador (FEUE) (periódicos El comercio y El universo).

²⁰ La muerte cruzada es el mecanismo legal contemplado en la Constitución de 2008 mediante el cual el Poder Ejecutivo puede disolver el Poder Legislativo llamando a elecciones tanto para renovar el Parlamento como el Poder Ejecutivo, teniendo la posibilidad el presidente en funciones de presentarse a las nuevas elecciones.

²¹ Entrevista a Fernando, dirigente de la FENASEP, 22 de mayo de 2012, Quito.

²² Entrevista a Mauricio, asambleísta de Pachakutik, 20 de mayo de 2012, Quito.

²³ Entrevista a Lourdes Tibán, asambleísta de Pachakutik, 20 de mayo de 2012, Quito.

²⁴ Cerca del mediodía, en la ciudad de Guayaquil proliferaron saqueos de comercios y viviendas, generando una delincuencia desenfrenada ante la falta de seguridad policial.

²⁵ Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas Unitaria de Trabajadores y Federación Nacional de Servidores Públicos.

²⁶ Entrevista a Ramón, policía en servicio activo que participó de la protesta, 19 de mayo de 2012.

²⁷ Varios analistas políticos (Paz y Miño, 2011; Ramos y Páez, 2010) sostienen que al haberse adelantado y solicitar la amnistía, miembros de la Fuerza Pública ya estaban reconociendo intenciones golpistas de parte de sus filas.

Bibliografía

- Acosta, Alberto** (1999). “El tortuoso e interminable ajuste ecuatoriano”: En *Nueva Sociedad*, N°161: 57-69.
- Antón, Gustavo, Jorge, Cresto, Julián, Rebón, Rodrigo, Salgado** (2011). “Una década en disputa. Apuntes sobre las luchas sociales en la Argentina”. En: *Una década en movimiento. Luchas populares en América Latina en el amanecer del siglo XXI*. Julián Rebón y Massimo Modonesi (comp.) Buenos Aires, CLACSO, Prometeo: 19-44.
- Arditi, Benjamín** (2009) “El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal?”. *Revista Ciências Sociais Unisinos*, 45(3):232-246.
- Barros, Sebastián** (2006). “Contaminación hegemónica y subordinación discursiva. Una aproximación a la protesta rural desde la teoría de la hegemonía”. En *El campo en la ruta: Enfoques teóricos y metodológicos sobre la protesta social rural en Córdoba*, Scribano, Adrián. Córdoba: Universidad Nacional de Villa María: 73-96.
- Borón, Atilio** (2004). “La Izquierda latinoamericana a comienzos del S.XXI: nuevas realidades y urgentes desafíos”. *Revista OSAL*, 13: 41-56.
- Burbano de Lara, Felipe** (2010). “La ciudadanía en la ‘revolución ciudadana’. Tensiones y contradicciones del proceso ecuatoriano”. En: *Ciudadanos y política en los albores del siglo XXI*, compilado por Cheresky, I. CLACSO, Manantial, Buenos Aires: 199-221.
- Colom González, Francisco** (1993). “Actores colectivos y modelos de conflicto en el Estado de Bienestar”. En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 63: 99-122.
- De la Torre, Carlos** (2010). “El gobierno de Rafael Correa: posneoliberalismo, confrontación con los movimientos sociales y democracia plebiscitaria”. *Revista Temas y Debates* 20:157-172.
- Falconí, F. y Oleas, J.** (2010). “Reformas institucional y las secuelas del 30-s”. *Revista Íconos* 39:35-44.
- García Gallegos, Bertha** (2005). “El 20 de abril: pasado y presente de un proyecto militar corporativo”. En *Revista Íconos* 23: 93-100.
- (2006). “Obstáculos pendientes para la construcción de una democracia efectiva”. Ponencia presentada en Encuentro Regional Andino, Lima, 5 de diciembre de 2006.
- (2009). “Singularidad de las Fuerzas Armadas y perfiles militares. De militares a empresarios: la crisis actual de las FFAA” En *Ecuador contemporáneo: análisis y alternativas actuales*. Montes del Castillo (ed). España: Editum: 179-198.
- Hey, Jeanne A. K. y Thomas Klak** (1999) “From Protectionism Towards Neoliberalism: Ecuador Across Four Administrations”. *Studies in Comparative International Development*. 4: 66-97.
- Mc Adam, Doug, Tarrow Sidney y Tilly, Charles** (2005). *Dinámica de la contienda política*. Editorial Hacer, Barcelona.
- Ortiz, Santiago** (2010) “30-S: La vulnerabilidad del liderazgo de la Revolución Ciudadana y de la Institucionalidad en Ecuador”. *Revista Íconos* 39: 25-34.
- Ospina Peralta, Pablo** (2009). “Corporativismo, estado y revolución ciudadana. El

- Ecuador de Rafael Correa”. En: *Estado, movimientos sociales y gobiernos progresistas*, Instituto de Estudios Ecuatorianos, Quito: 1-17.
- (2009a). “Historia de un desencuentro: Rafael Correa y los movimientos sociales en el Ecuador (2007-2008)”. En *Repensar la política desde América Latina Cultura, Estado y movimientos sociales*. Hoetmer, Raphael (2009). Perú: Universidad Nacional Mayor de San Marcos: 195-218.
- (2011). “Ecuador: ¿intento de golpe o motín policial?”. *Revista Nueva Sociedad*, Número 231: 14-27.
- Pachano, Simón** (2007). *La trama de Penélope. Procesos políticos e instituciones en el Ecuador*. Quito: Flacso-Ecuador.
- Panizza, Francisco** (2005). “Unarmed Utopia Revisited: The Resurgence of Left-of-Centre Politics in Latin America”. *Political Studies* 53: 716- 734.
- Paz y Miño Juan** (2011). *Insubordinación o golpe. Ecuador: la trama del 30-S*. Quito: Editorial Abya Yala.
- Pontón, Daniel** (2007). “El proceso de reforma policial en Ecuador: un tema relegado al olvido”. En *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* 2:37-56.
- (2008). “La reforma policial en el Ecuador: un tema relegado al olvido”. En *Revista Íconos*, Flacso- Ecuador.
- Ramírez Gallegos, Franklin** (2010). “Postneoliberalismo indócil. Agenda pública y relaciones socio-estatales en el Ecuador de la Revolución Ciudadana”. *Revista Temas y Debates*, Número 20, Universidad Nacional de Rosario, CLACSO:175-194.
- (2012). “Reconfiguraciones estatales en Ecuador: 1990-2011”. En *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas*. Mabel Thwaites Rey (Ed). Ed. Arcis, Santiago de Chile: 341-374.
- Ramírez Gallegos, Franklin y Analía Minteguiaga** (2007). “El nuevo tiempo del Estado. La política posneoliberal del correísmo”. En *Revista del OSAL*, 22:87-103.
- Ramírez Gallegos, Franklin y Matthieu Le Quang** (2011). “Coaliciones legislativas, disciplina partidaria y conflicto social”. En *La Asamblea del Buen Vivir, informes de labores 2009-2011*. Quito: ASAMBLEA Nacional: 137-150
- Ramos, Mario y Páez, Alexei** (2010). “El magnicidio perfecto. Análisis de la crisis del 30 de septiembre del 2010 en Ecuador”. En: [http://alainet.org/images/CENAE%20magnicidio\(1\).pdf](http://alainet.org/images/CENAE%20magnicidio(1).pdf). Descargado el 13.11.12
- Retamozo, Martín** (2009). “Las Demandas Sociales y el Estudio de los Movimientos Sociales”. En *Cinta Moebio* 35: 110-127.
- Rosanvallon, Pierre** (2008). *El modelo político francés. La sociedad civil contra el jacobinismo. De 1789 hasta nuestros días*. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Sader, Emir** (2008). *Posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: Clacso.
- Schmitter, Philippe** (2011). “¿Continúa el siglo del corporativismo?”. 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 de la Nación: 613-650.
- Thwaites Rey, Mabel** (2008). “¿Qué Estado tras el experimento neoliberal?”. *Revista*

del CLAD *Reforma y Democracia*. No. 41. Junio. Caracas. <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/041-junio-2008/thwaites> Descargado el 5.1.13

Thoumi, Francisco y Merilee Grindle (1992). *La política de la economía del ajuste: la actual experiencia ecuatoriana*. Quito: FLACSO.

Tilly, Charles (1998). "Conflicto político y cambio social". En: *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*. Tejerina, Benjamín y Pedro Ibarra, Trotta, Madrid: 25-42.

Unda, Mario (2011). "Ecuador 2010. El año 4 de la Revolución Ciudadana". En *Revista OSAL*, número 29, Buenos Aires: CLACSO: 137-149.

Vilas, Carlos (2010). "Las "ideas y regresos" del Estado". *Revista Utopía y praxis latinoamericana* 49:101-108.

Zemelman, Hugo (2009). *Uso crítico de la teoría. En torno a las funciones analíticas de la totalidad*. México: Universidad de las Naciones Unidas.

Política exterior y política de defensa en Argentina: dos caras de la misma moneda

Foreign policy and defense policy in Argentina: two sides of the same coin

Sergio Gabriel Eissa

UBA/UNSAM/CAEI. Investigador UBACyT en el Proyecto

"Multilateralismo e integración en el espacio sudamericano: UNASUR y el Consejo de Defensa Sudamericano de Defensa, desde la teoría y la praxis (N° 20020120200153-Resolución UBA N° 6932/13).

seissa@yahoo.com

Resumen

En este artículo sostenemos que la política exterior y la política de defensa se encuentran interrelacionadas. Por lo tanto, los lineamientos de la primera deberían reflejarse en la segunda. Asimismo, argumentamos que la política de defensa puede ser dividida analíticamente en tres dimensiones, es decir, política militar, política internacional de la defensa y política de defensa en sentido estricto o bien en términos estratégicos; este vínculo debería también reflejarse en esta última dimensión. En suma, se analizan así los lineamientos de la política exterior, particularmente la supresión de las hipótesis de conflicto con los países de la región, son observables en la dimensión estratégica, más precisamente, en la metodología de planeamiento por capacidades adoptada por el Ministerio de Defensa.

Palabras Claves: política exterior - política de defensa - planeamiento por capacidades

Abstract

In this article we assess the reciprocal interconnection between foreign and defense policies. Therefore, the guidelines of the first policy should be reflected in the second one. In addition, if we argue that defense policy can be analytically divided into three dimensions, such as, military policy, international defense policy and defense policy strictly defensive or in strategic terms; this link should also be reflected in the latter dimension.

Fecha de recepción

11.7.13

Fecha de aceptación

28.8.13

As a result, we analyze foreign policy guidelines and whether they are observable in the strategic dimension, more precisely, in the capability based planning methodology adopted by the Ministry of Defense.

