

Sudamérica

Revista de Ciencias Sociales

DOSSIER

**Sociología de la acción pública
Actores sociales y políticas estatales**



UNIVERSIDAD NACIONAL
DE MAR DEL PLATA
.....

FACULTAD DE HUMANIDADES | DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA

SUDAMÉRICA: Revista de Ciencias Sociales

Departamento de Sociología

Facultad de Humanidades - Universidad Nacional de Mar del Plata.

Correo electrónico: revistasudamerica@mdp.edu.ar

Web: <http://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/sudamerica>

ISSN 2250-7779 (Versión impresa)

ISSN 2314-1174 (Versión en línea)

Sudamérica es una revista del Departamento de Sociología, Facultad de Humanidades, de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Sus páginas son un espacio de difusión para investigaciones académicas de las más variadas temáticas en el campo de las ciencias sociales.

Los artículos, ensayos y reseñas de libros publicados en Sudamérica, son seleccionados por el Cuerpo de Árbitros de la Revista. Están protegidos por el Registro Nacional de Propiedad Intelectual, y su reproducción en cualquier medio, incluido el electrónico, debe ser autorizado por los editores. La Dirección no se responsabiliza por las opiniones vertidas en los artículos firmados.

Por correspondencia y/o canje dirigirse a: Departamento de Sociología |
Funes 3350 (7600) Mar del Plata | Argentina

Impreso en: Pincú, Funes 3289, Mar del Plata
Diciembre 2015

Revista Sudamérica

Director:

Dr. Enrique Andriotti Romanín, UNMDP, Argentina

Secretaria de Redacción:

Lic. Adriana Martinez, UNMDP, Argentina

Comité Editorial

Dr. Gustavo Salerno, UNMDP, Argentina

Dra. Cecilia Rustoyburu, UNMDP, Argentina

Dr. Federico Lorenc Valcarce, UBA-UNMDP, Argentina

Dr. Oscar Aelo, UNMDP, Argentina

Dra. Cintia Rodrigo, UNMDP, Argentina

Dr. Lucas Martín, UNMDP, Argentina

Lic. Javier Pelacoff, UBA-UNMDP, Argentina

Dra. María Laura Canestraro, UNMDP, Argentina

Lic. Germán Pérez, UNMDP, Argentina

Dra. Andrea Torricella, UNMDP, Argentina

Dra. Inés Pérez, UNMDP, Argentina

Comité de Asesores

Dr. Carlos Quenan, Institut des Ameriques, Francia

Dra. Marcela Ferrari, UNMDP, Argentina

Dra. Adriana Álvarez, UNMDP, Argentina

Dr. Federico Lorenz, IDES, Argentina

Dra. Silvina Merenson, UNSAM, Argentina

Mg. Elisa Pastoriza, UNMDP, Argentina

Dr. Alejandro Hugo Del Valle, UNMDP, Argentina

Dra. Maria Antonia Muñoz, UNLP, Argentina

Dr. Eduardo Chavez Molina, UBA-UNMDP, Argentina

Dr. Marcelo Boado, Universidad de la República, Uruguay

Dr. Gabriel Kessler, UNLP, Argentina

Dr. German Soprano, UNQui-UNLP, Argentina

Dr. Ana Castellani, UNS, Argentina

Dr. Denis Merklen, EHES, París, France

Dra. Laura Gomes, Universidade Federal Fluminense, Brasil

Prof. Alberto Minujin, New School University, Estados Unidos

Dr. Ernesto Meccia, UBA-UNL, Argentina

Dr. Antonio Elizalde, Univ. Bolivariana, Chile

Dr. Anibal Viguera, UNMDP, Argentina

Lic. Norberto Alvarez, UNMDP, Argentina

Dra. Fernanda Torres, UNMDP-UNLP, Argentina

AUTORIDADES UNIVERSIDAD NACIONAL DE MAR DEL PLATA

RECTOR

Lic. Francisco MOREA

VICERECTOR

Ing. Raúl CONDE

FACULTAD DE HUMANIDADES

DECANA

Dra. María del Carmen Coira

VICEDECANA

Lic. Silvia Sleimen

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA

COORDINADOR

Dr. Federico Lorenc Valcarce

Editorial

Estimados/as lectores/as, es muy grato compartir con todos/as ustedes un nuevo número de la revista Sudamérica, y continuar ampliando la oferta de publicaciones del Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Mar del Plata.

Este número es el 4° que se publica de manera ininterrumpida y expresa una continuidad inédita en la corta vida institucional de nuestro departamento. Asimismo, Sudamérica hoy se sitúa como uno de los vehículos utilizados por los investigadores y estudiantes de la carrera, pero también de otras universidades del país y del exterior para seguir debatiendo y discutiendo en el ámbito de las ciencias sociales. En este aspecto, podemos sostener que este espacio pretende impulsar un ejercicio de reflexión que trasciende los muros de la universidad, las fronteras de lo académico y que ofrece diversos puntos de vista acerca de la experiencia humana en sociedad actual.

