

REVISTA DEBATES

Una matriz teórico-analítica para el estudio de políticas: el caso de la formación y capacitación de cuadros políticos en Argentina

*A teorico-analitica array for policy studies: the case of the education
and training of political cadres in Argentina*

María Melina Guardamagna Pesciullesi

Resumen

El presente trabajo expone el proceso teórico-metodológico por medio del cual se construyó una matriz analítica para el estudio de las políticas de capacitación de cuadros políticos en democracia, implementadas por el Estado argentino. El estudio abarca los sucesivos períodos de gobierno entre 1994 y 2011, a través de los cuales se busca identificar y analizar cuáles han sido las políticas estatales formuladas e implementadas a partir de la sanción del artículo 38 de la Constitución Nacional, que reconoce a los partidos políticos como instituciones centrales del régimen democrático. La matriz permitió recopilar y sistematizar la documentación existente y analizar e interpretar el proceso de formulación e implementación de estas políticas. Concluyendo que en el caso argentino se evidencian sucesivas confusiones entre los roles y necesidades del Estado con las de Gobierno, lo que ha impedido la estabilización de un modelo de formación y capacitación política tal como lo prescribe el mandato constitucional.

Palabras clave

Políticas; Capacitación; Cuadros Políticos; Estado.

Abstract

This paper describes the methodological process by which an analytical matrix for the study of political rank and file in democracy training policies was built, implemented by the Argentine State. The study covers the successive periods of Government 1994-2011, through which it seeks to identify and analyze what have been State policies formulated and implemented from the sanction of article 38 of the Constitution, which recognizes the political parties as central institutions of the democratic system. The Matrix allowed to collect and systematize the existing documentation and analyze and interpret the process of formulation and implementation of these policies. The study concludes that in the case of Argentina repeated successive confusion between the roles and needs of the State with those of Government, that has prevented the stabilisation of a model of education and political training as prescribed by the constitutional mandate.

Keywords

Policies; Training; Political Cadres; State.

Introducción

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

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

En la Argentina, pero con la mirada puesta sobre la realidad latinoamericana, autores como Guillermo O’Donnell (1975; 1979; 1982; 1989), Oscar Oszlak (1977; 1978; 1980; 2006) y más recientemente, Mabel Thwaites Rey y Andrea López (2005) han hecho este tipo de reflexiones priorizando el análisis del Estado y por lo tanto, el proceso de formulación de las políticas que en él se desarrolla, como un intento de aportar una bajada empírica de estas teorías.

La construcción de una matriz para el análisis de políticas

Al retomar, para el análisis de la política objeto de este estudio, el “protomodelo” propuesto, hace varios años aunque no por ello menos vigente, por Oszlak y O’Donnell (1976) entendemos que el estudio de las políticas estatales permite una visión del Estado “en acción”, “en movimiento”, desagregado y descongelado como estructura global y “puesto” en un proceso social en el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales (OSZLAK y O’DONNELL, 1976, p. 563). De esta forma, el objetivo de los autores es transitar, a través del estudio de las políticas, hacia una teoría del Estado latinoamericano, partiendo desde una perspectiva no institucionalista pero si estatista en la que, aunque se sostiene la centralidad del Estado, se lo hace explícitamente en el contexto de la relación Estado/Sociedad.

La complejidad que este enfoque nos permite introducir en el estudio de políticas estatales, “sirve como vía de acceso a las transformaciones del Estado y de sus relaciones con la sociedad civil” (OSZLAK y O’DONNELL, 1976, p. 576). Dicha complejidad radica en plantear el estudio de las políticas estatales en el marco del “proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y eventual resolución de la cuestión” (OSZLAK y O’DONNELL, 1976, p. 576). De esta forma, el análisis se encuentra vinculado a la cuestión que dio origen a las políticas, al ámbito de acción social en el que se insertan, a los actores que participan en la resolución de la cuestión, los recursos que para ello utilizan y las políticas que, en la búsqueda de la posible resolución de la cuestión, formulan e implementan.

El objeto propio de investigación está constituido por la o las políticas estatales y la cuestión a la que ellas se refieren, como parte de un proceso social al que concurren otras políticas privadas (OSZLAK y O’DONNELL, 1976, p. 581). En consecuencia, se trata de una perspectiva histórica o dinámica que implica interacciones a lo largo del tiempo por parte de un variable conjunto de actores.

Tal como sostiene Thwaites Rey y López, “el enfoque permite incorporar al análisis los cambios producidos en determinados parámetros, a la par, que alerta sobre el carácter contradictorio, no lineal, del proceso de formación y redefinición del Estado” (2005, p. 30). Con lo cual, el análisis dinámico de las políticas públicas se transforma en una valiosa herramienta para ahondar en el conocimiento de la estructura estatal y, por lo tanto, entender el entramado de instituciones oficiales comprendiendo el momento de su creación, evolución y quiebre en tanto respuestas del Estado a “cuestiones socialmente problematizadas” (OSZLAK y O’DONNELL, 1976).

Las “cuestiones” son las demandas, necesidades “socialmente problematizadas”, es decir, que han sido incorporadas a la agenda de problemas socialmente vigentes hasta tanto se llegue a algún tipo de resolución de las mismas.

Toda cuestión atraviesa un "ciclo vital" que se extiende desde su problematización social hasta su "resolución". A lo largo de este proceso, diferentes actores afectados positiva o negativamente por el surgimiento y desarrollo de la cuestión, toman posición frente a la misma (OSZLAK y O’DONNELL, 1976, p. 568).

Por lo que para el análisis de las políticas públicas se incorporaran únicamente aquellas cuestiones en las que el Estado, como actor, toma posición.

Si bien la posición de los autores aparece inicialmente como excesivamente terminante en relación a cuándo aparece una cuestión que motive la constitución de

una política estatal al señalar expresamente que “la política estatal es la toma de posición del Estado en torno a una cuestión” (OSZLAK y O’DONNELL, 1976, p. 569) y en tal sentido pareciera que su centralidad es hegemónica y excluyente; es necesario reconocer también que el proceso previo a la toma de posición del Estado – cuando se construye una cuestión social – es complejo, mucho más abierto y amplio y por eso precisan que

[...] nos interesa aprender quién lo reconoció como problemático, cómo se difundió esa visión, quién y sobre la base de qué recursos y estrategias logró convertirlo en cuestión. El período de iniciación puede alertarnos cómo interactúan y se expresan el poder relativo de diversos actores, sus percepciones e ideologías, la naturaleza de sus recursos, su capacidad de movilización, sus alianzas y conflictos y estrategias de acción política (OSZLAK y O’DONNELL, 1976, p. 568).