Key words: *foreign policy - defense policy - capabilities based planning*

Introducción

A partir de 1985, actores políticos y sociales de variado alineamiento partidario (principalmente radicales y peronistas) e independientes, comenzaron a trabajar en un proyecto de ley de defensa que significara, por un lado, dejar atrás el largo período de intervenciones militares en el sistema político de la Argentina y, por el otro, consensuar una definición de defensa nacional que supusiera abandonar la Doctrina de la Seguridad Nacional y que sentara las bases para la construcción de una política de defensa autónoma hacia el futuro. Independientemente de las motivaciones de los actores involucrados,¹ la convergencia de sus intereses y sistemas de creencias permitieron alcanzar lo que Marcelo Saín (2000) ha denominado, el “consenso básico” en 1988. La fortaleza de esa problematización de la defensa nacional permitió que dicho consenso cristalizara en tres leyes esenciales a lo largo de tres gobiernos y de trece años.²

Como sostienen Zahariadis (2003) y Aguilar Villanueva (1993), la solución del problema está contenida en la problematización del mismo. En efecto, la definición de la política de defensa que adoptaron dichos actores, cristalizó en un conjunto de normas –que conforman un constructo sistémico (ver Cuadro N° 1) y que, por lo tanto, para su mejor comprensión deben ser leídas de manera conjunta–³ se asienta en al menos tres principios, que denominamos “liminares” (Eissa, 2013). Dos de ellos, se encuentran contenidos en la legislación, mientras que el tercero fue parte de una decisión política adoptada por la República Argentina durante los años ochenta y que ha sido mantenida hasta el día de la fecha. Dichos principios son:

- a) La supresión de las hipótesis de conflicto con los países vecinos que requieran la utilización de las Fuerzas Armadas;⁴
- b) La separación entre defensa nacional y seguridad interior; y
- c) El gobierno civil de la política de defensa.⁵

De esta manera, puede argumentarse que la actual orientación de la política de defensa argentina se ha construido a partir de esos pilares y, a lo largo de los años, cada gobierno ha agregado un elemento más en su consolidación, lo cual da cuenta del amplio arraigo

del “consenso básico” (ver gráfico N° 1). Asimismo, y como deducción de esos principios, puede sostenerse que existe un vínculo analítico entre la política exterior y la política de defensa nacional.

El propósito de este trabajo es analizar cómo los lineamientos de la política exterior se han reflejado en las orientaciones de la política de defensa argentina, más específicamente, en su dimensión estratégica. Para ello, realizamos en primer lugar algunas precisiones conceptuales, en cuanto al vínculo analítico existente entre ambas políticas. En segundo lugar, analizamos los lineamientos de la política exterior argentina, con particular atención en aquellos aspectos que pudieran estar vinculados a la política de defensa. Finalmente, buscamos dar cuenta de las características de la defensa nacional de nuestro país. En este sentido, se buscará correlacionar específicamente cómo los supuestos de la política exterior cristalizaron en la adopción de la metodología de planeamiento por capacidades militares.

a) Algunas precisiones conceptuales

En primer lugar, consideramos tanto a la política exterior como a la política de defensa como políticas públicas, es decir, la acción de las autoridades en las actividades de la sociedad y, asimismo, la esencia de la actividad del Estado (Eissa, 2013). Por lo tanto, la definición de política de defensa adoptada en la legislación argentina debió haber condicionado “*la configuración de los instrumentos, modos y objetivos de la decisión pública, las opciones de acción*” (Aguilar Villanueva, 1993: 52). Esto es así, porque existe una interdependencia conceptual entre la definición y la solución, ya que esta última “forma parte de la misma definición del problema.”

En segundo lugar, entendemos la política exterior como “*la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables – político-diplomática, militar-estratégica y económica– y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral*” (Russell, 1990b: 255 y Colacrai, 2004: 2). En este sentido, consideramos a la política de defensa del país como íntimamente asociada con la política exterior o, dicho de otra manera, la política exterior precede analíticamente a la política de defensa. Por lo tanto, no podemos dar cuenta de la segunda sin explicitar los principales lineamientos de la primera.

En tercer lugar, parafraseando a Clausewitz (1998), es la política la que conduce la política de defensa. La expresión, que Raymond Aron denomina la fórmula que hizo famoso a Clausewitz, aparece desarrollada en tres oportunidades a lo largo de su obra. La primera mención puede leerse en el título de uno de los apartados del primer capítulo del libro: “La guerra es una mera continuación de la política por otros medios”. En este apartado, el autor explica que la guerra “no es sólo un hecho político, sino más bien un

verdadero instrumento del intercambio político”: no es un evento ocasional, sino mas bien un medio habitual de la política (Fernández Vega, 2005: 181). En el mismo sentido lo entiende Aron (1987: 115), cuando afirma que el concepto de la subordinación de la guerra a la política, “o más exactamente la naturaleza esencialmente política de la acción bélica”, alcanza su plenitud en esta primera mención. Raymond Aron (1987: 128) continúa diciendo que la que guerra es un:

Acto de violencia destinado a imponer nuestra voluntad al otro, la guerra incluye un medio, la violencia, y un fin, fijado por la política. Pero como ésta somete la violencia a la inteligencia, o sea a la política, ésta última no cesa de conducir el desencadenamiento de la violencia.

Más aún, la opción de Carl Clausewitz por el poder civil es muy clara:

A partir de esta concepción, hay que considerar ilegítima e incluso nociva la distinción según la cual un gran acontecimiento militar o el plan de semejante acontecimiento debería permitir un juicio estrictamente militar; en verdad, consultar a los militares con respecto a los planes de guerra para que ellos den un juicio puramente militar (...), es un procedimiento absurdo; pero mucho más absurdo es el criterio de los teóricos según el cual los medios de guerra disponibles deberían confiarse al jefe militar para que en función de estos medios él establezca un proyecto puramente militar de la guerra (Clausewitz, 1976: 325).

Por lo expuesto, es el nivel estratégico nacional, los funcionarios civiles, el que conduce a las Fuerzas Armadas y el que le fija los objetivos políticos y estratégicos a las mismas. Una cuarta precisión conceptual que deseamos considerar es que, siguiendo a Jorge Battaglini (2010:242), la política de defensa puede ser definida como “el conjunto de acciones que adopta un Estado para garantizar su supervivencia frente a riesgos y amenazas” externas de origen estatal. Asimismo, sostenemos que la política de defensa tiene al menos tres dimensiones: “política de defensa en sentido estricto” (en adelante, la dimensión estratégica); “política militar”; y la “dimensión internacional de la política de defensa”.⁶ Mientras la política militar expresa la necesidad de ejercer el gobierno político sobre tal organización (Battaglini, 2010), la política de defensa en sentido estricto consistiría de:

las acciones, actitudes y medidas institucionales de carácter estratégico, decididas e implementadas por el gobier-

no nacional y destinadas a prevenir o enfrentar distintos tipos de situaciones de riesgo, conflictos o amenazas, potenciales o efectivas, que provengan de agresiones estatales de origen externo y que hagan peligrar la integridad territorial y la capacidad de autodeterminación del Estado y que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva.⁷

Por último, la dimensión internacional de la política de defensa se constituye en punto de contacto entre la política de defensa (en términos generales) y la política exterior (Russell 1990b); esto es, las acciones que se realizan desde la política de defensa como contribución a la política exterior de un país.

En síntesis, si el vínculo analítico planteado es correcto, debería haber una correspondencia entre política exterior y política de defensa o, más precisamente, podemos preguntarnos si existirá una vinculación entre los lineamientos de esa política exterior y la dimensión estratégica de la política de defensa. Es decir, cabe pensar que la decisión de eliminar las hipótesis de conflicto que planteaban una solución militar con los países vecinos tuvo que haber impactado en la metodología adoptada para el diseño del instrumento militar argentino.

Analicemos, en primer lugar, los lineamientos de la política exterior argentina.

b) Política exterior argentina

Una de las constantes de la política exterior argentina, que tiene sus orígenes durante los primeros gobiernos de Juan Domingo Perón (1946–1955), es la integración con América Latina. Durante el primer gobierno democrático, encabezado por Raúl Alfonsín (1983–1989), esa constante fue retomada y se avanzó aún más de lo que se había hecho hasta entonces. En efecto, el gobierno radical definió a la Argentina como un país occidental, no alineado y en vías de desarrollo, y puede sostenerse que el eje ordenador de la política exterior de Alfonsín fue “la protección y consolidación de la democracia” (Russell, 1995: 35); a partir del cual, pueden identificarse dos rasgos principales en las acciones que se emprendieron. El primero, de carácter defensivo, estuvo destinado a proteger el orden institucional; y el segundo, de carácter ofensivo, “empeñado en crear oportunidades a través de la presencia activa del país en el campo internacional” (Paradiso, 1993: 186). De esta manera, muchas de las iniciativas políticas respondieron a estos dos ejes interdependientes entre sí. Bajo estas premisas se avanzó en la integración latinoamericana, no solamente a través del fortalecimiento de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), sino también a través de dos de las obras más trascendentes del gobierno radical en política exterior, como fueron la firma del Programa de Integración y Cooperación

Económica (PICE) con Brasil,⁸ al que luego se incorporó Uruguay; y el referéndum y posterior aprobación del Tratado de Paz y Amistad la República de Chile en 1984,⁹ que solucionó la delimitación de la frontera en el Canal Beagle y el Estrecho de Magallanes. Estos acuerdos significaron el abandono de las viejas hipótesis de conflicto, inspiradas en pasadas concepciones geoestratégicas; el punto inicial para la construcción de un mercado común (Alconada Sempé, 1996); y el impulso para fortalecer la democracia, distendiendo dos de las fronteras más importantes del país (Fontana, 2006).

Estas acciones fueron continuadas por el presidente Carlos Menem (1989-1999). Durante su gobierno, los factores económicos ocuparon el primer lugar en las prioridades de la política exterior, debido a la vulnerabilidad externa que soportaba el país y a una segunda fase de transición dominada por las urgencias económicas (Russell, 1990 y Tini & Picazo, 2007). En efecto, según Russell (1995: 35 y 37), “en el comienzo del gobierno de Menem el centro de la política argentina estaba ocupado por las demandas económicas y sociales”, las cuales se veían fortalecidas por el fenómeno de la hiperinflación. En este sentido, el interés nacional quedó definido “en términos esencialmente económicos”. Pese a ello, durante estos años se mantuvo la orientación de política exterior respecto a Brasil y Chile, se profundizó la distensión y se avanzó fuertemente en el proceso de integración con ambos países.¹⁰ En primer lugar, el 26 de marzo de 1991 se puso en marcha el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que vino a dar continuidad al ya mencionado PICE. Asimismo, se continuó avanzando en materia de cooperación nuclear con Brasil: la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear de 1985 fue seguida por la Declaración sobre Política Común de Salvaguardas Nucleares en 1990, por la creación de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC) y un Sistema Común de Contabilidad y Control (SCCC) en 1991, y el Acuerdo de Salvaguardas entre el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y los gobiernos de ambos países en 1991. De igual forma, Argentina y Brasil aprobaron el Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco) en 1993 y el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP) en 1994. Finalmente, y casi simultáneamente, ambos países pusieron, formalmente, fin a sus respectivas hipótesis de conflicto en 1996 (Rosendo Fraga, 1998).

Los acuerdos de cooperación mencionados tuvieron también su correlato en el ámbito de la defensa nacional; Argentina y Brasil suscribieron un conjunto de mecanismos a los efectos de fortalecer las relaciones bilaterales en esta área, a saber:

1. El *Mecanismo Permanente de Consulta y Coordinación*, conocido como “*Mecanismo de Itaipava*” o 2 + 2: reúne a los Ministros de Defensa y de Relaciones Exteriores de ambos países. Este *Mecanismo* celebró su primera reunión los días 31 de julio y 1 de agosto de 1997 en la

ciudad de Itaipava. El objetivo era el examen, la evaluación, la implementación y el seguimiento de las cuestiones de mutuo interés en materia de Defensa y Seguridad Internacional.