En el debate actual que transita la sociedad Argentina, tras un cambio presidencial, nuestra revista retoma los temas acuciantes que conciernen a la agenda pública. Por ello, incluimos el dossier: Actores sociales, arenas estatales y problemas públicos. Las políticas sectoriales y la traducción política de los intereses sociales. Los coordinadores han realizado un trabajo exhaustivo de selección entre los numerosos artículos recibidos, que expresan la acogida que tiene nuestra revista en el campo de las ciencias sociales, y que nos permiten ofrecer un producto de calidad.

Este número continúa con el doble formato que nos llena de orgullo. Aunque parezca una cuestión trivial, mantener la edición digital y en papel supone un esfuerzo institucional muy grande y para quienes hacemos la revista. Sabemos que aún queda mucho por hacer, pero este número que ponemos a su disposición nos llena de orgullo y compromiso. Esperamos que les guste y que lo disfruten tanto como nosotros disfrutamos hacer esta revista.

Dr. Enrique Andriotti Romanin

Director Revista Sudamérica

Sumario

DOSSIER:

- Sociología de la acción pública. Actores sociales y políticas estatales** 8
- La acción pública, el Estado y el tratamiento de los problemas sociales: una introducción**
Lorenzo Barrault-Stella y Federico Lorenc Valcarce 9
- La acción del Estado, producto y objeto de disputa de las relaciones entre espacios sociales**
Vincent Dubois 18
- La construcción del mercado. El campo administrativo y la producción de la “política de vivienda”**
Pierre Bourdieu y Christin Rosine 34
- La territorialización de la acción pública. Un modo de gestión del declive económico**
Anne-France Taiclet 78
- Jugar con la acción pública educativa. Los usos sociales del mapa escolar en Francia**
Lorenzo Barrault-Stella 95

Las políticas públicas para el trabajo académico y su negociación colectiva en el sistema universitario argentino. Actores, escenarios, procesos y definiciones	
<i>Pedro Enrique Pérez y Facundo Solanas</i>	114
Actores, Estado y políticas públicas reparatorias en relación al terrorismo de Estado en Argentina (2003-2007)	
<i>Enrique Andriotti Romanin</i>	136
ARTICULOS LIBRES:	
Una mirada de abajo hacia arriba. Articulación y trascendencia de la Comisión Nacional Sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) delegación Mar del Plata	
<i>María Eliana Fúnes</i>	157
Construcción y crítica al paradigma clásico de los estudios sobre movimiento obrero y primer peronismo. La emergencia del <i>campo sindical</i> argentino, propuesta de una alternativa interpretativa	
<i>Joaquín Aldao</i>	177
RESEÑAS:	
Bellucci, Mabel (2014): <i>Historia de una desobediencia. Aborto y Feminismo</i>, Buenos Aires	
<i>Natacha Mateo</i>	197
Merlino, Aldo; Martínez, Alejandra (coordinadores) (2012): <i>Género, raza y poder</i>, Villa María. EDUVIM. 130 Páginas.	
<i>Maria Susana Robledo</i>	199
Índice de autores	203
Pautas para Autores	204

DOSSIER

*Sociología de la acción
pública. Actores sociales y
políticas estatales*

La acción pública, el Estado y el tratamiento de los problemas sociales: una introducción¹

Public action, the State and the handling of social problems. An introduction

Lorenzo Barrault-Stella

(CNRS-CRESPPA-CSU) - lorenzo.barrault-stella@cnr.fr

Federico Lorenc Valcarce

(CONICET-IIGG-UNMPD) – federico.lorenc@conicet.gov.ar

Fecha de recepción: 1º de noviembre de 2015

Fecha de aprobación: 15 de noviembre de 2015

Los científicos sociales destinamos tiempo y esfuerzo al estudio de teorías generales sobre el Estado. Lo hacemos en nuestra formación inicial, luego en el ejercicio de nuestro oficio. Sin dudas, incluimos al Estado en casi todos nuestros análisis. Pero rara vez realizamos un abordaje crítico, detallista, capaz de desnaturalizar el modo en que el Estado moldea el mundo social y cómo se articula con procesos sociales más generales.

Desde hace más de medio siglo, el análisis de políticas públicas ha desarrollado un conjunto de instrumentos para pensar al “Estado en acción”, a través de prácticas e intervenciones concretas y claramente recortadas. De esta manera, ha podido evitarse un sesgo hacia enfoques puramente macro-sociológicos, teñidos casi siempre de algún tipo de razonamiento funcionalista, como los enfoques monográficos sobre áreas específicas de la administración pública. Asimismo, se ha recuperado la idea de que la política puede operar sobre lo social, transformarlo, orientarlo, sin que ello suponga caer en una imagen de “la política” como esfera totalmente autónoma, que no

¹ El presente estudio introductorio, y el dossier que reúne aportes originales y contribuciones externas al análisis de las políticas públicas desde una perspectiva sociológica, son parte de los resultados del proyecto ECOS-MINCYT A12H03: “Democracia, campo político y representación de los intereses sociales: perspectivas cruzadas entre Francia y Argentina”, codirigido por Federico Lorenc Valcarce y Daniel Gaxie. Este proyecto reunió durante tres años de trabajo conjunto a investigadores del Centre Européen de Sociologie et de Science Politique (CESSP-Université Paris 1) y dos núcleos de investigación de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Mar del Plata: el Centro de Estudios Sociales y Políticos (CESP) y el Centro de Estudios Históricos (CEHis).