En consecuencia, el análisis del período previo al surgimiento de estas “cuestiones” nos ayudará a entender no sólo las múltiples posibilidades de diversos actores sociales para iniciar cuestiones, sino también, las constantes modificaciones de la relación Estado/Sociedad.

La toma de posición del Estado frente a estas cuestiones para su posible resolución es lo que se conoce como políticas estatales. Se trata de tomas de posición que no son permanentes, ni homogéneas y mucho menos unívocas ya que en su definición participan, de forma simultánea o sucesiva a lo largo del tiempo, una o más organizaciones estatales. De esta forma, las políticas estatales constituyen un

Conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una, cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión (OSZLAK y O’DONNELL, 1976, p. 569).

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

Otra de las consecuencias hace referencia al carácter negociado o abiertamente conflictivo que por lo general asumen la toma de posición del Estado frente a una cuestión. El “conflicto de políticas” no se debe a la toma de posición del Estado en sí, sino que es el “producto del enfrentamiento entre algunas de sus unidades – sea respecto de los términos con que debe definirse la cuestión suscitada o del modo de intervención para resolverla – obedeciendo a intereses organizacionales y clientelísticos contradictorios” (OSZLAK y O’DONNELL, 1976, p. 570).

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

La última consecuencia a la que los autores hacen referencia destaca el papel del Estado como un “actor más en el proceso social desarrollado en torno a una cuestión, ya que su intervención supone “tomar partido” respecto de esta última, sea por acción u omisión” (OSZLAK y O’DONNELL, 1976, p. 570). De esta forma, frente a una “cuestión socialmente problematizada”, diversos actores – el Estado y otros públicos no estatales y privados – toman posición y adoptan políticas en función de los recursos y apoyos con los que cada uno cuenta, lo cual va dando forma a la siempre dinámica y conflictiva relación entre el Estado y la sociedad.

En este sentido, el enfoque nos permite estudiar la formación histórica de una política a través de una estrategia de investigación que permite indagar de forma dinámica el proceso social a través del cual se vincula al Estado y a otros actores sociales en la resolución de determinadas cuestiones.

Por otro lado, las políticas estatales, también generan procesos internos al Estado. La toma de posición de las diversas unidades provoca efectos horizontales y verticales hacia el interior del aparato institucional del Estado. Mientras los “horizontales” se refieren a las “tomas y reajustes de posición de otras unidades”, los “verticales” consisten en la “atribución de competencia y en la asignación de recursos a unidades formalmente dependientes de la que adoptó la política” (OSZLAK y O’DONNELL, 1976, p. 573), es decir que se crean aparatos burocráticos o se adjudican nuevas funciones a otros preexistentes. El carácter conflictivo de este proceso tiene que ver con la superposición de funciones que muchas veces se genera entre los diversos aparatos burocráticos especializados en los distintos aspectos de la cuestión a resolver. Sumado a lo cual, cada uno de estos aspectos constituye “un

punto de acceso para actores sociales movilizados alrededor de la cuestión y señala, por lo tanto, otras tantas áreas de posible interpenetración entre el Estado y la sociedad” (OSZLAK y O’DONNELL, 1976, p. 573).

Como se ve, las características de este enfoque, marcan ciertos aspectos o dimensiones centrales para el estudio de políticas estatales, alrededor de los cuales parecería particularmente promisorio centrar esfuerzos de investigación (OSZLAK y O’DONNELL, 1976, p. 574). En este sentido, el protomodelo propuesto por los autores, es utilizado para el estudio de la política formulada e implementada por el Estado argentino orientada a la formación y capacitación de cuadros políticos, en el período democrático que va desde la reforma de la Constitución Nacional en 1994 al 2011. A través del mismo, se busca corroborar la hipótesis de investigación en la que se sostiene que la Argentina no ha logrado estabilizar un modelo de formación y capacitación de cuadros políticos tal como lo prescribe la Constitución Nacional (CN) en su artículo 38¹ porque las sucesivas gestiones han confundido los roles y necesidades del Estado con las de Gobierno tanto en la formulación como en la implementación de la política.

Para el estudio longitudinal de esta política, desde una estrategia de tipo cualitativa², se propone una matriz teórico-analítica conformada por los componentes para el análisis de la política estatal que se desprenden del enfoque previamente expuesto, estos son: la problematización del asunto; el contexto en el que la cuestión ingresa a la agenda del Estado; la definición de la cuestión; la toma de posición del Estado, es decir la política estatal formulada e implementada; los actores y su toma de posición; los recursos que los actores utilizan; las cristalizaciones institucionales y el modo de resolución de la cuestión; y los cambios sociales e internos al Estado. Estos

¹ “Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático. Su creación y ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, que garantiza su organización y funcionamiento democrático, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas. El estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes. Los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio” (ARGENTINA, 1994).

² Los principales métodos y técnicas cualitativas utilizadas para el desarrollo de la investigación son, por un lado, el análisis documental que constituye la revisión de documentación, entre la que se encuentran leyes, resoluciones, decretos, diarios de sesiones, publicaciones, programas, artículos periodísticos, investigaciones académicas, etc. Además se han concretado 22 entrevistas en profundidad a actores claves participantes de los procesos de toma de decisiones en las políticas objeto de estudio. El cuestionario, semi-estructurado, para la realización de dichas entrevistas se operacionaliza por medio de 28 preguntas representativas de la matriz teórico-analítica.

componentes de la política nos permiten el análisis de la política estatal en tanto expresión dinámica del Estado. Se trata de un estudio dinámico del Estado que, al mismo tiempo se entrecruza con sus otras expresiones, es decir, el Estado como relación social y como conjunto de instituciones a través de las cuales se materializa.