2. El *Mecanismo Permanente de Análisis Estratégico (MAE)*: realiza anualmente el seguimiento e implementación de las decisiones adoptadas en el Mecanismo de Consulta y Coordinación y es preparatorio de cada reunión del 2 + 2. Es presidido por los viceministros de Defensa y de Relaciones Exteriores y está conformado por los estamentos políticos y profesionales de los ministerios y representantes militares. Los temas de conversación se centran en las consultas mutuas en cuestiones de interés común relativas a la defensa y la seguridad internacional.

Asimismo, en el marco de la Reunión del Mecanismo de Consulta y Coordinación del 28 de abril de 2000 se creó el *Grupo de Trabajo Bilateral de Defensa (GTBD)*, cuya Primera Reunión tuvo lugar en Brasilia, 26 de octubre de 2001.

En cuanto a Chile, luego de un largo proceso iniciado en 1992, el 29 de diciembre de 1998 el Congreso argentino aprobó el tratado que puso fin a la demarcación de una veintena de puntos que aún quedaban sin demarcar en la frontera con ese país (Eissa, 2005 y 2010b); entre ellos, los más importantes eran Laguna del Desierto, resuelto a través de un arbitraje latinoamericano —de acuerdo a lo dispuesto en el Tratado de 1984— y Hielos Continentales, a través de un acuerdo entre las partes. Estos pasos fueron acompañados por un importante acercamiento entre los sistemas de defensa de ambos países. A fines de 1995, se estableció el Comité Permanente de Seguridad entre Argentina y Chile (COMPERSEG), que tuvo su “broche de oro” con la supresión de la hipótesis de conflicto por parte de Argentina en julio de 1998.

La política exterior de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007 a la fecha) buscó reinsertar a la Argentina en el mundo y en América Latina de manera “digna”. Pese a que la crisis económica y política que atravesaba el país desde el 2001 fue un fuerte condicionante para los hacedores de la política exterior (Tini & Picazo, 2007: 1), el presidente Néstor Kirchner buscó alcanzar mayores grados de autonomía y un alejamiento de las políticas neoliberales y del Consenso de Washington, que le dio sustento. En este sentido, sostuvo que era “la política la que arrastra a la economía y no al revés, como nos hicieron creer durante años.”¹¹

De esta manera, la nueva política exterior argentina rechazaba la idea del unilateralismo, en el que una potencia estatal se proyectaba a escala planetaria, y se adhería al concepto de multilateralismo y de fortalecimiento de las instituciones internacionales.

En este marco, se abandonó la política de alineamiento automático con los Estados Unidos y se buscó tener un papel más relevante en América Latina en general, y es-

pecialmente con Brasil (Tini & Picazo, 2007 y Tini & Picazo, 2007b). Pese a algunos desencuentros, hubo un alto nivel de entendimiento y coordinación en el MERCOSUR, en temas tales como la oposición a EE.UU. frente a la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA),¹² en las negociaciones con la Unión Europea y en la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Durante la presidencia de Néstor Kirchner fue relanzada la relación con Brasil en materia de defensa, que se encontraba en un impasse producto de las orientaciones de la política exterior argentina en la década de 1990. El 30 de noviembre de 2005, con motivo del vigésimo aniversario del encuentro entre los ex Presidentes Alfonsín y Sarney, que constituyó el marco inicial del programa de integración entre Argentina y Brasil y, posteriormente, la base del MERCOSUR, los Presidentes Kirchner y Lula se reunieron en Iguazú para conmemorar la firma de la Declaración de Iguazú y la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear de 1985. Durante la ocasión, los cancilleres de ambos países firmaron una serie de acuerdos de cooperación en diferentes áreas, entre los que se incluyó un Acuerdo Marco en materia de defensa y un Protocolo Complementario al Acuerdo de Cooperación Científica y Tecnológica (firmado por ambos países en 1980). Dicho Acuerdo Marco permitió profundizar las acciones cooperativas en dicha área y revisar los mecanismos de diálogo existentes, previendo la creación de un nuevo Grupo de Trabajo Conjunto entre ambos ministerios.

A la vez, la cooperación con la República de Chile fue sumamente importante, en tanto que se realizaron cuatro reuniones del COMPERSEG y se firmó un Acuerdo, bajo la supervisión de CEPAL (la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, de la ONU), para establecer una metodología estandarizada común para la medición de los gastos en defensa. Si bien estos avances dieron cuenta de una cooperación sin precedentes, cabe destacar que el logro más significativo en materia de defensa con la República de Chile fue la constitución de la Fuerza de Paz Combinada Cruz del Sur.

En efecto, en octubre de 2003, en ocasión de una de las reuniones del COMPERSEG, Chile presentó una propuesta denominada “*Medidas para implementar el entrenamiento de fuerzas destinadas a cumplir operaciones de mantenimiento de la paz y participación combinada en futuras operaciones de paz*”, que fue analizada por el Ministerio de Defensa argentino, el Estado Mayor Conjunto de las FF.AA. y la Cancillería. Como resultado, el 29 de agosto de 2005, el Ministro de Defensa de Argentina y el Ministro de Defensa de Chile firmaron un Protocolo de Entendimiento en el cual se acordó impulsar un salto cualitativo en la relación de cooperación binacional en el ámbito de la defensa y seguridad desarrollando una Fuerza de Paz combinada binacional en el corto plazo. Asimismo, en el documento se preveía la conformación de una Comisión de Trabajo presidida por el viceministro de Defensa de Argentina y por el subsecretario de Guerra del Ministerio de Defensa de Chile y con el asesoramiento del Estado Mayor de la Defensa Nacional

por Chile y el Estado Mayor Conjunto por la República Argentina. Dicha comisión tenía por función definir los aspectos doctrinarios, la unidad de mandos, las cuestiones logísticas y de equipamiento, interoperabilidad y cooperación entre los centros de capacitación para misiones de paz CECOPAC (Centro Conjunto para Operaciones de Paz) y CAECOPAZ (Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz). En 2005 tuvieron lugar cuatro reuniones del Grupo de Trabajo, alternando la sede entre Chile y Argentina, para la Integración Combinada de Operaciones de Paz Argentina-Chile. En el transcurso de las reuniones, ambos Jefes de Delegación, en representación de los Ministros de Defensa, firmaron el *Acta de Acuerdo de intercambio de personal entre los Contingentes Argentino y Chileno en MINUSTAH (Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití)*, con la finalidad de implementar el intercambio y la integración de personal y unidades básicas de las Fuerzas Armadas de ambos países entre sus elementos desplegados en la Misión. Se delinearon las responsabilidades y se establecieron los procedimientos generales vinculados al intercambio e integración. Se efectuó una estimación de costos y se convino un calendario de actividades para la conformación de la Fuerza de Paz Combinada “Cruz del Sur”, comenzando en 2006 con la creación de Estado Mayor binacional y culminando en 2008 con la formación de la Fuerza de Paz y su puesta a disposición de la ONU. Por otro lado, se acordó la creación de un grupo de trabajo en cada país para el análisis de las Reglas de Empeñamiento/ Enfrentamiento (ROE) de MINUSTAH con la finalidad de determinar si existían diferencias de interpretación.

Finalmente no podemos dejar de señalar dos hechos en materia de política exterior, íntimamente ligados con la política de defensa: la participación argentina en la operación de paz en la República de Haití (MINUSTAH) y la creación de la UNASUR y, posteriormente, del Consejo de Defensa Suramericano (CDS).

Una vez producido el golpe de Estado en Haití en el año 2004, la República Argentina decidió participar, en primer lugar, a través del envío de Cascos Blancos. Al poco tiempo, y luego de recibirse el requerimiento formal de las Naciones Unidas, el Presidente Néstor Kirchner solicitó al Congreso el pedido de autorización para el envío de tropas en el marco de la Ley N° 25.880, que regula la entrada y salida de tropas del país. Aunque los medios locales sostuvieron que dicha decisión estuvo influida por la relación con los Estados Unidos, que le reclamaba a nuestro país un gesto conciliador debido a que Argentina no había acompañado la política estadounidense hacia Cuba y Venezuela ni respecto al ataque a Irak en el año 2003 (Elsa Llenderozas, 2007: 62) sostiene que

se privilegió el hecho que todo el MERCOSUR participaba de la misión y esto aseguraba más presencia como decisión política del bloque. Participar junto a los países de la región convertía a la misión en un esfuerzo verda-

deramente latinoamericano, permitía recuperar presencia internacional y a la vez era una oportunidad para actuar en misiones que tienen como principio el multilateralismo.

Asimismo, esta autora agrega en otro documento que

uno de los factores determinantes de la decisión fue la participación de países de la región en la misión de Haití. La respuesta inmediata de Brasil y Chile demostró un compromiso regional del que Argentina no quiso quedar excluida (...) (Asimismo), la posibilidad de enviar tropas a una misión de paz integrada por la mayoría de los países sudamericanos, creaba por sí mismo una instancia de cooperación regional única (Llenderozas, 2006: 20).

En este sentido, el Ministro de Defensa, José Pampuro, afirmó que *“es tiempo de que América Latina muestre que tiene puestos los pantalones largos”*, no habiendo tenido ninguna influencia la petición de “gestos” por parte de Washington ni una búsqueda de acercamiento con ese país para tratar de mejorar las posibilidades de negociación de la deuda externa argentina (Llenderozas, 2006). En definitiva, la Ley N° 25.906 del 18 de junio de 2004 aprobó el envío del contingente argentino y permitió que el Poder Ejecutivo pudiera extender la participación de los efectivos argentinos por un período máximo de dos años, sin necesidad de aprobación por el Congreso. En esa primera fase se desplegaron casi 600 efectivos (280 del Ejército, 220 de la Armada) y un hospital reubicable de la Fuerza Aérea.

En segundo lugar, nuestro país tuvo un rol muy activo en la creación de la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR) a través del Tratado de Brasilia en el 2008. La creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), aprobada en Costa do Saúpe, Brasil, en ocasión de la Cumbre Extraordinaria de la entidad, en diciembre de 2008, es otro excelente avance en el proceso de integración regional en materia de defensa nacional. Éste se ha visto reforzado a través de la Declaración de Santiago de Chile en marzo de 2009, punto de partida del CDS, y con la puesta en marcha el 26 de mayo de 2011¹³ del Centro de Estudios de Estudios Estratégicos para la Defensa (CEED).¹⁴ De esta manera, los doce países integrantes han dado un paso fundamental para iniciar un debate que lleve a la adopción de una visión estratégica común.