se rige más que por sus propias lógicas. Actores sociales, intereses sectoriales, restricciones financieras, e incluso eso que suele llamarse “opinión pública”, establecen límites – al mismo tiempo que ofrecen recursos materiales y simbólicos – para la intervención estatal. En todo caso, para dar cuenta de las políticas públicas no podemos limitarnos exclusivamente a los actores estatales y las autoridades gubernamentales. Eso que llamamos acción del Estado, y que más recientemente algunos han propuesto llamar simplemente “acción pública”, implica una pluralidad de agencias, presiones y escenarios que operan, se asocian y se afrontan, y que en un momento dado producen un resultado, siempre parcial y provisorio, que se manifiesta como un programa, un plan, una reforma.

Este tipo de análisis suele ir de la mano con un abordaje sectorial de la acción estatal, que permite dar cuenta de las dinámicas complejas de la gobernanza en las sociedades contemporáneas. Ya no podemos pensar en que el Estado sea una entidad homogénea y unitaria: cada área del Estado tiene y/o expresa intereses específicos, articulándose de manera diferenciada con actores sociales, espacios de actividad y organizaciones sectoriales. Los problemas, los agentes, las reglas, los saberes y los modos de concebir la propia misión varían fuertemente entre los distintos sectores: el “Estado” que aparece en las políticas de seguridad (con sus policías, sus agentes judiciales y penitenciarios, sus expertos en criminología, pero también sus armas, sus patrulleros y sus sistemas de producción de información) es bien distinto del “Estado” que se ocupa de la política educativa (con sus maestros, pedagogos, rectores, pero también gremios, sistemas de incentivos y movimientos estudiantiles) o de la política económica (con sus economistas, sus estadísticas más o menos controversiales, sus teorías económicas, pero también sus instrumentos financieros, presupuestarios y de gestión de los problemas económicos). Naturalmente, tampoco es la misma “sociedad civil” la que aparece en uno u otro caso. La “inseguridad” y la “calidad educativa” movilizan a actores burocráticos del Estado (policías o maestros), a políticos profesionales y a segmentos de la población que se interesan por esos asuntos (“vecinos” o “padres”). Al contrario, la política económica (o la política pesquera, agrícola, etc.) interpela a actores sociales de otra naturaleza, con intereses específicos y que operan, a través de sus representantes o por medio de vínculos informales, sobre los procesos políticos de distribución de oportunidades de rentabilidad económica. Algunos actores, como los gobernadores o los intendentes, intervienen de un modo u otro en todas estas arenas. Otros actores son

seleccionados sectorialmente por las distintas áreas de intervención pública.

Por eso mismo, el Estado no está aislado, sino que está yuxtapuesto con intereses y organizaciones sociales. En algunos casos, ciertos grupos logran instrumentalizar a las agencias estatales para realizar sus objetivos. En otros casos, la arena estatal se convierte en un espacio de traducción de intereses sociales diversos que logran articularse en torno a programas o planes concretos. No es raro que ciertos individuos, pertenecientes a instituciones o a empresas, transiten entre organismos públicos y sociedades privadas, lo que tiende a borrar todavía más la frontera (abstracta, ficticia, en el mejor de los casos meramente jurídica) entre el Estado y la “sociedad civil”. En cualquier caso, no puede considerarse que el Estado actúe de manera autónoma y solitaria, puesto que muchas agencias (expertos, sindicatos, grupos movilizados, destinatarios, burócratas, etc.) moldean y orientan aquello que aparece luego como una resolución soberana.

Esta superposición entre actores, lógicas y reglas de acción no significa que el Estado se disuelva en un universo homogéneo, o que no haya jerarquías. Los actores estatales son la encarnación oficial del interés general, se les reconoce el derecho a hablar en nombre de lo público, y eso los dota de recursos simbólicos que no están al alcance de cualquiera. Por un lado, toda la teoría política y la doctrina jurídica hacen del Estado un jugador a parte, una entidad distinta, que se opone a los simples particulares y sus intereses. Por otro lado, el trabajo político y la elaboración de categorías de pensamiento hacen de los actores estatales una instancia legítima, no solamente porque tienen en la mayor parte de los casos un base democrática y electoral, sino también porque las propias agencias tienden a presentarse como árbitros entre distintos puntos de vista, y por tanto como instancias que no tienen otro interés que el que conviene al conjunto.