Quadro 1 – Matriz teórico-analítica para el estudio de la política estatal orientada a la formación y capacitación de cuadros políticos

Política estatal Componentes\	Estado como relación social	Estado como conjunto de instituciones³
Momento histórico en el que por primera vez se explicita, desde el Estado, la necesidad de contar con una política de formación y capacitación para los cuadros políticos	Ideas que justifican la problematización del asunto	Instituciones a través de las cuales se problematiza el asunto
Contexto político, económico, social e ideológico en el que la formación de cuadros políticos forma parte del conjunto de problemas sociales que requieren solución	Contexto de las ideas en el que la formación de cuadros políticos constituye un problema social	Contexto institucional en el que la formación de cuadros políticos se plantea como un problema social
Definición del problema a solucionar	Definición del problema Perfil de los destinatarios Ideas que permiten al Estado la formación de consenso en la sociedad	Forma en que se plantea la relación entre la lógica política y la lógica administrativa/técnica
Toma de posición del Estado: política estatal	Tipo de política: de Estado o de gobierno Ideas que dan fundamento a la política Finalidad de la política	Niveles de institucionalidad de la política Definición de contenidos específicos
Actores que han participado en la resolución del problema	Formas en la que cada actor ha fundamentado la necesidad de resolución del problema y su participación en la misma	Instituciones que los actores utilizan para la resolución del problema
Prácticas de los actores	Ideas sobre las cuales se	Prácticas de los actores

³ Mabel Thwaites Rey y Andrea López se refieren a esta dimensión del Estado como conjunto de aparatos (2005).

involucrados en la resolución del problema	fundamentan las prácticas de los actores	Instituciones dentro de las cuales los actores realizan sus prácticas
Recursos y apoyos que los actores movilizan para la resolución del problema	Consenso o recurso de confianza y de mayoría	Recurso jurídico; humanos; económicos; cognitivos; relacionales; cronológico y patrimoniales
Cristalizaciones institucionales	Ideas que dan sustento a la creación o modificación de las instituciones	Instituciones a través de las cuales se implementa la política
Modo de resolución del problema	Fundamentación del modo de resolución del problema	Instituciones a través de las cuales se ha decidido, de forma dominante, resolver el problema en cada período
Cambios sociales e internos al Estado atribuible a la política	Impacto de la política en el Estado Valores tendientes al fortalecimiento de la democracia Modificaciones en la relación entre gobernantes y gobernados	Cambios institucionales

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

Componentes de la matriz analítica

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

Los componentes de la política analizados son: en primer lugar, se estudia el proceso en el cual se produce la problematización del asunto, que en este caso se refiere al momento histórico en el cual se explicita por primera vez la necesidad de una política estatal destinada a la formación y capacitación de los cuadros dirigentes

del Estado argentino; las ideas sobre las que se justificó dicha política y las instituciones a través de las cuales se implementó la misma. En segundo lugar, se analiza el contexto, tanto de las ideas como el institucional, en el que dicho asunto comienza a integrar la agenda de cuestiones socialmente problematizadas y los diversos contextos en los que, a lo largo de cada período de estudio, se redefine la política.

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

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

La experticia de gobierno tiene como base el capital experiencia ponderado por el capital intelectual, incluido el capital ideológico, con que dicha experiencia se acumula. Si la experiencia es cero, por muy alto que sea el capital intelectual, la experticia es cero. De la misma manera, si el capital intelectual es cercano a cero, por muy prolongada que se la experiencia, la experticia es cercana a cero (MATUS, 2008, p. 75).

De esta forma, el político acumula experticia cuando tiene una base teórica a partir de la cual interpreta la realidad. Finalmente, el soporte técnico-científico le

permite al político diferenciar el valor relativo científico-técnico de cada uno de los recursos que posee. Es decir que “cada control de un recurso debe ponderarse por su valor relativo técnico-científico” (MATUS, 2008, p. 77). Este conjunto de capacidades personales, aunque presentan cierta rigidez, admiten “un proceso significativo de aprendizaje” (MATUS, 2008, p. 77).

Dentro de este componente, se aborda también la distinción entre la lógica política y la lógica administrativa. Dicha distinción comienza a adquirir relevancia en la Argentina y en el contexto de la implementación, en la década de los noventa, de las reformas del Estado, que dieron lugar al surgimiento de nuevas categorías tecnocráticas. De esta forma aparecen “funcionarios designados políticamente, pero con perfil netamente “técnico” en cuanto a sus calificaciones e inserciones previas y políticos “aggiornados” con perfiles técnicos” (THWAITES REY y LÓPEZ, 2005, p. 96), diluyendo, al personificar características de ambas, la clásica distinción entre organismos burocráticos y políticos, entre funcionarios especializados y políticos, que Weber (2007) planteara para entender el funcionamiento de los Estados modernos.

La distinción se vuelve significativa en el presente trabajo porque, más allá de que nuestro objeto de estudio remite directamente a la lógica política, lugar en el que se enmarca la problemática en torno a la formación y capacitación de los cuadros políticos, en la práctica concreta, dicha lógica no queda acotada al momento de la formulación de las políticas, sino que atraviesa el proceso de ejecución de las mismas y por lo tanto recurrentemente se entrecruza con la lógica administrativa. En consecuencia, los límites entre los espacios de interacción de las estructuras administrativas y las políticas se hacen cada vez más difusos. De esta forma:

La dicotomía política-administración, se liga a cómo compatibilizar las exigencias de cambio tangibles y acelerados impuestas por “la política”, sujeta a la puja de intereses y a las negociaciones, con los límites que le imponen a la acción las reglas preestablecidas para, se supone, aportar previsibilidad y un “saber hacer” calificado en las distintas áreas en que se divide el trabajo estatal (THWAITES REY y LÓPEZ, 2005, p. 93 y 94).

Otro de los componentes de la matriz hace referencia a la toma de posición del Estado, es decir, la política formulada e implementada por los diversos gobiernos tendiente a resolver el problema de la formación y capacitación de los cuadros políticos y las ideas a partir de las cuales se ha fundamentado en cada momento. A lo largo de los períodos de estudio seleccionados, esta política ha sido definida como una “política de Estado orientada a la gestión del sector público y liderada por el Estado”

(ENG, 1998, p. 9) verificar. En la práctica, sin embargo, no queda claro si se trata de una política de Estado o de una política de gobierno.

Una política de Estado, a diferencia de una de gobierno, hace referencia a un tipo especial de política alejada de otras de carácter más circunstancial, coyuntural o específicas relacionadas con una gestión gubernamental particular.

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

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

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

En este sentido, una política de Estado supone una orientación fundamental que mantiene una cierta direccionalidad en el tiempo, que difícilmente será

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

Es decir que si las políticas de Estado trascienden la temporalidad de la gestión de los gobiernos, la resolución de problemas de coyuntura y aún los de mediano alcance para tratar de definir criterios que resuelvan problemas de nivel estructural, entonces ningún gobierno puede desarrollar una política de Estado por y bajo su única responsabilidad. Se trata de un tipo de políticas que

Son obra de una sucesión de gestiones, de miradas diversas – a veces hasta contrapuestas – que finalmente coinciden en cuestiones básicas que trascienden la cotidianeidad, formando parte de las estrategias centrales de un país”, sentido en el cual constituyen la “manifestación más significativa de la capacidad de conducción del Estado (CUETO y GUARDAMAGNA, 2012, p. 17).