En síntesis, la política exterior no sólo contribuyó a distender las tradicionales tensiones con Brasil y Chile, asistiendo de esa manera a la consolidación de la democracia y a la integración regional, sino también, como sostiene David Pion-Berlín (2001), a coadyu-

var a la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político. Pero asimismo, estas decisiones supusieron una definición política, por parte de los actores políticos argentinos, que se ha sostenido desde el retorno a la democracia y, como tal, ha alumbrado a la política de defensa: la supresión de las hipótesis de conflicto con Chile y Brasil. Se podrá estar de acuerdo o no con esta definición, pero es la política –y esta definición claramente lo es– la que conduce a la guerra, como vimos con Clausewitz, y no a la inversa.

c) La política de defensa argentina en su dimensión estratégica

Los lineamientos de la política de defensa de la República Argentina han quedado también expresados en otras normas que –incluidas las que ya citamos en el Cuadro N° 1–, se detallan a continuación:

- Ley del Servicio Militar Voluntario N° 24.429 (1995);
- Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas N° 24.948 (1998);
- Decreto N° 727/2006 “Reglamentario de la Ley de Defensa Nacional”;
- Decreto N° 1691/2006 “Directiva sobre Organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas”;
- Decreto N° 1729/2007 “Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional”;
- Decreto N° 1714/2009 “Directiva de Política de Defensa Nacional”.

Este plexo normativo establece una serie de lineamientos que configuran una definición estratégica por parte de nuestro país, y en consecuencia, un específico diseño de fuerza para su Instrumento Militar.

En primer lugar, se define a la Defensa Nacional como *“la integración y acción coordinada de todas las fuerzas de la nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo”* (art. 2, Ley 23.554). Al respecto, el decreto reglamentario de la Ley de Defensa precisa que *“las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la defensa nacional, serán empleadas ante agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s”*. Asimismo, agrega que *“se entenderá como agresión de origen externo el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país, o en cualquier otra forma que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas”* (art. 1, decreto 727/2006).

En segundo lugar, la Ley de Defensa Nacional sostiene que *“se deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la Defensa Nacional de la Seguridad Interior”* (art. 4, Ley 23.554). Al respecto, su decreto reglamentario agrega que:

el Sistema de Defensa Nacional no podrá contemplar en su formulación doctrinaria, en la planificación y adiestra-

miento, en la previsión de las adquisiciones de equipos y/o medios, como así tampoco en las actividades relativas a la producción de inteligencia, hipótesis, supuestos y/o situaciones pertenecientes al ámbito de la seguridad interior, conforme la misma aparece delimitada en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior (art. 3).

Esta misma norma sostiene en sus considerandos que:

el sistema de defensa debe orientarse estructural y organizativamente hacia la conjuración de situaciones de agresión externa perpetradas por fuerzas armadas de otro Estado, en un todo de acuerdo con lo dispuesto por la Resolución 3314 (1974) de la ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU), dejando fuera de la órbita del mismo, ya sea en sus aspectos doctrinario, de planeamiento y adiestramiento, así como también de producción de inteligencia, toda cuestión que haga y/o refiera a la seguridad interior. Por tal motivo, deben rechazarse enfáticamente todas aquellas concepciones que procuran extender y/o ampliar la utilización del instrumento militar hacia funciones totalmente ajenas a la defensa, usualmente conocidas bajo la denominación nuevas amenazas, responsabilidad de otras agencias del Estado organizadas y preparadas a tal efecto; toda vez que la intervención regular sobre tales actividades supondría poner en severa e inexorable crisis la doctrina, la organización y el funcionamiento de una herramienta funcionalmente preparada para asumir otras responsabilidades distintas de las típicamente policiales.

Al respecto, la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas precisa que “*la misión principal de las Fuerzas Armadas, Instrumento Militar de la Defensa Nacional, es la de conjurar y repeler toda agresión externa militar estatal, a fin de garantizar y salvaguardar de modo permanente los intereses vitales de la Nación*”.

Derivado de lo establecido en la Ley de Defensa Nacional N° 23.554 y de su Decreto Reglamentario N° 727/2006, nuestro país define una política de legítima defensa, de acuerdo al artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas (art. 2, Ley 24.948). Al respecto, la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) sostiene que la política de defensa

se encuentra fundada en el inequívoco respeto y promoción de la democracia, los derechos humanos, la autodeterminación de los pueblos, la vocación por la paz y la justicia, el apego al derecho internacional y al sistema multilateral como instrumentos centrales para regular las relaciones nacionales y resolver las controversias entre los Estados y también en la firme convicción de la importancia irremplazable que posee la cooperación interestatal como medio de construcción y consolidación de la paz y la seguridad internacional (Decreto 1714/2009, Directiva de Política de Defensa Nacional).

Asimismo, y en sintonía con la política exterior, la DPDN rechaza “*los procedimientos de carácter unilateral, las prácticas intervencionistas y toda conducta internacional que no se ajustara a los criterios que en materia de paz y seguridad establece la Carta de Naciones Unidas*”. En virtud de lo expuesto, nuestro país adopta un posicionamiento y actitud estratégica defensiva, basada en el concepto de legítima defensa, como “*criterio esencial y ordenador sobre la cual se estructura todo el sistema de defensa del Estado argentino*”. Además, la República Argentina concibe a su política de defensa en una doble dimensión: autónoma y cooperativa. Esto es, “*la propia política de defensa de la Nación, su diseño de fuerzas y sus capacidades no ofensivas hacia terceros Estados, se vincula y complementa según la concepción y el posicionamiento estratégico argentino con la dimensión y los compromisos multilaterales, tanto de nivel subregional, cuanto regional y también global*”.

En consecuencia, el instrumento militar argentino se estructura doctrinaria, orgánica y funcionalmente en base a la misión principal, “*cual es la de conjurar y repeler toda agresión externa perpetrada por Fuerzas Armadas de otro Estado*”. Por lo tanto, “*la misión principal de las Fuerzas Armadas debe ser (...) el principal criterio ordenador de todo su diseño de fuerza, en tanto que toda misión subsidiaria del instrumento militar no deberá afectar las capacidades requeridas para el cumplimiento de aquella misión primaria y esencial*”. Sólo en los casos de las misiones subsidiarias de participación en operaciones multilaterales en el marco de Naciones Unidas y en la construcción de un Sistema de Defensa Subregional, deberán contemplarse en el diseño tanto de los estándares mínimos que requieren las operaciones multilaterales como de los niveles de interoperabilidad y complementariedad efectiva mantenidos los países de la subregión (Decreto 1691/2006).

Por otro lado, la DPDN agrega que:

Este modelo de defensa argentino, enteramente previsible en términos de concepción estratégica y cabalmente “defensivo” en términos de su diseño de fuerzas y de

la disposición de sus capacidades, asume a la Defensa Nacional según el esquema clásico y en coherencia con el ordenamiento normativo vigente, según el cual, el Sistema de Defensa debe conjurar y repeler mediante el empleo de las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la Defensa Nacional, toda agresión externa militar, a fin de garantizar y salvaguardar de modo permanente la soberanía, independencia y autodeterminación de la Nación, su integridad territorial y la vida y libertad de sus habitantes.

En sintonía con las decisiones adoptadas en materia de política exterior con los países de la región, cabe destacar que el diseño de las Fuerzas Armadas deberá realizarse en función del método de planeamiento por capacidades en reemplazo del modelo basado en hipótesis de conflicto (Decreto 1691/2006).

Este método surgió a fines de la Guerra Fría (1947-1991), como uno más entre muchas tendencias en el planeamiento, que trataron de innovar los sistemas para adaptarlos a “los nuevos tiempos” (Arteaga Martín et al, 2007: 192-193). Brevemente, y de acuerdo a la exposición de estos autores, esta metodología plantea la adquisición de capacidades y no la compra o desarrollo de nuevos sistemas de armas; es decir, busca “desarrollar determinadas aptitudes militares genéricas (...) que se consideren necesarias para hacer frente a los retos operacionales”. Las capacidades no se diseñan pensando en un agresor concreto, sino en las aptitudes que se considera necesarias para combatir en el espectro más amplio posible de las operaciones militares. A diferencia del planeamiento tradicional, que definía anticipadamente a los agresores potenciales, en este método, “el planeamiento se centra en la selección de escenarios (concepto estratégico) y en la definición de las capacidades operacionales necesarias para hacer frente a la amenaza”. Este planeamiento evita que “los medios acaben determinando los fines” y que se perpetúen sistemas de armas y organizaciones que en algún momento se consideraron necesarios (Arteaga Martín et al, 2007: 204, 209). Asimismo, mientras en el planeamiento tradicional se adecuaban las fuerzas a amenazas predeterminadas, en esta metodología se diseñan capacidades que permitan reaccionar frente a agresores militares que puedan surgir imprevistamente. En efecto, según Antonio Torres (2009: 58 y 63), este método se utiliza para el diseño del Instrumento Militar en un contexto de incertidumbre, resultando ser “mucho más dinámico, flexible e integral que el anterior (hipótesis de conflicto)”.

De esta manera, el Decreto N° 1729/2007 “Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional” establece que el mismo se inicia con el dictado de la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) –a la cual ya hemos hecho mención–, suscrita por la Presidenta de la Nación, a propuesta del Ministerio de Defensa, y concluye con la elaboración, también por parte del nivel estratégico nacional, del Plan de Capacidades

Militares (PLANCAMIL) que determinará el modelo de evolución del Instrumento Militar, posible y necesario, para el mediano plazo.

Finalmente, el Gráfico N° 2 ilustra el vínculo que existe entre la política exterior y la política de defensa en relación a la metodología de planeamiento por capacidades adoptada para el diseño de las Fuerzas Armadas. Este método supone al menos dos tipos de riesgo: 1) el riesgo inherente a la apreciación realizada, es decir por ejemplo, que la República Argentina considera que no tiene hipótesis de conflicto que requieran la utilización del Instrumento Militar y 2) el riesgo de diseño resultante del planeamiento por capacidades. El riesgo total está representado gráficamente por la superficie que queda por debajo de la curva, el cual disminuirá a lo largo del tiempo, en la medida que se vayan adquiriendo las capacidades previstas en el planeamiento¹⁵. Una alteración en los tiempos de adquisición de las capacidades militares aumentará el riesgo total. Ese riesgo deberá ser suplido a través de la maniobra diplomática, es decir, la política exterior. De esta manera, también en la adopción de esta metodología de planeamiento puede observarse la imbricación existente entre la política de defensa y la política exterior.¹⁶

Reflexión final

La política exterior argentina amortiguó las principales tensiones que nuestro país mantenía con Brasil y Chile, gracias a la acción de los presidentes Raúl Alfonsín y Carlos Menem. Dicha situación tuvo su correspondencia en la adopción de un posicionamiento estratégico defensivo –plasmado inicialmente la Ley de Defensa Nacional–, en la Directiva de Organización de las Fuerzas Armadas (2006) y en la Directiva de Política de Defensa (2009). Este posicionamiento estratégico defensivo tiene raíces en los principios adoptados por actores políticos y sociales a lo largo de estos treinta años de democracia –con avances y retrocesos–, desde que empezó a trabajarse en una nueva Ley de Defensa Nacional en el año 1985 (Eissa, 2013), y reforzados posteriormente durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner.

La metodología de planeamiento adoptada para el diseño del Instrumento Militar para el mediano plazo es también un correlato de las decisiones adoptadas en materia de política exterior. La decisión política de suprimir las hipótesis de conflicto con Chile y Brasil, decisión política del nivel estratégico nacional, y sostenida por los sucesivos gobiernos, conllevó a que se dejara de lado la anterior metodología de planeamiento y se adoptara un nuevo método basado en el factor capacidades militares, acorde con las decisiones de política exterior y defensa adoptadas.