Naturalmente, el trabajo simbólico que dota de legitimidad a los actores estatales es históricamente contingente. Hay contextos en los que esta legitimidad se da por sentada, y la encarnación del interés general por parte del Estado forma parte del trasfondo no cuestionado del sentido común en relación con el mundo político. En otros contextos, la política y el Estado – no siempre fáciles de distinguir en el razonamiento sociológico ordinario – son denunciados como agentes de intereses particulares, sean los de ciertos grupos sociales, o los de los propios actores políticos y administrativos en tanto portadores de un interés particular. Y aquí no vale ningún análisis

objetivista que demuestre el grado de “transparencia” institucional de un Estado en un país determinado, menos aún un índice que pretenda medir el grado de “corrupción” de un estamento político o político-administrativo. Con independencia de su realidad objetiva, los niveles de confianza acordada a las instituciones públicas son un factor que –medible en un momento dado –es él mismo el producto de luchas simbólicas que trascienden el campo propiamente político, incluyendo a organizaciones sociales, expertos e intelectuales, periodistas, etc.

La expresión “políticas públicas” se apoya históricamente sobre las nociones de “Estado” y de “programa de acción”. Se utiliza para referirse al conjunto de las acciones del Estado; su análisis constituye un estudio del Estado en acción (Dye, 1972; Jobert y Muller, 1987). Esta perspectiva estado-céntrica se pregunta acerca de las causas, las modalidades y los efectos de la intervención de los diversos agentes del Estado. La principal dificultad de esta aproximación es que los contornos del Estado, aunque de manera variable según los contextos históricos y geográficos, suelen ser relativamente borrosos, particularmente en la actualidad. Una serie de instituciones y actores que participan en los programas públicos se sitúan fuera del marco propiamente estatal, se trate de otras instituciones públicas de diversos niveles (administraciones territoriales jurídicamente distintas de las estatales, organizaciones internacionales como la Unión Europea, etc.) o de organizaciones privadas (asociaciones, ONG, empresas, etc.). En el período histórico contemporáneo, el Estado habría perdido así su centralidad en la definición y la implementación de las intervenciones públicas.

En ciencias sociales, la multiplicación de actores (individuales o colectivos, públicos o privados) que intervienen en los procesos de la “política pública” condujo a los investigadores, de manera creciente desde los años 90, a elaborar un análisis de las acciones públicas que toma ahora en consideración al conjunto de las relaciones entre esos diferentes actores con estatus contrapuestos. En esta concepción más sociológica, y alejada de lo que Bourdieu llamaba “pensamiento de Estado”, puede definirse a la acción pública como “el conjunto de las relaciones, las prácticas y las representaciones que concurren a la producción políticamente legitimada de modos de regulación de las relaciones sociales” (Dubois, 2009: 312). Esas relaciones, no necesariamente institucionalizadas, se despliegan entre actores que no pueden reducirse *a priori* sólo a las instituciones estatales, o incluso públicas. Eso debe ser determinado en el propio curso de la investigación. Los actores ministeriales, los agentes administrativos de

diferentes niveles, las autoridades locales, deben entenderse con representantes de grupos de interés, expertos, movilizaciones ciudadanas o incluso con organizaciones internacionales. Desarrollar una sociología de la acción pública implica complejizar el análisis, incluyendo en él configuraciones de actores públicos y privados, nunca totalmente estabilizados, que pueden variar según los contextos, los sectores y los periodos históricos. En ese sentido, la especificidad de la acción pública no depende de la naturaleza de los actores que contribuyen a ella, sino más bien de la legitimación propiamente política de los modos de regulación de las relaciones sociales que promueve. De este modo, sin constituir nunca una cuestión puramente técnica, la acción pública participa plenamente de los procesos de dominación (generalmente, de tipo racional-legal en sentido weberiano) y constituye así una de las modalidades prácticas de ejercicio de la violencia simbólica en las sociedades contemporáneas (Bourdieu, 2012).

Desde los años 50, el análisis de políticas públicas – convertido más recientemente en estudio de la acción pública en virtud de su alejamiento del paradigma de las “*policy sciences*”, a menudo puramente normativas, y de la ciencia administrativa – se desarrolló fuertemente tanto en los Estados Unidos como en Europa occidental, a través de la sedimentación de perspectivas a la vez complementarias y concurrentes. Este campo de estudios se caracteriza por su relativa autonomización respecto a otras ciencias sociales, autonomización que se debe en gran medida a su híper-especialización. En efecto, hasta hace poco tiempo, la mayoría de los trabajos en este campo no se apropiaban de los enfoques y conceptos teóricos, ni de los instrumentos y los métodos empíricos, de la sociología. Habiendo roto hace tiempo sus lazos con el análisis puramente decisional (Jamous, 1969 ; Allison, 1971) a través de la importación de los aportes de la sociología de las organizaciones (Crozier y Friedberg, 1977), los trabajos han tendido a desarrollar sus propias herramientas y conceptos, a menudo de manera exagerada y a veces sin control.