Para ello requieren que desde el nivel gubernamental se establezca y garantice la estructura institucional que permite la consolidación a largo plazo de estas medidas.

En consecuencia, una política de Estado no puede pensarse como un programa rígido y estático en el tiempo, sino como el resultado complejo y cambiante de la combinación de fuerzas políticas, equilibrios sociales, historia y cultura, por lo que “sólo retrospectivamente es posible sostener que una política es una política de Estado” (CUETO y GUARDAMAGNA, 2012, p. 18). La distinción entre política de gobierno y política de Estado se relaciona también al nivel de institucionalidad alcanzado por la política en cada momento, es decir, siguiendo a Weber (2007), al proceso de racionalización y, consecuentemente, de profesionalización que atraviesan las instituciones estatales destinadas a la implementación de la misma.

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

Uno de los componentes más significativos en la formulación e implementación de la política son los recursos y apoyos que los actores movilizan para la resolución de la cuestión. Es por ello que para distinguir los recursos utilizados por los diversos actores, tomamos la clasificación que Subirats et al. (2008) propone para el análisis y gestión de las políticas públicas. El autor distingue diez tipos de recursos, que se encuentran desigualmente distribuidos entre los actores que tratarán de producirlos y movilizarlos durante la formulación e implementación de la política: el derecho o el “recurso jurídico”, que constituye la columna vertebral normativa del programa de actuación político-administrativo; el personal o los “recursos humanos” que se involucran en la formulación e implementación de la política; el dinero o los “recursos económicos”, que a comparación de los otros recursos, es, como sostiene Subirats *et al.* “el más fácilmente medible, intercambiable o sustituible. Sin embargo, también es probablemente el que está distribuido de manera más desigual entre los actores privados, cuestión que reviste gran importancia toda vez que este recurso está entre los que más influencia y poder político confieren a los actores de una política pública” (2008, p. 77); la información o los “recursos cognitivos”, elemento básico en la capacidad de intervención de los actores; la organización; o los “recursos relacionales” o “interactivos”, referido a los actores plurales que llevan a cabo funciones específicas relacionadas a la gestión de la política; el consenso o los “recursos de confianza” que aporta a los actores “un capital de legitimación suplementario que no lo proporciona por si solo el sufragio democrático representativo” (SUBIRATS *et al.*, 2008, p. 81), debido a lo cual se requiere un consenso mínimo y continuado para la razonable y eficiente implementación de la política; el tiempo o los “recursos cronológicos” del que disponen los actores; las infraestructuras o los “recursos patrimoniales” que abarca al conjunto de bienes tangibles del que disponen los diferentes actores; el apoyo político o los “recursos de mayoría” que consiste en “la aceptabilidad potencial de la política pública, a lo largo de las distintas fases de su despliegue, por parte de una mayoría parlamentaria o popular” (SUBIRATS *et al.*, 2008, p. 87). Por último la fuerza o el “recurso violencia” utilizado más comúnmente como amenaza para la ejecución de determinadas políticas y, paralelamente, como un recurso para los destinatarios de la política en los casos en que quieren expresar su desacuerdo en torno a la implementación de la misma (SUBIRATS *et al.*, 2008, p. 71-89).

El sexto componente de la matriz lo componen las cristalizaciones institucionales que se producen en el proceso de resolución de la cuestión, es decir, las unidades burocráticas a través de las cuales el Estado implementa la política en cada

período y las consecuencias que dichas cristalizaciones pueden tener respecto de futuras tomas de posición por parte del Estado.

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

El último componente de la matriz hace referencia a los cambios sociales e internos al Estado que puedan ser atribuibles al proceso generado en torno a la política. En este sentido nos preguntamos cuáles han sido las contribuciones del Estado, producto de la implementación de la política, al cambio social, si la política ha alentado la generación de valores tendientes al fortalecimiento de la democracia y, en tal caso, si dichos valores han modificado la relación entre gobernantes y gobernados.

El modelo de formación y capacitación de cuadros políticos en la Argentina

El estudio, a través de la matriz anteriormente presentada, de las políticas implementadas por el Estado argentino desde la Escuela Nacional de Gobierno (ENG) y el Instituto Nacional de Capacitación Política (INCaP) en cada uno de los períodos de gobierno entre 1994 y 2011, nos permite ahora volver sobre los dos niveles de preocupación en torno a los cuales se ha basado esta investigación: la no estabilización de un modelo de formación y capacitación de cuadros políticos y la confusión en las sucesivas gestiones de los roles y necesidades del Estado con las de Gobierno, tanto en la formulación como en la implementación de la política.

De esta forma, al retomar los componentes de la matriz, se reconoce que en el proceso de formulación e implementación de estas políticas hubo discontinuidades pero también continuidades, que ayudan a entender la inestabilidad del modelo.

Discontinuidades del modelo

Entre las variables que conforman la matriz, estas discontinuidades se manifiestan a través de los sucesivos contextos de crisis por los que atraviesa el Estado durante el período de estudio, la definición del problema a resolver y el perfil de los destinatarios, los contenidos de las actividades, los actores que participan en la resolución del problema y el modo predominante de resolución de la cuestión.

Al observar *el contexto político, económico y social* en el que se plantea la formación y capacitación de cuadros políticos en la Argentina, podemos identificar,

en el período de estudio, diversos momentos de crisis por las que atraviesa el Estado que podrían influir en el proceso de la política, tal como varios de los entrevistados lo hicieron ver. No obstante, estos períodos críticos no son suficientes para explicar la inestabilidad del modelo, ya que desde 1995 hasta el 2011 la política, principalmente en el caso del INCaP, no tuvo interrupciones, mientras el Programa ENG dejó de implementarse sólo durante tres años, aunque dicho intervalo no responde a una situación del tipo de las que hacemos referencia.

Sin embargo, las situaciones de crisis, en tanto componentes del contexto en el que se desarrolla la política, permiten comprender las variaciones en los contenidos de la misma. En este sentido, se evidencia que en cada uno de los modelos implementados por los diversos gobiernos se fueron introduciendo temáticas que hacen expresa referencia a estos contextos de crisis y a las temáticas que en cada momento fueron prioritarias para el Estado y la sociedad.

Las situaciones de crisis también influyeron, aunque no de forma determinante, en el involucramiento de los partidos en la política; cuyo accionar se encuentra estrechamente relacionado a la crisis del sistema de partidos que, entre la década del noventa cuando esta política se formula e implementa hasta el 2011, evidencia una creciente desestructuración y fragmentación, repercutiendo en la formación y capacitación política que en un principio y de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 38 de la CN tenía a los partidos como sus principales destinatarios.