Finalmente, la política exterior y la política de defensa son parte de las acciones que el Estado lleva a cabo en el escenario internacional. No sólo la primera precede analíticamente a la segunda, sino que también complementa el accionar del Estado en materia

de defensa nacional. Ambas políticas públicas requieren el análisis desde la perspectiva de la ciencia política y, en particular, de las teorías de políticas públicas, a los efectos de enriquecer aún más la comprensión de estas acciones estatales.

¹ Ver Eissa (2013).

² Dos muestras palpables de la fortaleza del “consenso básico” son que ha resistido el paso del tiempo, inalterable a lo largo de sucesivos gobiernos –como dijimos–, y que las Fuerzas Armadas se mostraron prescindibles durante la crisis del 2001.

³ Ley de Defensa Nacional debe ser leída de manera conjunta con la Ley de Seguridad Interior y la Ley de Inteligencia Nacional. Las tres normas, como dijimos conforman un constructo sistémico. Por último, aunque la Ley de Defensa haya sido sancionada en 1988, ello no es un impedimento para reafirmar su vigencia, más aún cuando la Posse Comitatus Act de los Estados Unidos, que establece también una separación entre defensa nacional y seguridad interior, fue aprobada en 1878.

⁴ Si bien la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional del año 1988 hace referencia a las hipótesis de conflicto, guerra y confluencia, no consideramos que sea un reflejo de una percepción de la mayor parte de la dirigencia política argentina, sino más bien, que los tres conceptos son consecuencia de la utilización de una metodología de planeamiento que fue predominante, al menos, hasta el fin de la Guerra Fría. No debemos confundir una metodología de planeamiento con la decisión política de eliminar las hipótesis de conflicto con los países vecinos. Agradezco las observaciones de Sol Gastaldi y Gualterio Baez.

⁵ El término “gobierno civil de la política de defensa” pertenece a Marcelo Saín (2010).

⁶ Henri de Jomini (1991) fue uno de los primeros autores en usar este término.

⁷ Se parafrasea la definición de Marcelo Saín (2003: 234).

⁸ El primer signo de distensión con Brasil se remonta a la firma del Tratado de Corpus-Itaipú en 1979.

⁹ Ver también Russell & Tokatlian (2003: 43) y Fontana (2006).

¹⁰ Las motivaciones para avanzar en la relación con Brasil y Chile fueron distintas para Alfonsín y Menem, no obstante implicó la fuerte continuidad. Ver Eissa (2010) y Eissa (2010b).

¹¹ La Nación, “Kirchner da otro rumbo a la política exterior”, 15 de junio de 2003.

¹² En especial durante la IV Cumbre de las Américas que se realizó en Mar del Plata en el año 2005, donde el MERCOSUR y Venezuela lograron trabar la implementación del ALCA.

¹³ <http://www.telesurtv.net/secciones/noticias/93411-NN/ministros-de-defensa-de-la-unasur-exhortan-a-proteger-recursos-naturales-en-la-region/> accesado 10 de abril de 2013. El CEED fue aprobado en la 2ª Cumbre en mayo de 2010 en Ecuador, a propuesta de la delegación argentina.

¹⁴ http://www.cdsunatur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=77&Itemid=187, accesado 10 de abril de 2013.

¹⁵ Para más detalle se sugiere la lectura de Torres (2009).

¹⁶ El ex Ministro de Defensa, Arturo Puricelli, sostuvo que “hoy tenemos un país absolutamente seguro, con una política internacional que le garantiza la defensa” en <http://www.minutouno.com/notas/275676-puricelli-somos-el-unico-gobierno-que-tuvo-una-politica-defensa> accesado el 10 de abril de 2013.

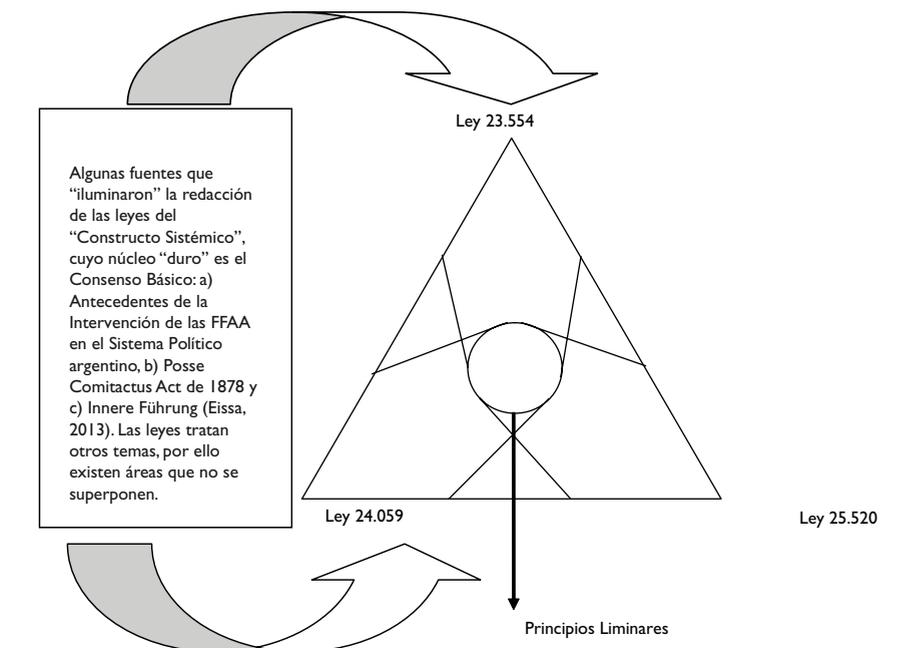
Cuadros y Gráficos

Cuadro 1: Constructo Sistémico

Denominación de la norma	Fecha	Gobierno	Partido político o alianza
Ley N° 23.554 de Defensa Nacional	1988	Raúl Alfonsín (1983-1989)	Unión Cívica Radical (UCR)
Ley N° 24.059 de Seguridad Interior	1992	Carlos Menem (1989-1999)	Partido Justicialista (PJ)
Ley N° 25.520 de Inteligencia Nacional	2001	Fernando de la Rúa (1999-2001)	ALIANZA (UCR, FREPASO, PS y otros espacios políticos de centro izquierda)

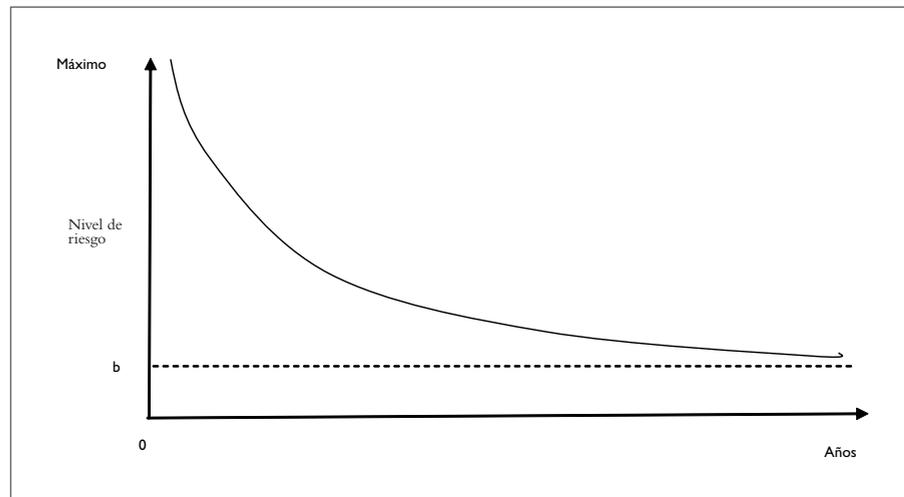
Fuente: elaboración propia

Gráfico 1: Consenso Básico y Principios Liminares



Fuente: elaboración propia.

Gráfico N° 2: Riesgo, Política exterior y defensa



Fuente: elaboración propia.

Bibliografía

- Arteaga Martín, Félix y Fojon Lagoa, Enrique** (2007) *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Aguilar Villanueva, Luis** (1993) “Estudio introductorio”, en Aguilar Villanueva, Luis A. (comp.). *Problemas Políticos y Agenda de Gobierno*. México: Ed. Miguel A. Porrúa, pp. 15-71
- Alconada Sempé, Raúl** (1996) “Democracia y política exterior”, en Jalabe, Silvia Ruth (comp.). *La política exterior argentina y sus protagonistas (1880 – 1995)*. Buenos Aires: GEL, pp. 345-355.
- Aron, R.** (1987) *Pensar la Guerra, Clausewitz*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.
- Battaglino, Jorge** (2010) “La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable”, en R. Gargarella; M. Murillo; M. Pecheny (comp.). *Discutir Alfonsín*. Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 161-184.
- Clausewitz, Carl** (1976) *De la guerra*. Barcelona: Editorial Labor.
- (1998) *De la Guerra*. Madrid: Ministerio de Defensa del Reino de España.
- Colacrai, Myriam** (2004) “La política exterior argentina hacia los vecinos durante los ‘90”, en *Documento de Trabajo N° 1*. Buenos Aires: Universidad del CEMA.
- De Jomini, A.** (1991) *Compendio del arte de la guerra*. Madrid: Ministerio de Defensa del Reino de España.
- Eissa, Sergio** (2013) *¿La irrelevancia de los Estados Unidos? Los factores domésticos en la política de defensa argentina (1983-2009)*. Tesis doctoral de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín. Buenos Aires (Registro de Obra N° 5047735). En proceso de evaluación.
- (2010b) *Hielos Continentales. La política exterior argentina en los ‘90*, en <http://www.caei.com.ar/ebooks/ebook45.pdf> accesado el 10 de julio de 2013.
- (2010) *Ni constante ni tan inconstante. Política exterior argentina en democracia*, en <http://www.caei.com.ar/es/programas/pea/21.pdf> accesado el 10 de julio de 2013.
- (2005) *Hielos Continentales. Las variables domésticas en la política exterior argentina*. Buenos Aires: Fundación Síntesis.
- Fernández Vega, J.** (2005) *Las guerras de la política. Clausewitz de Maquívelo a Perón*. Buenos Aires: Edhasa.
- Fontana, Andrés** (2006) “Política exterior argentina 1983 – 2005: visiones y cursos de acción”, en Rodríguez Larreta, Horacio & Berensztejn, Sergio (Eds.). *Agenda para el desarrollo equitativo y sustentable*. Buenos Aires: Editorial Temas, en http://pjgrupomayo.com.ar/documentos/descargas/11_1983_2005.pdf accesado el 10 de julio de 2013.
- Llenderozas, E.** (2007) *Los incentivos de Argentina, Brasil y Chile para participar en la misión de MINUSTAH en Haití. Su impacto en los mecanismos de cooperación en operaciones*

de paz. Tesis de Maestría. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Universidad de San Andrés & Universidad de Barcelona.

(2006) “Argentina, Brasil y Chile en la construcción de Haití: intereses y motivaciones de la participación conjunta”. Ponencia presentada en el Latin American Studies Association (LASA). San Juan, Puerto Rico, en <http://www.resdal.org/producciones-miembros/art-llenderrozas-lasamar06.pdf> accesado el 10 de julio de 2013.

Montenegro, Germán (2007) “El marco normativo y doctrinario de la defensa nacional”, en *Revista de la Defensa Nacional*, N° 1. Buenos Aires: Ministerio de Defensa, pp. 14-27.