Si pudo existir una oposición clásica, a veces reduccionista, entre aproximaciones *top down* que proponen un modelo “descendente” desde las más altas esferas de poder hacia la sociedad civil y aproximaciones *bottom up* que ascienden desde el ámbito de la implementación (Sabatier, 1986), hoy existe un sinnúmero de modelos de análisis disponibles. Este campo de investigación aparece particularmente dinámico y variado, al menos desde hace medio siglo. Encontramos: análisis secuenciales (Jones, 1970), estudios sobre la

construcción y la puesta en agenda de problemas públicos (Gusfield, 1963) y trabajos que articulan la decisión y la implementación (Pressman, y Wildavsky, 1973); aproximaciones centradas en las ideas, como los análisis cognitivos en variantes tales como los referenciales de la escuela de Grenoble (Surel y Muller, 1998) o la aproximación por paradigmas (Hall, 1993; las investigaciones de inspiración interaccionista centradas en configuraciones de actores multiniveles, en particular los análisis de redes (Le Galès y Tatcher, dir., 1995) o de coaliciones de causa (Sabatier y Jenkins Smith, eds. 1993); la sociología histórica de las políticas públicas (Laborier y Trom, dir., 2003) o incluso los trabajos de inspiración foucaultiana sobre la instrumentación de la acción pública (Hood, 1983), prolongados por el cuestionamientos de los usos de los dispositivos, o los estudios sobre las relaciones entre los *street level bureaucrats* y los grupos sociales destinatarios de la acción pública (Lipsky, 1980).

Sin dudas, no resulta posible inventariar el conjunto de los enfoques disponibles. La riqueza y la heterogeneidad de las maneras de estudiar la acción pública aumenta fuertemente, para el investigador social, los costos de entrada en este campo de estudios que a primera vista puede parecer relativamente esotérico. Sin embargo, los objetos que están en el centro del análisis de políticas públicas pueden, y deben en nuestra opinión, ser aprehendidos sociológicamente, en el sentido que los actores individuales y colectivos (las instituciones y los otros) de los que aquí se trata son también actores sociales, con trayectorias, posiciones, disposiciones y recursos que es posible estudiar sociológicamente y que pueden a veces – la hipótesis merece al menos ser planteada sin hacer de ella un postulado mecanicista – orientar sus prácticas y sus relaciones en la elaboración de las intervenciones públicas. Tal es precisamente la perspectiva de la sociología de la acción pública y del Estado que constituye una contribución al estudio de la organización política de las sociedades.

El análisis sociológico de la acción pública, tal como se presenta en el presente *dossier* a propósito de una diversidad de casos particulares que constituyen también aportes teóricos para la construcción de preguntas, hipótesis y modelos de investigación, ofrece algunas pistas para una mirada que logre superar tanto las grandes teorías sobre el Estado y la sociedad, como los inventarios puramente descriptivos de ciertas regiones del aparato estatal.

Los artículos aquí agrupados plantean la relación entre el Estado y la sociedad desde una perspectiva sociológica de las políticas

públicas. Ello supone tomar en consideración a los actores relevantes (políticos, burócratas, expertos, movimientos sociales, usuarios, destinatarios) y los marcos cognitivos que se confrontan en el desarrollo de la acción pública. Pero también la manera en que las relaciones entre estos actores y estos marcos se anudan, transforman y tensionan en el desarrollo de un curso de acción pública.

Desde una perspectiva programática, Vincent Dubois aborda críticamente al enfoque dominante en el análisis de políticas públicas y propone utilizar herramientas teórico-metodológicas de raíz sociológica para abordar el estudio de la acción pública. Particularmente, aboga por la potencialidad de la teoría de los campos de Pierre Bourdieu para articular el análisis de políticas públicas con la sociología del Estado y la administración pública. En la articulación entre campos sociales diferenciados y áreas de gestión estatal, las políticas públicas son vistas como expresión de la organización de las sociedades contemporáneas y como modos específicos de producción de una dominación política legítima.

Pierre Bourdieu y Rosine Christin analizan la política de vivienda en Francia, considerando el modo en que coaliciones de actores estatales y no-estatales, con visiones diferentes de los problemas habitacionales y del orden social, se confrontan en la arena estatal. De este modo, revelan rigurosamente la manera en que la política pública expresa intereses sociales diversos, al tiempo que contribuye a la transformación de la organización social. Además de expresar intereses y modificar las relaciones de poder y la distribución de bienes y servicios, la política pública se apoya en valores sociales y/o los promueve.

Anne-France Taiclet analiza la manera en que las políticas de desarrollo se convierten en un eje central de la agenda de las instancias sub-nacionales en Francia, y de qué manera se procesan localmente conflictos que tienen una naturaleza nacional o global. La importancia del modo de abordar los problemas en términos intelectuales se acompaña por una redefinición de los actores relevantes para abordarlos.

Lorenzo Barrault-Stella se concentra en el estudio de los usos de un instrumento particular de la política educativa, mostrando la importancia que las estrategias de los usuarios tienen a la hora de determinar los efectos de la acción pública. De este modo, los usos del instrumento conocido como “mapa escolar” permite a los actores político-administrativos y a los usuarios del sistema educativo orientar

sus comportamientos en función de reglas que son al mismo tiempo limitantes y flexibles.

Pedro Pérez y Facundo Solanas analizan el proceso de introducción del convenio colectivo aplicado al trabajo académico en el marco de las políticas de educación superior en Argentina, apoyándose en nociones tales como transferencia, dependencia del camino recorrido e instrumentos de política pública. Los autores muestran la importancia de las instancias transnacionales en el desarrollo de las reformas educativas, pero también el papel fundamental que desempeñan los propios actores del gobierno universitario en su autorregulación.