Otro de los componentes de la matriz que explica la inestabilidad del modelo y en el cual también se verifican discontinuidades es *la forma en la que se fue definiendo el problema a resolver*. Durante las sucesivas gestiones vemos que el problema fue variando, de hecho descubrimos diversas definiciones del mismo y distintos niveles de preocupación en cuanto a su delimitación.

En un primer momento nos encontramos con un mayor nivel de preocupación lo que, de acuerdo a la documentación relevada y al testimonio de los entrevistados, se evidencia en diversas discusiones teóricas y prácticas en torno a la selección de los enfoques necesarios para la formación de cuadros políticos y la forma de implementar este tipo de capacitación desde las instancias estatales. Esta situación se da principalmente en la década de los noventa cuando la política todavía respondía al mandato constitucional, es decir, que estaba orientada a la formación y capacitación de los dirigentes políticos para la gestión del Estado. Se alcanzaron, en aquel momento, instancias de consenso entre los principales actores – el gobierno, los partidos políticos y la universidad – a fin de arribar a una definición teórica, metodológica y práctica del problema. El desafío era brindar herramientas a los dirigentes políticos para que fueran capaces de interpretar la práctica política desde la

teoría a fin de superar la dicotomía, presente en nuestra administración pública estatal y en la de la mayoría de los países de la región, entre funcionarios de carrera con conocimientos técnicos y políticos con capacidad de decisión, pero sin la experticia necesaria para hacerlo.

En los períodos posteriores, la definición del problema, estuvo atravesada e influenciada por la crisis de representación que nos mostró su peor cara a partir de diciembre 2001. En los noventa todavía se veía que había un lugar en la gestión política para la planificación a mediano y largo plazo, sin embargo, a partir del 2001, la crisis de representación que vive el país comienza a transformar a la política, se trata de una política que se piensa y se gestiona en el día a día. El tiempo cortoplacista de la política va marcando la definición del problema que se va adaptando a las diversas coyunturas de cada momento, diluyéndose la preocupación por pensar teórico y metodológicamente cómo bajar a la práctica una formación y capacitación de este tipo. En definitiva lo que se ve a partir del 2001 es una política orientada a la formación y capacitación política, que continúa fundamentándose normativamente en el artículo 38 de la CN, pero no en los fundamentos ideológicos que dieron origen a la misma.

En la etapa inmediatamente posterior a la crisis del 2001 los espacios institucionales destinados a la formación y capacitación se orientaron fundamentalmente a dar contención a los actores sociales emergentes. Se produce una mutación en la definición del problema. El gobierno comienza a utilizar estos espacios para alentar la participación de actores sociales que emergían de forma desorganizada frente al repudio a la clase dirigente y a las políticas que se venían implementando, era una forma de recrear desde el Estado ámbitos de participación social y política en la búsqueda por fortalecer la vocación democrática de los ciudadanos. Los principales actores de la política son las asociaciones de la sociedad civil, los movimientos asambleístas y las diversas manifestaciones sociales que buscan espacios para canalizar sus demandas insatisfechas.

A partir del 2003, con la asunción de Néstor Kirchner, se produce una nueva redefinición del problema, que tiene que ver básicamente con el hecho de mostrar a la política como una herramienta de cambio. Se implementa desde el gobierno un proyecto político destinado, entre otras cosas, a incorporar a la ciudadanía a la acción política buscando superar la consigna “que se vayan todos” – que había caracterizado las protestas del 2001 – e involucrando a la sociedad en la política. Esta redefinición de la política tampoco tiene que ver con la capacitación de los dirigentes para la gestión del Estado, sino que se vuelca paulatinamente y sobre todo al final de nuestro período de estudio a la capacitación política de la ciudadanía.

Los cursos, seminarios y talleres que se van replicando en todo el país comienzan a tener una amplia participación por parte de la ciudadanía. Se ve aquí la diferencia con el período anterior donde las actividades de capacitación se organizaban a través de un modelo de cogestión de forma muy acotada donde eran las organizaciones sociales y los gobiernos locales los que demandaban cursos de capacitación en función de los contenidos que les interesaba desarrollar. En este período, en cambio, son las instituciones nacionales las que terminan delimitando las temáticas y modalidad de las diversas actividades.

Se verifica entonces que la definición del problema es otro de los componentes de la matriz que nos ayudan a entender la inestabilidad de un modelo de formación y capacitación política. En definitiva, sólo en el período inmediatamente posterior a la sanción del artículo 38 de la CN la política se formuló orientada específicamente a dar cumplimiento al mandato constitucional, lo que suponía solucionar un problema que pertenece al sistema de partidos y que aún sigue pendiente que es la formación y capacitación de los dirigentes que van a gestionar y conducir el Estado. Luego, en las sucesivas redefiniciones del problema esto se va dejando de lado y la política se va redefiniendo en función de las necesidades coyunturales de cada momento.

Esto además influyó en *la concepción de cuadro político*, el destinatario de la política. En un primer momento fueron los dirigentes que venían de los partidos políticos y que necesitaban una capacitación teórico-práctica, una formación tecnopolítica (MATUS, 2008), para la gestión y conducción del Estado. Posteriormente, cuando la política se transforma en un espacio de contención y participación política destinado a actores que emergían producto de las crisis, los destinatarios dejan de ser los partidos políticos y pasan a ser principalmente las organizaciones de la sociedad civil, las fundaciones y los movimientos sociales. Luego, en un tercer momento en el que la capacitación se destina a la formación política de la ciudadanía los destinatarios de la política son los ciudadanos en general, dentro de los cuales hay una grandísima multiplicidad de actores e intereses, tal como se verifica en la documentación y en los dichos de los entrevistados. Se trata de una ciudadanía que requiere y se interesa por tener algún tipo de formación política mientras las preocupaciones a las que cada uno de estos actores responde son totalmente distintas. Las sucesivas redefiniciones de los destinatarios tienen, en este sentido, una estrecha relación con la forma en que los diversos actores se van involucrando en la política y los roles que van adquiriendo en cada momento.

En cuanto a *la lógica que ha primado en cada momento*, vemos una continuidad dentro de lo que es la definición del problema porque siempre primó la

lógica política, aunque fue cambiando en cada uno de los períodos. En un primer momento, cuando hay una reflexión teórica en torno a la definición de la política esta distinción – lógica política/lógica administrativa – se plasma en la necesidad de formar y capacitar a los dirigentes políticos para la gestión del Estado en contraposición a lo que era la formación de los técnicos que, sobre todo y principalmente en la década de los noventa empiezan a aparecer en la escena política con una altísima formación y especialización en temáticas puntuales lo que les permitía hacerse cargo de la formulación de determinadas políticas con los peligros que esto tiene para la democracia cuando los decisores no están legitimados por las urnas. En los noventa este era una de los dilemas a resolver.