Paradiso, José (1993) *Debates y trayectorias de la política exterior argentina*. Buenos Aires: GEL.

Pion-Berlin, David (2001) “Civil–Military Circumvention. How argentine state institutions compesate for a weakened chain of command?”, en Pion-Berlin, David (ed.). *Civil–military relations in Latin America. New Analytical Perspectives*. North Caroline: The University of North Carolina Press, pp. 135-160.

Rosendo Fraga (1998) “El concepto de las hipótesis de conflicto”, en Cisneros, Andrés (comp.). *Política exterior argentina 1989-1999. Historia de un éxito*. Buenos Aires: Nuevo Hacer. Grupo Editor Latinoamericano, pp. 237-273.

Russell, Roberto & Tokatlian, Juan Gabriel (2003) *El lugar de Brasil en la política exterior argentina. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica*.

Russell, Roberto (1995) “Políticas exteriores: hacia una política común”, en Rapoport, Mario (comp.). *Argentina y Brasil en el MERCOSUR. Políticas comunes y alianzas regionales*. Buenos Aires: GEL, pp. 34-44.

(1990, abril-junio) “Cambio de Gobierno y de Política exterior: las primeras tendencias de la gestión peronista”, en *América Latina Internacional*, Volumen 7, N° 24. Buenos Aires: Miño y Davila Editores y FLACSO, pp. 333-341.

(1990b) “Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas”, en Roberto Russell (comp.). *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, pp. 255-274.

Sabatier, Paul (2007) “The need for better theories”, en Sabatier, Paul (ed.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press.

Saín, Marcelo (2010) *Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civil-militares en la democracia argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

(2007) “La defensa nacional y los asuntos militares en la Argentina actual”, en *Revista de la Defensa Nacional*, N° 1. Buenos Aires: Ministerio de Defensa, pp. 76-121.

(2003) “Nuevos horizontes, nuevos problemas. Las Fuerzas Armadas argentinas frente a las `Nuevas Amenazas` (1990–2001)”, en López, Ernesto y Saín, Marcelo (comp.). *Nuevas Amenazas. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y Brasil*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes, pp. 173-220.

(2000) “Quince años de legislación democrática sobre temas militares y de defensa

(1983–1998)”, en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 40 N° 157. Buenos Aires: IDES, pp. 121-142.

(1997, abril-junio) “Vaivenes y eficacia de la política militar del primer gobierno de Carlos Menem (1989–1995)”, en *FASOC*, Año 12, N° 2. Santiago de Chile: FLACSO, pp. 13-23.

Saín, Marcelo y Barbudo, Valeria (2002) *Las Fuerzas Armadas y su espacio en la vida democrática*, en http://www.cels.org.ar/common/documentos/informe_2002_dossier2.pdf accesado el 10 de julio de 2013.

Tini, María Natalia y Picazo, María Victoria (2007) *Política exterior y cambio partidario: decisiones internacionales comparadas*, en www.caei.com.ar accesado el 10 de julio de 2013.

(2007b) *Argentina, 2007. Reflexiones sobre el modelo de inserción*, en www.caei.com.ar accesado el 10 de julio de 2013.

Torres, Antonio (circa 2009) “Instrumento Militar argentino del futuro”. *Revista de la Defensa N° 5*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa de la República Argentina, pp. 54-67.

Ugarte, José Manuel (2003) *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa: un análisis orientado a América Latina*. Buenos Aires: Plus Ultra.

Zahariadis, Nikolaos (2007) “The multiple stream framework: structure, limitations, prospects”, en Sabatier, Paul (Ed.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, pp. 65-92.

(2003) *Ambiguity & Choice in public policy*. Washington DC: Georgetown University Press.

Legislación Nacional

Ley N° 23.554 de Defensa Nacional, 1988.

Ley N° 24.059 de Seguridad Interior, 1992.

Ley N° 24.429 del Servicio Militar Voluntario, 1995.

Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, 1998.

Ley N° 25.520 de Inteligencia Nacional, 2001.

Decreto N° 727/2006 “Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional”.

Decreto N° 1691/2006 “Directiva sobre Organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas”.

Decreto N° 1729/2007 “Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional”.

Decreto N° 1714/2009 “Directiva de Política de Defensa Nacional”.

Reseña

Carlos María Vilas

El poder y la política. El contrapunto entre razón y pasión

Primera edición. Buenos Aires, Editorial Biblos, 2013. 310 págs. (Colección Politeia). ISBN 978-987691-133-7

Arturo Fernández
UBA/CONICET

Esta obra constituye un notable aporte a la Teoría Política, a la cual brinda una gran dosis de realismo histórico-social. Algunas construcciones teóricas de las ciencias sociales, en su intento de reflejar la compleja realidad de sus objetos de estudio y facilitar su explicación, se han alejado peligrosamente de dicha realidad; la Ciencia Política no es ajena a este proceso. Existen teorías universales que se tornan inaplicables a los casos particulares y también existen teorías reduccionistas que ponen entre paréntesis aspectos sustantivos de los procesos sociales. El predominio del individualismo metodológico en la academia norteamericana es un ejemplo de ese reduccionismo y de la inaplicabilidad de enfoques nacidos en una sociedad de caracteres singulares a muchas otras cuyo desarrollo histórico, económico y social es diferente. El libro de Carlos Vilas está situado en la realidad latinoamericana y hace una crítica implícita y a veces explícita a modelos teóricos que desconocen el contexto de los objetos de estudio; sin embargo realiza una reflexión absolutamente universal sobre el fenómeno político.

Por ello, el autor comienza por reconocer que la preocupación central de la Ciencia Política es el estudio del poder y se aboca en caracterizarlo y acotarlo. En ese trayecto lleva a cabo un diálogo consistente entre Teoría y Prácticas Políticas;

entre autores clásicos y politólogos actuales; y, sobre todo, entre la razón que intenta comprender el fenómeno del poder y las pasiones que jamás se podrán explicar por ecuaciones matemáticas. En una Ciencia Política amenazada por la tentación del positivismo individualista numérico esta teorización es un llamado a la sensatez. ¿Pueden los modelos matemáticos explicar causas y efectos de las luchas por el poder que existen en toda sociedad humana? ¿Son esas luchas puramente racionales? La respuesta a estas preguntas que se encuentra en Vilas es cuestionar la oposición entre razón y pasión y afirmar que la racionalidad tiene una naturaleza limitada y que toda conducta humana es una mezcla de actividad racional y de lo imprevisible que deriva de las emociones y pasiones.

Su conceptualización de la política como una práctica diferenciada de la guerra es altamente convincente y validada por numerosos datos históricos sugeridos. Ello conduce a distinguir correctamente al adversario del enemigo político, fundándose en una re-lectura crítica y equilibrada de Carl Schmitt y su tesis decisionista así como de la de autores que desarrollaron el enfoque deliberativo, de los cuales Hannah Arendt es un exponente destacable. Vilas recuerda que esas dos aproximaciones teóricas conducen a esencialismos políticos, pues ambas pretenden transformar la naturaleza humana y son inconducentes para construir una teoría democrática realista. La concepción schmittiana implica que el conflicto social es de tal envergadura que sólo se resuelve por la eliminación física o política del “enemigo” mientras la visión deliberativa excluye el conflicto social del análisis político; uno y otro se olvidan que la política exige una deliberación que culmine en la decisión correspondiente y que ella es lucha que, al contrario de la guerra, no persigue la eliminación del adversario sino la construcción de poder como hegemonía, retomando el concepto de Antonio Gramsci. La conceptualización de Vilas es una superación realista de ambos esencialismos, recurriendo a numerosos ejemplos vertidos en el libro y otros derivados de las vastas experiencias sociales del siglo XX. Esta aguda crítica deriva, en última instancia, de una visión filosófica realista que está resumida, a título de frases finales del libro, de la manera siguiente:

“Ni ángeles ni demonios, y más bien con un poco de lo uno y de lo otro, los seres humanos en su inmensa mayoría tratan de salir delante de las asperezas de la vida orientados por consideraciones básicas de supervivencia, preferencias por el placer y el goce y rechazo al dolor y al sufrimiento, aprecio por la seguridad y repudio a la incertidumbre. Para hacer efectivas esas preferencias, en parte innatas y en parte aprendidas, no tienen más alternativa que organizarse de manera permanente y entre todos tratar de lograr esos objetivos. Y como las opiniones al respecto son muchas y cada quien prefiere

imponer la suya, se hace necesario organizar la pluralidad y el potencial de conflicto que ella involucra, incluyendo la facultad de sancionar a los renuentes y transgresores. En fin de cuentas, éste es el origen del contrapunto tensionante entre cooperación y lucha, razones y pasiones, miedos, afectos y esperanzas” (pág. 283).

A partir de estas creencias derivadas del sentido común y asentadas en los resultados de dos siglos de experimentos sociales, el autor introduce con acierto temas que están relacionados con las subjetividades y, a menudo, puestos entre paréntesis por los enfoques teóricos predominantes; ellos son principalmente el tiempo y la política, y los miedos, los afectos y las esperanzas de los protagonistas políticos, los cuales condicionan sus relaciones entre sí y con el conjunto de los miembros de la sociedad que pretenden dirigir. Estas audaces incursiones se derivan de la mencionada crítica a los esencialismos filosóficos y teóricos derivados de la ilusión del todo poder de la razón. Por ello, es un gran acierto del libro la introducción de la dimensión afectiva de la política y su relación con la edificación del poder; no es fácil analizarla pero es imprescindible hacerlo si se desea una comprensión acabada de las pugnas políticas; o del éxito o fracaso de los dirigentes que buscan el apoyo de sus representados. Asimismo el autor se ocupa de otro tema poco estudiado: el tiempo de la política y la política del tiempo; actores individuales y sociales han logrado éxitos considerables (o trágicos fracasos) por su manejo adecuado (o desacertado) del factor tiempo. Vilas ofrece ejemplos universales y locales para demostrar la importancia del tema y hay muchos más que lo ratificarían.

En una Ciencia Política mundialmente obnubilada por la teoría de la democracia que, en los años ochenta, auguró con acierto el advenimiento de la democracia política más o menos institucionalista (conjunto de reglas y procedimientos), las reflexiones de Vilas constituyen un llamado de atención y una renovación teóricos, surgidos de países donde los conflictos sociales han desbordado el marco de dicha democracia política o quizás vuelvan a desbordarlo. La construcción política es un proceso de largo plazo: las elecciones jamás resolverán el conflicto entre mayoría y minorías étnico-religiosas en estados como Irak o Siria; en el África tropical los partidos representan mayoritariamente a identidades étnicas y la competencia electoral aviva sus rivalidades. Ello podrá cambiar pero nunca de forma necesaria ni pronto.