Enrique Andriotti Romanin enfoca las políticas de derechos humanos desde la articulación entre grupos sociales movilizados y áreas específicas del Estado y la gestión gubernamental. Analiza específicamente la manera en que las iniciativas estatales se presentan, y son aceptadas por algunos actores organizados, como respuestas a demandas históricamente construidas.

Bibliografía

- Allison, Graham (1971): *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles de Cuba*, Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
- Bourdieu, Pierre (2012): *Sur l'État. Cours au Collège de France 1989-1992*, Paris. Raisons d'Agir/Seuil.
- Crozier, Michel y Friedberg, Erhard (1977): *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*, México. Alianza, 1990.
- Dubois, Vincent (2009): L'action publique, in Antonin Cohen, Bernard Lacroix y Philippe Riutort (dir.), *Nouveau manuel de science politique*, Paris. La Découverte.
- Dye, Thomas (1972): *Understanding public policy*, Upper Saddle River. Prentice Hall.
- Gusfield, Joseph (1963): *Symbolic crusades. Status politics and the American temperance movement*, Urbana, University of Illinois Press.
- Hall, Peter (1993): Policy paradigm, social learning and the State, *Comparative politics*, vol.25, n°3, p. 175-296.
- Hood, Christopher (1983): *The Tools of Government*, Hong-Kong. Chatman House.
- Jamous, Haroun (1969): *Sociologie de la décision. La réforme des études médicales et des structures hospitalières*, Paris.- Editions du CNRS.
- Jobert, Bruno y Muller, Pierre (1987): *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris. PUF.
- Jones, Charles (1970): *An introduction to the study of public policy*, Belmont. Wadsworth.

- Laborier, Pascale y Trom, Danny, dir., (2003): *Historicités de l'action publique*, Paris-Amiens. PUF-CURAPP.
- Le Galès, Patrick y Tatcher, Mark, dir. (1995): *Les réseaux de politique publique*, Paris. L'Harmattan.
- Lipsky, Michael (1980): *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*, New York. Russel Sage Foundation.
- Pressman, Jeffrey y Wildavsky, Aaron (1973): *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México. Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Sabatier, Paul (1986): Top down and bottom up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis, *Journal of Public Policy*, vol. 6, n°1, p. 21-48.
- Sabatier, Paul y Jenkins Smith, H., eds., (1993): *Policy change and learning. An advocacy coalition framework*, Boulder. Westview Press.
- Surel, Yves y Muller, Pierre (1998): *L'analyse des politiques publiques*, Paris. Montchrestien.

La acción del Estado, producto y objeto de disputa de las relaciones entre espacios sociales¹

How the relations between social fields both shape state policy and are shaped by it

Vincent Dubois

(Université de Strasbourg) – vincent.dubois@misha.fr

Resumen:

Al permitir una superación de las falsas oposiciones y de los límites de las nociones *ad hoc* a menudo movilizadas por las aproximaciones dominantes en el análisis de políticas públicas, el modo de pensamiento relacional de la teoría de los campos ofrece una base útil para la construcción de las políticas del Estado como un objeto propio del análisis sociológico. El presente artículo propone esa perspectiva de movilizar el concepto de campo para analizar la acción pública en tanto ella está socialmente fundada sobre relaciones entre espacios sociales distintos, al tiempo que contribuye a estructurarlos.

Palabras clave:

Estado – políticas públicas – campos sociales – dominación

Abstract:

To the extent that the relational approach of field theory enables us to overcome the false dichotomies and the shortcomings of the ad hoc concepts usually found in mainstream policy analysis, it is a powerful conceptual resource that makes it possible to frame state policy as an object for sociological analysis. In this perspective, the paper proposes to use Bourdieu's concept of field to consider public policy as a process that is socially shaped by the relations between distinct social spaces and shapes them in return.

Keywords:

State – public policy – social fields - domination

Fecha de recepción: 2 de mayo de 2015

Fecha de aprobación: 23 de octubre de 2015

¹ Traducción: Guido Ignacio Giorgi. Publicado originalmente como: Vincent Dubois, "L'action de l'État, produit et enjeu des rapports entre espaces sociaux", *Actes de la recherche en sciences sociales*, N° 201-202, marzo 2014, p. 11-25. Se publica con autorización del editor.