Luego, desde el 2001, sigue primando esta lógica cuando, desde el gobierno, se busca acercar nuevamente la sociedad a la política a fin de generar ámbitos de participación donde pudieran discutirse temáticas políticas y canalizar sus demandas hacia el Estado; los partidos ya no estaban cumpliendo ese rol. Posteriormente, en el momento en el que estas políticas comienzan a orientarse a la formación política de la ciudadanía sigue primando la lógica política. Es decir que dentro del componente de la definición del problema encontramos en esta diferenciación entre lógica política y administrativa una continuidad, más allá de que la misma fuera cambiando en cada momento.

Otra de las discontinuidades que explica la inestabilidad del modelo son *los actores y sus prácticas* involucrados en la formulación e implementación de la política. Los principales actores, aunque con distintos niveles de influencia en cada período, son el gobierno, los partidos políticos, las universidades, las diversas organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía. Se trata de actores que muestran que la construcción de la política se entiende en la relación Estado/Sociedad porque pertenecen a uno y a otro, aunque ambos confluyen en el devenir de la política.

A mediados de los noventa, cuando se sanciona el artículo 38 CN su formulación se hace pensando fundamentalmente en dar solución a un problema que corresponde al sistema de partidos. En dicho artículo se reconoce a los partidos como instituciones fundamentales del sistema democrático que tienen el monopolio de la representación política, es decir que se plantea un problema que busca dar solución a la capacitación de los dirigentes que salen de los partidos y aspiran a conducir el Estado. En ese primer momento se involucra también a la universidad, refiriéndonos específicamente al Programa ENG.

Los partidos tenían experiencia política y la universidad aportó todo lo que tenía que ver con los enfoques teóricos y metodológicos que se necesitan para enseñar herramientas desde las cuales abordar la práctica política. Entonces los actores

involucrados en estas instancias de formación y capacitación política fueron el gobierno, los partidos y la universidad, básicamente el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y la Universidad de Buenos Aires (UBA), lo que por otro lado demuestra que se trata de una política que surge centralizada en el gobierno nacional.

Luego cuando el problema dejó de ser la formación y capacitación política para la gestión del Estado la universidad dejó de tener una participación activa en la formulación e implementación de la misma. En aquel momento en el que se implementa un modelo de gestión asociada, lo que se puede recrear a partir de la documentación existente y del testimonio de los entrevistados, es que se firmaron algunos convenios con universidades del interior del país que aportaron infraestructura y recursos humanos, es decir, docentes, para el desarrollo de determinadas actividades.

Años más tarde, cuando el problema a resolver es formar políticamente a la ciudadanía las universidades tampoco aparecen como actores claves. Su participación se limita a los espacios físicos que brinda para el desarrollo de actividades porque prácticamente tampoco aportan recursos humanos, ya que en este período las gestiones a cargo del INCaP formaron sus propios cuerpos docentes.

Por otro lado las universidades especialmente las que se concentran en el centro del país, a partir de los dos mil, comienzan a ofrecer instancias, en su mayoría de posgrado, orientadas a temáticas de gobierno y políticas públicas, por lo que, como afirman algunos de los entrevistados, ni el gobierno se interesó en competir con este tipo de formación ni las universidades se interesaron en involucrarse en las instancias estatales. Sin embargo, estas instancias de formación corren el peligro de transformarse en, como sostiene Matus, “fábricas de profesionales departamentalizados” (2008, p. 76) que tampoco necesariamente dan solución al problema de la formación y capacitación de cuadros políticos.

La departamentalización propia de los conocimientos que se imparten en las universidades, junto a la creciente disociación entre experiencias electorales y experiencias de gobierno, acentúa aún más la distinción entre políticos y técnicos; distinción que facilita “la especialización inconveniente del político en la micropolítica electoral y clientelista y la del técnico en su campo departamentalizado y unidimensional” (MATUS, 2008, p. 50) con el peligro, entre otras tantas cosas, que la formación y capacitación de los cuadros políticos se aleje de la voluntad popular. Es por ello que se trata de un tipo de formación y capacitación que no puede depender únicamente de la lógica universitaria.

En el caso de los partidos políticos también se evidencia una discontinuidad en su involucramiento con la política. Apenas se sanciona el artículo 38 CN los

partidos políticos fueron los principales destinatarios de la política adquiriendo un rol central en la creación de las instancias estatales, principalmente en el Programa ENG en el que estaban presentes todos los partidos con representación parlamentaria, incluso los del interior. En dicho momento se previeron instancias de articulación entre las instituciones estatales y las partidarias destinadas a continuar con el proceso de capacitación iniciado desde el Estado.

Es importante hacer aquí una aclaración respecto a las instituciones estatales que implementan esta política a lo largo del período de estudio. En la discusión que recrean las actas de la Convención Nacional Constituyente, no se prevé la creación de instituciones estatales: es una tarea que corresponde a los partidos políticos mientras se obliga al Estado a contribuir a la realización de la misma. Es decir que, más allá de que los entrevistados sostengan que el artículo se prestaba para más de una interpretación, incluyendo por lo tanto, la posibilidad de delegar dicha función a instituciones estatales, la creación del Programa ENG y del INCaP respondió a la decisión exclusiva de un grupo de funcionarios. La interpretación que se dio al mandato constitucional fue conveniente a los intereses de los partidos políticos ya que en dicho momento el Estado destinó una gran cantidad de recursos para la implementación de la política, que en consecuencia, terminaron utilizándose para la capacitación de sus dirigentes. Se trataba de una circunstancia sumamente conveniente para los partidos que, salvo algunas experiencias, no han destinado recursos para el desarrollo de instancias de capacitación de dirigentes.

No obstante, los partidos, al igual que el Estado, no lograron dar cumplimiento al mandato constitucional. Cuando la política apenas se implementa, los partidos no lograron y tampoco se preocuparon por articular las instancias estatales con las partidarias a fin de garantizar la continuidad del proceso de capacitación que se había iniciado. Posteriormente, cuando la misma empieza a decaer porque se van reduciendo los recursos destinados a las becas y al pago de los salarios docentes, los partidos comienzan a desatender y despreocuparse por la formación y capacitación de sus dirigentes. Los partidos convertidos básicamente en maquinarias electorales no tienen ya la voluntad de resolver el problema, más allá de que Ley de Financiamiento de los partidos políticos dispone que el 20% del presupuesto destinado a su sostenimiento debe dedicarse a la capacitación de sus dirigentes. En este sentido, la crisis de los partidos políticos y los crecientes procesos de fragmentación de las estructuras partidarias nos permiten comprender por qué para ellos dejó de ser una prioridad formar sus cuadros. No la asumen como una decisión estratégica en la lucha por, más que el acceso, la permanencia en el poder, es decir que ya no se preocupan por cómo gobernar.