Respecto a la realidad política nacional y latinoamericana, la construcción teórica analizada aparece como capaz de dar cuenta de la complejidad y particularidad de dichas dinámicas. Tampoco se trata de una teoría “nacional” o local; el autor recurre a filósofos y teóricos clásicos y actuales para dialogar creativamente con ellos y obtener una generalización de sus apreciaciones. Aún así, su visión, desprovista de fascinación por enfoques surgidos en antiguas sociedades industriales, puede dar cuenta de las

transformaciones políticas surgidas en los últimos veinte años en América Latina. Este es un mérito esencial de la producción de Carlos Vilas y ello no es ajeno a su trayectoria profesional. Su perfil es el de un politólogo que alternó su actividad académica en diversos países de América con la acción política en procesos significativos de cambio social y político; por lo tanto rompe el divorcio entre el analista político y el político que predomina en Estados Unidos y Canadá; ese divorcio contribuye al desarrollo de teorías alejadas de la realidad. No todos los politólogos pudimos ni podremos realizar un recorrido como el del autor que presentamos pero debemos reconocer que su capacidad de teorización no es ajena a su conocimiento práctico de la política. Este libro está repleto de observaciones extraídas de ese conocimiento y él parece indispensable para teorizar bien y facilitar la relación entre teoría y práctica. Su lectura nos recuerda que hacer Ciencia Política no implica la continuación de luchas ideológicas ni adherir incondicionalmente a ciertos enfoques teórico-metodológicos sino desarrollar una búsqueda que sea sustentable teóricamente para que el trabajo empírico resulte novedoso; sólo de esta forma podremos abordar con éxito los problemas y los desafíos de las sociedades contemporáneas.

Reseña

Carlos Franco

Acerca del modo de pensar la democracia en América Latina

Remedios de Escalada, Pcia. de Buenos Aires: Ediciones de la UNLa, 2013. 314 págs. (Colección Planificación y Políticas Públicas). Presentación de Carlos M. Vilas. ISBN 978-987-1987-01-6

Diego Raus

Universidad Nacional de Lanús

Como se señala en la presentación de esta reedición del libro de Carlos Franco, es intención del autor recuperar –actualizado y resignificado– el enfoque histórico-estructural para pensar a la democracia en América Latina. En otras palabras, el objetivo de despejar la unicidad del enfoque institucional y procedimental propio de la academia anglosajona y prevaleciente en nuestra región, desde el cual emana un deber ser de la democracia a veces ajeno en su tipicidad, a la vez que generar líneas directrices que permitan analizar el devenir democrático en América Latina desde la especificidad histórico-cultural de la región. Ambos propósitos se enuncian específicamente sobre el sesgo institucionalista que adquirieron los estudios sobre las transiciones democráticas en América Latina en la década de los '80. En este contexto general, el libro de Carlos Franco se propone revisar críticamente los estudios más paradigmáticos que abastecieron a la ciencia política latinoamericana, para luego proponer un enfoque propio de consideración de la democracia en nuestra región.

La crítica general de Franco, realizada básicamente sobre los análisis de las posibilidades de la democracia en Latinoamérica en los procesos de modernización y, luego, en el escenarios de las transiciones democráticas de los '80, se basa en la autonomía

que desarrolló la Ciencia Política –en realidad los politólogos– respecto a los análisis cruzados de las ciencias sociales y, a partir de esa autonomización, el pensar la imposibilidad de reducir, o condicionar, la política a otras esferas de la vida social como la economía, las relaciones sociales, la cultura. Si lo político se plantea como autónomo en la constitución de lo social, uno de sus aspectos más relevantes –la democracia– puede ser pensada en su institucionalización y en su desarrollo histórico en sí misma, como producto de actores e instituciones democráticas o autoritarias per se.

Reconoce, sin embargo, Franco, que esa modalidad de pensar la política sea, o haya sido, la contracara acerca de cómo la misma cuestión fue abordada en el esplendor –desarrollista, marxista, cepaliano, dependentista– de las ciencias sociales en la región, es decir, como un aspecto absolutamente subsidiario de la historia, la economía y las relaciones de dominación social. El problema que plantea Franco es que los análisis de la democracia luego de las transiciones, o sea los análisis políticos contemporáneos, están permeados por el mismo espíritu analítico con que se estudiaron las transiciones democráticas, es decir, la estabilidad y las perturbaciones de la democracia como un producto del desarrollo o de la falta de desarrollo de instituciones republicanas y una cultura política democrática liberal de ciudadanos. Cuando la región estalla a fines de los '80 hundida en las crisis económicas hiperinflacionarias, las visiones acerca del devenir democrático –“crisis de gobernabilidad” y luego “democracias delegativas”– estaban absolutamente impregnadas del sesgo analítico y prospectivo de los análisis transicionales y, por ende, despojadas de sus contextos económicos, sociales, geopolíticos, contextos necesarios al entendimiento de ese devenir democrático en el curso de las reformas económicas orientadas por el *Washington Consensus* primero, y la fractura que generaron en las sociedades latinoamericanas luego.

La primera parte del texto de Franco, en pos de fundamentar lo antedicho, se posiciona en el impacto que las dictaduras latinoamericanas de los '60 y, sobre todo, en los '70, tuvieron en el esquema conceptual con que “...las comunidades intelectuales de Latinoamérica...” reconvirtieron las apreciaciones pasadas sobre la democracia, esquemas conceptuales que, sellados ya en esas comunidades, iban a ser los vectores de todo análisis posterior sobre el devenir democrático. En este punto del texto cabe acotar si el centrar, por parte del autor, el ideario de democracia post-dictaduras en esas “comunidades intelectuales” no es una peligrosa reducción de la cuestión dado que, al menos, habría que incluir un cambio importante en la valoración de la democracia por parte de las sociedades latinoamericanas luego de la violencia criminal de las últimas dictaduras. Si, por esbozar un ejemplo conocido, un acto de violencia en un final de campaña –quema de un ataúd con la bandera del partido opositor– contribuyó a una victoria electoral impensada de ese partido opositor, cuyo slogan de campaña había sido, por otra parte, “Somos la vida, somos la paz”, cabe pensarlo como un elemento no menor del campo imperceptible del “inconsciente colectivo” en las sociedades

latinoamericanas. Y, quizás, la percepción de ese cambio en el imaginario social respecto al valor de la democracia haya impactado en la resignificación conceptual de ella en los campos académicos latinoamericanos. Haber considerado a la democracia como una opción cultural y normativa estaba en función del grado de violencia y desarticulación social efectuado por las dictaduras de entonces.

El libro se detiene en numerosas páginas en el pormenorizado análisis crítico de dos de los paradigmas teóricos más significativos sobre la democracia: el de Fernando Henrique Cardoso respecto a los dilemas de las democracias de la región en el contexto de la modernización desarrollista, y el de Guillermo O'Donnell referido al célebre estudio sobre las transiciones democráticas. En estos capítulos el análisis de Franco es muy pormenorizado, discute conceptos que llevan a la argumentación de aquellos autores, los relativiza en tanto conceptos y el análisis de las relaciones que permiten su estructuración como variables explicativas, en fin, un trabajo arduo de discusión conceptual que, en sí mismo, es muy agudo. El problema, puede plantearse, es que en casi ningún momento de este análisis crítico, Franco relaciona esa argumentación teórica con el “espíritu de época” en que cada uno fue presentado, “espíritu” que no es ni más ni menos que el momento histórico en que la problemática de la democracia en la región fue planteada, sometida a los dilemas de cada una de esas etapas, y, por ende, formateando el esquema conceptual de explicación analítica y teórica. Incluso, en relativa contradicción con la lógica central del texto de Franco, pareciera que en el desarrollo de su análisis crítico, no advierte el enfoque histórico (O'Donnell) y también estructural (Cardoso) presente en ambos. Quizás no como enfoque epistemológico que direcciona el análisis, pero sí como variable contextual que incide en plantear el problema de la democracia en Latinoamérica como dilema.

Por otra parte, en esos capítulos, la crítica de Franco se posa en la entidad de ciertas ideas y conceptos analíticos, relaciones entre ellos y pertinencia en los argumentos centrales, en forma excesivamente exhaustiva, es decir, en un plano de análisis en que los textos criticados no están situados. Es como un desplazamiento de la cuestión hacia la pertinencia conceptual mientras que en los originales el tema pasaba por la generalidad de ciertas ideas para dar cuenta de una situación histórica y no por la precisión de los conceptos y relaciones que llevaban a la teoría. Son capítulos donde se puede tener la impresión de una deconstrucción conceptual, paciente y exhaustiva, académica, de teorías desarrolladas en el fragor del momento histórico, e incluso la posibilidad de plantear el interrogante acerca de si tanto Cardoso como O'Donnell, en el escenario reflexivo de la discusión académica, no hubiesen estado de acuerdo con muchas de las objeciones que Franco introduce en sus mapas analíticos.

Por otra parte, Franco realiza las críticas a O'Donnell a partir de la intervención de éste en los análisis de las transiciones democráticas, pero hay escasa mención de los

textos de O'Donnell situados en el mismo contexto de los textos de Cardoso: el de las modernizaciones desarrollistas, democráticas y autoritarias, clivaje en el cual el análisis de la democracia se realiza, exactamente, desde un enfoque histórico-estructural. Si es cierto que en los análisis transicionales dicho enfoque se pierde precisamente por un cambio histórico en el modelo de dictaduras que se dejaba atrás, ya no las dictaduras desarrollistas de los '60 sino las dictaduras "refundacionales" de los '70. Por otra parte no rescata el autor ciertos aspectos originales de las teorías de las transiciones democráticas -vg. el análisis histórico-comparativo-, se malinterpretan ciertos postulados originales de esas teorías (dice Franco que el concepto de "incertidumbre" como eje valorativo de la democracia es un "...estado psicológico" cuando su originalidad estaba puesta en mencionar un estado de indefinición en las relaciones de intereses sociales) y, en definitiva, se deja de lado, por omisión, el hecho ya político, no teórico, acerca de que "la política" (politics) de los gobiernos transicionales era llevar efectivamente la transición democrática a la estabilidad democrática. En ese contexto político, difícil no autonomizar a la democracia en tanto su sentido político a la vez que "desestructuralizarla". Ahora bien, si ese contexto histórico político fue el Caballo de Troya con que el arsenal conceptual y analítico de la politología anglosajona permeó de ahí en más gran parte de la politología latinoamericana (y la no casualmente expansión de carreras universitarias en Ciencia Política), Franco tiene toda la razón. Basta con revisar las temáticas predominantes en los congresos de la disciplina en la región durante estos últimos veinte años, y también rememorar la fuerte discusión teórica entre democracia formal y democracia sustantiva que se desarrolló a fines de los '80, discusión que Franco va a rescatar en los últimos capítulos del libro.

En la conclusión de su obra, reitera Franco la pérdida del enfoque histórico-estructural en la politología latinoamericana, enfoque que, más llanamente, debe entenderse cómo relacionar en un plano de mutua constitutividad el devenir de la democracia con la construcción histórica de las relaciones sociales y las relaciones de dominación en el proceso político latinoamericano. Dado que a cualquier analista agudo, y originario de nuestra región, este plano no se le puede escapar, la gran pregunta es acerca de las razones con que se "importaron" a las ciencias políticas de la región, los marcos teórico-conceptuales de la politología, sobre todo, anglosajona, cuando queda claro, como Franco expone en varias páginas, que son dos desarrollos históricos disímiles. Así, la vertebración de la politología latinoamericana de los últimos treinta años -vertebración que significa desarrollos teóricos, temas de congresos, expansión de carreras universitarias, textos, posgrados-, observó en forma de relativa importancia, un recorrido teórico con fuerte presencia del enfoque rational choice primero, el enfoque procedimentalista democrático luego y, por último, el auge del neoinstitucionalismo. Aspectos teóricos muy valiosos precisamente como aspectos constitutivos de la vida política pero no absolutos. A este escenario se subieron también particulares metodologías de análisis como la introducción de modelos formalistas y matemáticos para explicar, como

variable independiente, una de las actividades sociales más dinámicas, imprevisibles e inciertas en sus resultantes: la política. Como bien titula un texto César Cansino, "La muerte de la Ciencia Política".