1. Introducción

Aquello que convencionalmente denominamos las “políticas públicas” se ha convertido en un área de investigación en sí misma, favorecida por un proceso de especialización iniciado en el período de entreguerras en los Estados Unidos, donde se consolidó fuertemente antes de difundirse ampliamente en el plano internacional². Aunque haya suscitado incontables trabajos en los cuales no nos detendremos, dicho proceso también conllevó obstáculos al conocimiento sociológico, cuya identificación es el punto de partida de este artículo. Sin hablar de las inclinaciones normativas y prescriptivas de las *policy sciences*, cuya aplicación como ciencia auxiliar de la práctica gubernamental ha podido y puede todavía sesgar parte de las investigaciones, la constitución del análisis de políticas públicas como especialidad académica estuvo acompañada de la formación de un léxico específico, en detrimento del uso de categorías sociológicas ya refrendadas. El incrementalismo desarticulado, las coaliciones de causa, el referencial global-sectorial, la dependencia del camino recorrido, la gobernanza multinivel o los paradigmas de políticas públicas son algunos ejemplos de estas nociones, las más de las veces fuertemente alejadas de un marco de análisis sociológico (cf. Boussagnet, Jacquot y Ravinet, 2010). Esta tendencia al aislamiento conceptual tiene una doble consecuencia. Primero, una débil movilización de las nociones genéricas de la sociología, que podrían contribuir a la comprensión de la acción pública. Segundo, su constitución en un objeto de estudio cerrado sobre sí mismo, cuando su análisis debería ser una contribución a la comprensión de los modos de dominación, de reproducción y de transformación de las sociedades contemporáneas –siguiendo la invitación de Marcel Mauss a estudiar “el arte político” como un componente de la sociología general (Mauss, 1969: 239). Más precisamente, el proceso de especialización que impulsó el desarrollo del análisis de políticas públicas lo constituyó en un dominio separado del análisis del Estado y de la administración pública (Bezès y Pierru, 2012). Este desacople está en los orígenes de los límites y de los “estancamientos”, tantas veces constatado, del análisis de políticas públicas. La distinción enormemente artificial entre estas tres sub-disciplinas, que curiosamente dialogan entre sí muy poco, conduce a contemplar de manera aislada aquello que debería articularse para dar cuenta tanto de

² Este artículo se basa en una comunicación presentada en el coloquio “Utilizar la teoría de los campos para comprender el mundo social”, el 20 de marzo de 2009 en la Universidad Católica de Lovaina. Una versión completa del texto fue publicada en una obra colectiva surgida de dicho coloquio (Dubois, 2015).

los Estados contemporáneos –que se definen, precisamente, por las políticas que producen (*policy states*) (Skowronek, 2009 citado en Bezès y Pierru, 2012)– como del rol de las administraciones públicas en tanto que objetivación institucional del Estado u operadores de las políticas públicas y, en particular, de las políticas públicas en sí mismas, las cuales no existen ni por fuera de las estructuras estatales en las cuales son producidas ni separadas de las prácticas (principalmente administrativas) que las realizan.

La propuesta de este artículo programático consiste en considerar la teoría de los campos formulada por Pierre Bourdieu como un medio para sobrepasar estos obstáculos y, desde allí, contribuir a la construcción de las políticas del Estado (y, más ampliamente, la acción del Estado) como objeto de análisis plenamente sociológico. En primer lugar, el concepto de campo permite evitar los límites de las nociones más utilizadas por el análisis de políticas públicas para dar cuenta de las relaciones entre actores involucrados en su producción (redes, comunidad de políticas públicas, coalición de causa, etc.), las cuales, según el caso, conllevan implícitamente un sesgo normativo, permanecen esencialmente descriptivas, o no se insertan en un marco explicativo de conjunto (Dubois, 2015). Por su capacidad para ser extrapolado, y por el modo de pensamiento relacional que lo sustenta, el concepto de campo puede ayudar a pensar de manera articulada aquello que la división del trabajo científico propia del análisis estándar tiende a separar: la estructura y el funcionamiento del campo burocrático, los sistemas de relaciones constitutivos del Estado y su poder, y las políticas públicas definidas como prácticas y tomas de posición en el seno de las mencionadas estructuras relacionales.

Estas primeras proposiciones son más originales de lo que aparentan a primera vista. La sociología de los campos es ignorada casi completamente por los trabajos de análisis de políticas públicas, en Francia y en el exterior. Fuera de usos puntuales, y no particularmente ligados a la teoría de Pierre Bourdieu (cf. Duffy, Binder y Skrentny, 2010), las pocas referencias aparecen en trabajos sobre políticas educativas (Lingard y Rawolle, 2004; Lingard, Rawolle y Taylor, 2005; Rawolle y Lingard, 2008). Nuevamente, ellos se quedan en un nivel superficial, lejos de extraer de la teoría de los campos todas las consecuencias analíticas y metodológicas³. Por lo tanto, el concepto de campo puede ser utilizado de múltiples maneras para dar cuenta de la estructura de relaciones en las cuales se diseñan

³ Esto es lo que remarcan Éric Mangez y Mathieu Hilgers (2012: 189) en un artículo que ofrece un raro ejemplo de una movilización coherente de esta teoría. Ver también, siempre sobre las políticas escolares, la investigación reciente de Pierre Clément (2013).

las políticas públicas, y comprender sus orientaciones, lo que está en juego en ella y, seguramente, sus efectos. De ellos, consideraremos los cinco principales.