El Estado, por su parte, tampoco controla que ese porcentaje se destine al cumplimiento del fin que dispone la legislación. Hay una corresponsabilidad entre los partidos y el gobierno, porque así como los primeros se desinteresan y se alejan de la formación y capacitación de sus dirigentes, el gobierno – especialmente después de 2001 – también se mostrará reticente a la participación de los partidos en esta política por su desacreditación frente a la sociedad. Es decir, los partidos se concentran en la meta de ganar elecciones y el gobierno deja de involucrarse.

El objetivo del artículo 38 CN sigue sin cumplirse porque los partidos políticos continúan careciendo, salvo algunas excepciones, de una oferta de capacitación. Mientras, las sucesivas reinterpretaciones de la normativa han generado confusiones en torno a quién y dónde se debe resolver el problema de la formación y capacitación política de la dirigencia partidaria, algo que todavía continúa pendiente.

Aparecen en este contexto nuevos actores que comienzan a tener mayor incidencia en la política, como son las organizaciones de la sociedad civil que, junto a los gobiernos locales, comienzan a demandar instancias de formación en el marco de un modelo de gestión asociada que se implementa a partir del 2002. La política continúa concentrándose en el gobierno nacional mientras se firman convenios con ONG's, municipios y gobiernos provinciales para la coorganización de actividades en todo el país, aunque con mayor presencia en el conurbano bonaerense. Pero más aún, cuando la política se destina a capacitar políticamente a la ciudadanía la formulación de la misma queda exclusivamente en manos del gobierno. En estas etapas, los partidos y fundamentalmente el partido en el gobierno – Partido Justicialista –, participan, aunque en forma muy acotada, en algunas de las actividades de capacitación.

En definitiva, continua sin quedar claro dónde se tienen que concretar estos procesos, es en las universidades, en los partidos, en los sindicatos, en los aparatos estatales o en las organizaciones de la sociedad civil.

Continuidades del modelo

Respecto a las continuidades que explican la inestabilidad del modelo, una de las más significativas y evidente es *la toma de posición del Estado*. Con esto, volvemos a referirnos a la continuidad temporal de la política, principalmente en el caso del INCaP, desde 1995.

Sin embargo, se trata de una continuidad que tuvo sus límites. Se trata de una política que fue redefinición sus contenidos en cada una de las gestiones de gobierno y en lugar de atender las necesidades del sistema de partidos, como dispone el mandato constitucional, terminó respondiendo, especialmente después del 2001,

demandas de otros sectores que emergían como consecuencia de la crisis de representación; llegando incluso a utilizar los recursos de la política para capacitar a la ciudadanía en el uso de nuevas tecnologías, algo que para los constituyentes y quienes implementaron la política en los noventa era impensable.

En este sentido, la continuidad en los programas de formación y capacitación de cuadros, se explica en primer lugar por un componente decisionista y centralizado que ha primado en el proceso de formulación e implementación de la política, lo que permite explicar su permanencia temporal, más allá de las crisis que harían pensar en su discontinuidad. Lo que se observa es que la capacitación política generalizada a importantes sectores de la ciudadanía, aún en situaciones de déficit presupuestario se sostiene como una prioridad junto a otras funciones estatales tradicionales como la educación, la salud y la seguridad.

Otro de los componentes que explica la continuidad de la política es el que hace referencia a *la cristalización institucional*. La subsistencia a la largo del período de estudio de dos aparatos institucionales destinadas al mismo fin que, en la mayoría de las gestiones, han mostrado una superposición de funciones y en consecuencia han significado una duplicidad y una mayor erogación de recursos para el Estado, tal como lo demuestran los testimonios de los entrevistados e incluso los medios periodísticos de la época, ha sido posible por el interés de las estructuras tecnoburocráticas que buscan los medios para continuar justificándose. Los intentos por unificar ambas instancias fueron siempre en vano. La conservación de estos aparatos puede ser demostrativa de su utilización para la construcción de poder y el posicionamiento político de sus funcionarios en el gobierno nacional y también para mantener el control y la hegemonía sobre los gobiernos provinciales en esta materia.

Además dentro de este componente, la laxitud normativa que crea ambas instituciones permite entender algo más del carácter decisionista de esta política. Cuando se crean estos aparatos en 1995, el INCaP surge con un mayor nivel de institucionalidad, con una partida presupuestaria específica, llegando a alcanzar el rango de Dirección Nacional. La ENG por su parte se implementa como un programa dependiente del INAP, que más allá de los intentos de aprobarla por ley, tal como lo demuestra el proyecto de ley Moreau-Cafiero de 1999, nunca llegó a alcanzar mayores niveles de institucionalidad, ni siquiera la asignación de una partida presupuestaria.

En definitiva, a la largo de estos dieciocho años de implementación de la política, no cambiaron las normativas originales de ambas organizaciones, lo que muestra su bajo nivel de institucionalidad y reafirma la discrecionalidad como una característica en la gestión de estos aparatos.

La disponibilidad de *recursos* para la implementación de la política en cada gestión es otro de los componentes que nos permite comprender las frecuentes variaciones en la definición del modelo. A lo largo de la investigación encontramos reiteradas manifestaciones donde los entrevistados afirman que, aún en situaciones de déficit fiscal y endeudamiento del Estado, tenían disponibilidad de recursos, no solo por vía del gobierno nacional, sino también a través de los convenios que se firmaban con los gobiernos provinciales y locales, las asociaciones de la sociedad civil, las universidades y los sindicatos. Además, en varios períodos las actividades de formación y capacitación política también se financiaron con partidas subejecutadas pertenecientes a otros ministerios u organismos estatales. Con lo cual podemos afirmar que esta política, en mayor o en menor medida, siempre contó con recursos para su implementación.

La continua disponibilidad de recursos se explica entonces por el decisionismo que prevalece en las sucesivas tomas de posición del Estado frente al problema. La asignación de las partidas presupuestarias para la ejecución de las políticas dependieron, en cada gestión, de la proximidad entre los funcionarios a cargo de la ENG y del INCaP y de los organismos de los que estos dependían. En otros términos, el manejo de los recursos – financieros, de infraestructura, humanos y cognitivos – no dependió de las crisis y fue discrecional en un contexto de bajo nivel de institucionalidad de esta política.