Paradójicamente, cuando en nuestra contemporaneidad, más auge tomó, y toma, el enfoque neoinstitucionalista en parte de la politología latinoamericana, es en el momento que en la región se registraron significativos procesos de ampliación social de las democracias *realmente existentes*, obviamente resultantes no de cambios en las reglas de juego institucionales o alteraciones en los mecanismos constitutivos de la representación política, sino de profundas transformaciones en la correlación de fuerzas sociales, que se entienden sólo en el devenir del histórico fragor del conflicto social y político en América Latina. Señalo lo paradójico pues el proceso político actual en gran parte de la región sólo puede ser analizado en función de la particular historia social latinoamericana y no desde la unicidad de formatos teóricos y metodologías numéricas. Quizás la incapacidad de entender estos nuevos procesos políticos haya generado en ciertos -no todos, por supuesto- cenáculos académicos el desarrollo remanido del concepto de neopopulismo como única herramienta analítica que visualice, en forma negativa, lo que no es sino un riquísimo, en términos políticos y analíticos, comienzo de siglo en nuestra región. Creo, en definitiva, que el libro de Franco, es de necesaria lectura para volver a componer una perspectiva ajustada de la realidad política latinoamericana, por parte de la ciencia política latinoamericana.

Indicaciones para la presentación de originales

General

La extensión máxima de los artículos es de 12000 palabras incluyendo notas finales y referencias bibliográficas (con una tolerancia de no más de 10%); la de las reseñas será de 2000 palabras en las mismas condiciones.

Los textos sometidos a dictamen y publicación deberán ser originales. El autor o autora acompañará una declaración garantizando que el texto no está siendo sometido a dictamen o publicación en otro medio escrito o electrónico simultáneamente, con la posible excepción de artículos sometidos a publicación en publicaciones extranjeras en idioma distinto del castellano.

Los textos a dictamen será presentados en formato electrónico en idioma español. Excepcionalmente se podrán aceptar originales en otros idiomas.

Los autores interesados en proponer sus contribuciones las podrán enviar a la Secretaría de Redacción a través del correo electrónico de la Revista perspectivas@unla.edu.ar en formato Word 97-2003, RTF o compatible. La tipografía utilizada deberá ser Times New Roman tamaño 12, interlineado de 1,5 incluso las notas y referencias.

Reglas básicas de estilo

Artículos

El nombre del/la/las/los autor/a/as/es sólo incluirá su afiliación institucional y dirección electrónica.

El texto estará precedido de un resumen en castellano e inglés de no más de 120 palabras y un máximo de 5 palabras clave en ambos idiomas. El nombre del artículo deberá estar traducido en idioma inglés.

Las transcripciones literales se harán entre comillas en tipo Arial 12, sin sangría, salvo que excedan las cuatro (4) líneas.

Se evitará notas excesivamente extensas, que desarrollen argumentos laterales no directamente vinculados al texto. Las mismas deberán ubicarse al final del artículo con numeración arábica.

Los cuadros y gráficos se ubicarán al final del trabajo indicando en el desarrollo del texto su ubicación del modo siguiente (Cuadro 1; Cuadro 2; Gráfico 1; Gráfico 2).

Referencias bibliográficas: En el cuerpo del texto y en las notas se harán con el apellido del autor seguido del año de publicación y la página o páginas pertinentes cuando se trata de transcripción literal (ej.: Sassen 2010:183). La identificación completa de la fuente se efectuará al final del artículo en la sección “Referencias”, de la manera siguiente: Sassen, Siaska (2010) **Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales.** Madrid: Katz Editores.

Si se trata de artículos, la referencia en texto es similar a la anterior. La referencia completa al final se hará entrecomillando el título del artículo resaltando el nombre de la publicación e indicando número y fecha y primera y última página del artículo citado. Ej.: Mato, Daniel (2007) “Importancia de los referentes territoriales en los procesos transnacionales. Una crítica de la idea de ‘desterritorialización’ basada en estudios de casos”. **Estudios de Sociología** 23:35-63.

En caso de capítulos en compilaciones, anuarios y similares la referencia en texto es la misma que las anteriores; la final será, ej.: Vilas, Carlos M. (2010) “Estado: política y economía en el capitalismo global”. En Daniel Toribio (comp.) **La universidad en la Argentina.** Lanús: Ediciones de la UNLa, 2010:233-266.

En caso de obras publicadas en fuentes en red, la referencia de autor, etc. seguirá las reglas precedentes, agregándose la dirección electrónica y la fecha de acceso. Ej.: Hill, General James T. (2004) **Statement of General James Hill before the Armed Forces Commission of the House of Representatives of the USA, March 24.** <http://usinfo.state.gov/espanol/04032904.html> accesado el 3 de abril 2004.

Las normas de estilo de la American Psychological Association (APA) en su sexta edición (2009) se aplicarán subsidiariamente.

Reseñas bibliográficas

Deberán aportar al debate académico y no limitarse a una simple síntesis o “paneo” de la obra. Serán reseñas de libros (incluidas compilaciones y antologías), no de artículos o capítulos.

Además de las normas de estilo correspondientes, en lo pertinente, a los artículos, deberán detallar, al inicio, con sangría, todas las referencias editoriales de la obra reseñada. Ej.: Daniel Arroyo, **Políticas Sociales. Ideas para un debate necesario.** 1ª. Edición. Buenos Aires: La Crujía Editores, 2009. 160 p. ISBN 978-987-601-056-6

En caso de compilación, el apellido y nombre del compilador será seguido de la abreviación de su papel: comp., dir., ed....

La última revisión de las normas de estilo y formato prefijado pueden ser consultados en el sitio web: <http://www.unla.edu.ar/departamentos/dppp/>

Proceso de arbitraje por pares

Los originales que se sometan para su publicación en la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** serán objeto de una revisión por la Secretaría de Redacción y serán devueltos a sus autores/as en caso no ajustarse a las normas de estilo y formato prefijadas. Superada esta etapa el texto será remitido, con omisión de toda referencia al autor o autores, a arbitraje anónimo externo por pares bajo la modalidad de doble ciego, quienes contarán con tres (3) semanas para emitir dictamen. Éste, mediante una planilla de evaluación, se comunicará al autor, con resguardo del nombre de los responsables de la evaluación. En su caso, el autor deberá responder a las recomendaciones del arbitraje respecto de las observaciones que de alguna manera condicionen o rechacen la publicación, respuesta que será reenviada al/los árbitros que la formularon. En caso de no alcanzarse un acuerdo, intervendrán para zanjar el asunto dos miembros del Comité Académico y el Director de la Revista. En caso de mantenerse el desacuerdo, se someterá a opinión del Consejo Asesor.

Derechos de autor y política de responsabilidad

La revista **Perspectivas de Políticas Públicas** requiere a los autores que concedan la propiedad de sus derechos de autor, para que su artículo o colaboración sean reproducidos, publicados, editados, fijados, comunicados y transmitidos públicamente en cualquier forma o medio, así como su distribución en el número de ejemplares que se requieran y su comunicación pública, en cada una de sus modalidades, incluida su puesta a disposición del público a través de tecnologías para fines exclusivamente científicos, culturales, de difusión y sin fines de lucro.

Los artículos y reseñas publicados en la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** son propiedad de la Universidad Nacional de Lanús. Sin embargo se permite la reproducción posterior de los mismos, previa autorización y con la cita de la publicación original. En ningún caso serán devueltos los originales.

Los artículos y reseñas publicados en la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Dirección ni las autoridades de la Universidad Nacional de Lanús.

**Puntos de Venta
de la Revista Perspectivas
de Políticas Públicas**

Venta online

Mono Academicus

www.monoacademicus.com.ar

Venta en librerías

Librería de la UNLa

Edificio José Hernández

29 de Septiembre 3901

Remedios de Escalada

Fedro Libros

Carlos Calvo 578

Ciudad de Buenos Aires

Librería Vivaldi

Santiago del Estero 998

Ciudad de Buenos Aires

Páginas Libres

Santiago del Estero 1112

Ciudad de Buenos Aires

Librería de Las Madres

H. Yrigoyen 1584

Ciudad de Buenos Aires

La Crujía Libros

Tucuman 1999

Ciudad de Buenos Aires

Prometeo Libros

Corrientes 1916

Ciudad de Buenos Aires

Universidad Nacional de Lanús

Departamento de Planificación
y Políticas Públicas

Ediciones de la UNLa

Colección Planificación y Políticas Públicas

Carlos Franco

**Acerca del modo de pensar la democracia
en América Latina**

Presentación de la 2ª edición por
Carlos M. Vilas.
2013. 314 págs. ISBN: 978-987-1987-01-6

Carlos Moreira, Sebastián Barbosa
y Diego Raus

**Teoría Política Contemporánea.
Perspectivas y debates.**

2011. 391 págs. ISBN: 978-987-1326-67-9

Carlos M. Vilas

**Después del Neoliberalismo. Estado y
procesos políticos en América Latina.**

2011. 205 págs. ISBN: 978-987-1326-60-0

Colección Pensamiento Nacional

José María Castiñeira de Dios

De cara a la vida. Primera Parte (1920-1972)

2013. 180 págs. ISBN: 978-987-1326-96-9

Artículos

J. Martín Freigedo Pelaéz

Las capacidades institucionales en el marco
de la descentralización fiscal de los gobiernos
sub nacionales en Uruguay: un análisis de tres
gobiernos frenteamplistas.
*Institutional capacities for fiscal decentralization in
Uruguay's sub-national governments. An analysis of
three frenteamplistas departmental governments.*

Hugo Cormick

Restricciones en la gestión de recursos humanos en
las organizaciones públicas.
*Restrictions in the Management of Human Resources
in Public Organizations.*

Marina Weinberg

Descubriendo el Desarrollo: Políticas de Estado y
Política Indígena en el Noroeste Argentino. ¿Una
nueva era post-neoliberal?
*Developing Development: State Policies and
Indigenous Politics in Northwest Argentina. A new
post-neoliberal era?*

Silvia Vega Ugalde

La dimensión (ausente) de género en la
política pública de Economía Popular y
Solidaria en Ecuador.
*The (absent) gender dimension in the public policy on
Popular and Solidarity Economy in Ecuador.*

Edwin Cruz Rodríguez

Fundamentos normativos para las políticas
públicas interculturales.
Normative foundations for intercultural policies.

Soledad Stoessel

Políticas y conflicto político durante el
post-neoliberalismo: el caso del "30-5" en Ecuador.
*Public policies and political conflict during
post-neoliberalism: the "30-5" case in Ecuador.*

Sergio Gabriel Eissa

Política exterior y política de defensa en
Argentina: dos caras de la misma moneda.
*Foreign policy and defense policy in Argentina: two
sides of the same coin*

Reseñas

Carlos María Vilas, El poder y la política.
El contrapunto entre razón y pasión.

Reseña de Arturo Fernández

Carlos Franco, Acerca del modo de pensar la
democracia en América Latina.

Reseña de Diego Raus