Otros componentes de la política

En el análisis de la política hubo componentes de la matriz, que a diferencia de lo que suponíamos, no fueron relevantes al momento de entender el proceso de formulación e implementación de la misma. Nos referimos, en primer lugar, a *la problematización del asunto*, es decir, al momento histórico en el que por primera vez se explicita el problema de la capacitación de la dirigencia política, que en este caso data de la política implementada por el gobierno de Perón en la Constitución de 1949. Este antecedente no aparece ni en las actas de discusión del artículo 38 ni en la documentación relevada, siendo desconocido por la mayoría de los funcionarios que han participado en el proceso de la política.

Otro de los componentes que no fue significativo para entender el proceso de la política es el que en nuestra matriz hace referencia a *los cambios sociales e internos al Estado*. En dicho sentido, se verifica que en ninguno de los períodos y sobre todo en el primero cuando la política estuvo dirigida a la capacitación de dirigentes para la gestión del Estado, no se realizaron evaluaciones sobre los efectos y resultados que la política podía generar. Posteriormente, cuando el problema a resolver deja de ser la

capacitación de dirigentes para la gestión del Estado orientándose a la formación de la ciudadanía, la medición del impacto de la política en términos de contribuciones a los procesos de modernización del aparato estatal deja de tener sentido, por lo que tampoco se realiza.

Reflexiones finales

La matriz teórico-analítica construida a partir del enfoque propuesto por Oszlak y O'Donnell nos permitió, en primer lugar, recopilar la dispersa y escasamente sistematizada documentación y el encuentro con los informantes claves. A partir de allí pudimos identificar, caracterizar y analizar las sucesivas políticas implementadas por el Estado argentino a través de la Escuela Nacional de Gobierno y del Instituto Nacional de Capacitación Política en cada uno de los períodos de gobierno desde 1995 hasta 2011. Para finalmente, interpretar y comprender, a partir del análisis de los componentes de la política, su proceso de formulación e implementación.

En dicho sentido, podemos afirmar que la inestabilidad del modelo de formación y capacitación de cuadros políticos se explica fundamentalmente, por la discontinuidad de determinados componentes de la política como son las variaciones que ha sufrido la definición del problema a resolver, los contenidos de las actividades y el perfil de los destinatarios que fueron cambiando en función del contexto político, económico y social que caracterizó a la política en cada gobierno, dejando sin resolver la política prevista en el artículo 38 de la CN. No obstante, también encontramos continuidades en el proceso que ayudan a comprender la no estabilización de un modelo. En este sentido, las sucesivas tomas de posición del Estado, la disponibilidad de recursos para el desarrollo de actividades de formación y capacitación de cuadros y el bajo nivel de institucional que caracteriza a la política nos permiten verificar que su continuidad durante el período de estudio se debió principalmente a la discrecionalidad con la que se implementó en cada momento.

En consecuencia, podemos afirmar que el problema de la formación y capacitación de cuadros para la gestión del Estado aún no se ha estabilizado. Lo que se evidencia, en cambio, es un proceso que se ha caracterizado por la sucesiva formulación e implementación de diversas políticas de gobierno ligadas a la necesidades del partido en el poder, que hasta ahora y más allá del desarrollado de otros tipos de capacitaciones necesarias para el fortalecimiento democrático de una sociedad, no han logrado concretar lo dispuesto por el artículo 38 de la CN. La política, de esta forma, ha quedado atada a las cambiantes coyunturas de los gobiernos y no al Estado.

■ María Melina Guardamagna é Doutora em Ciência Política pela *Universidad Nacional San Martín* (UNSAM). Docente e Investigadora da *Universidad Nacional de Cuyo*. Directora do *Centro de Estudios de Innovación Institucional para la Gobernabilidad Democrática* (CEII). E-mail: meliguardamagna@gmail.com.

Referências

- ALFORD, Robert. R.; FRIEDLAND, Roger. *Los Poderes de la Teoría*. Capitalismo, Estado y Democracia. Argentina: Manantial, 1991.
- ARGENTINA. Constitución (1994). *Artículo nº 38 de la Constitución Nacional*. Disponível em: <http://www.ciudadyderechos.org.ar/derechosbasicos_cnac.php?id=17&idcnac=42>. Acesso em: 10 fev. 2015.
- CUETO, Walter; GUARDAMAGNA, María Melina ¿Hay políticas de Estado en la Argentina? Aproximaciones a un concepto. *Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal (DAAPGE)*, Santa Fe, Argentina, n. 18, p. 7-26, jul.-ago. 2012.
- ESCUELA NACIONAL DE GOBIERNO (ENG). *Documento inauguración ciclo lectivo 1998*. Buenos Aires, 1998.
- MATUS, Carlos. *El líder sin estado mayor: la oficina del gobernante*. 1 ed. San Justo, Argentina: Universidad Nacional de la Matanza, 2008.
- O'DONNELL, Guillermo. Reflections on the patterns of change of the bureaucratic-authoritarian state. *Documento CEDES*, n. 1, 1975.
- _____. Notas para el estudio de procesos de democratización política a partir del estado burocrático-autoritario. *Estudios CEDES*, Buenos Aires, v. 2, n. 5, 1979.
- _____. *El Estado Burocrático Autoritario*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1982.
- _____. Transições, Continuidades e Alguns Paradoxos. In: O'DONNELL, Guillermo; REIS, Fábio Wanderley (Comp.). *A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas*. San Pablo: Ed. Vértice, 1989.
- OSZLAK, Oscar. Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. *Documento CEDES/G.E CLACSO*, Buenos Aires, v. 8, Jul. 1977.
- _____. Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio. *Estudios CEDES*, v. 1, n. 3, 1978.
- _____. Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. *Estudios CEDES*, v. 3, n. 2, 1980.
- _____. Burocracia estatal: política y políticas públicas. *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político*, Buenos Aires, v. XI, abr. 2006.
- OSZLAK, Oscar; O'DONNELL, Guillermo. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)*, Buenos Aires, v. 4, 1976.

SUBIRATS, Joan et al. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 2008.

THWAITES REY, Mabel; LÓPEZ, Andrea. *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas*. Derrotero del ajuste neoliberal en el estado argentino. Buenos Aires: Prometeo, 2005.

WEBER, Max. *La Ciencia como Profesión y la Política como Profesión*. 3 ed. Madrid: Espasa Calpe. 2007.

*Texto recibido em 04 de outubro de 2014.
Aprovado em 10 de agosto de 2015.*