En primer lugar, la noción de campo burocrático permite analizar la formación, la estructura y el funcionamiento de un espacio de posiciones específico del Estado y que describe al Estado en tanto tal (Bourdieu, 1993). Procediendo de esa manera es posible comprender la realización de esos “actos de Estado” que son las políticas estatales, y comprender los resortes de su propia fuerza, como la “magia de Estado” que opera en y para la movilización de las categorías jurídicas y, más ampliamente, oficiales, para describir el mundo social y prescribir su organización (Bourdieu, 2012). En segundo lugar, el concepto de campo se puede movilizar para analizar tal o cual espacio de posiciones y de relaciones específicas que aparecen teniendo un rol determinante en la formulación de políticas públicas. A partir del caso de los *think tanks* estadounidenses, Thomas Medvetz muestra como la formación de un subespacio distintivo de producción intelectual contribuyó a estructurar el debate público en los Estados Unidos, diseñando un espacio de lo políticamente pensable y posible y orientando, de este modo, las opciones gubernamentales (Medvetz, 2009). En tercer lugar, dicho concepto puede servir para objetivar el espacio de producción de una política específica, donde lo que esté en juego sea el poder de regular una esfera particular de prácticas (inmigración, vivienda, educación, salud, etc.), la movilización de recursos (financieros, jurídicos, administrativos, etc.) propios de una institución pública o ligados a los poderes públicos⁴. Entonces, se trata de considerar una política pública como la objetivación de un estado provisorio de relaciones de fuerza en el seno del campo de luchas por su definición legítima. Pierre Bourdieu y Rosine Christin ejemplifican esto con la política de vivienda, cuya reforma explican mirando las alianzas entre fracciones “modernizadoras” que relegaron a un segundo plano a los antiguos agentes dominantes del sector habitacional y, con ellos, las orientaciones que ellos promovían (Bourdieu y Christin, 1990). Una cuarta manera de movilizar el concepto de campo para analizar el sistema de posiciones en el seno del cual se engendran las políticas públicas consiste en emplearlo para establecer la estructura de un espacio institucionalizado de relaciones de poder político, a la manera de la propuesta de Didier Georgakakis en su estudio de las complejas y opacas estructuras relacionales de la Unión Europea, considerándolas como el “campo de la Eurocracia”, dotado de sus

⁴ Profundizo sobre este punto en Vincent Dubois (2014).

propias reglas y juegos, identificables y analizables sociológicamente (Georgakakis, 2012). En conclusión, la sociología de los campos invita a dar cuenta no solo de espacios socialmente específicos, constitutivos de la acción pública, sino también, más ampliamente, de las relaciones entre espacios sociales distintivos en tanto la acción pública se basa socialmente sobre estas relaciones y contribuye a estructurarlas. De esta manera, permite entender los fundamentos y la importancia de las relaciones de dominación y de legitimación que definen la intervención de los poderes públicos, reinscribiendo el análisis en una perspectiva de sociología general, poco atendida por los trabajos de políticas públicas. Este quinto nivel de análisis en términos de campo es el que desarrollaremos aquí.

2. La acción pública como producto de las relaciones entre campo

Como todo objeto social, la acción pública debe ser analizada como el producto de relaciones sociales. En este caso, la multiplicidad de dichas relaciones y la diversidad de las posiciones de los agentes allí involucrados son de tal magnitud que aquellas difícilmente puedan ser circunscriptas a un campo único. Si, gracias a la sociología de los campos, logramos reconstruir el espacio de producción específico de una política (Bourdieu y Christin, 1990; Dubois, 2014), luego debemos articular dicho enfoque con el análisis de las relaciones entre campos o fracciones de campos movilizados en la gestión de una política. En otros términos, se trata de establecer las relaciones entre las relaciones (o los sistemas de relaciones entre los sistemas de relaciones), más allá de un uso solamente monográfico de la noción de campo.

La forma más simple que pueden tomar dichas relaciones entre sistemas de relaciones es la de intercambios, colaboraciones, confrontaciones, etc., que se establecen de manera bilateral entre la fracción del espacio gubernamental movilizada en el proceso público de un dominio particular (por ejemplo, los funcionarios y los agentes políticos a cargo, al menos temporalmente, de un expediente o de un sector particular) y el campo particular. Desde esta perspectiva, lo que llamamos “política cultural” puede analizarse como el producto de los vínculos entre el campo de la cultura y el grupo de agentes administrativos y políticos que, en el seno del espacio gubernamental, intervienen en los asuntos culturales. En este caso, la historia de la política cultural se define como la historia de dichos vínculos. Su reconstrucción permite, en particular, comprender la formación de alianzas de un campo a otro, en otro momento imposibles, alianzas en las cuales reside el principio de las mayores innovaciones o

reorientaciones en este dominio –aun cuando estas últimas podrían ser reivindicadas por los agentes singulares o serles adjudicadas. De esta manera, la primera formalización política de una “política republicana de las artes” en Francia proviene del encuentro entre administradores reformistas, el variopinto ambiente de las “artes industriales” y la vanguardia del campo artístico, facilitado por agentes políticos al mismo tiempo principiantes y multiposicionados, y posibilitado por una coyuntura política propicia a las innovaciones (Dubois, 2001). La institucionalización de las políticas públicas de la cultura en el sentido contemporáneo del término corresponde a un momento en el cual el campo de la cultura está lo suficientemente establecido para que la intervención del Estado pueda ser percibida como un sostén y no ya como una injerencia exterior, y donde la administración central refuerza una orientación modernizadora propicia para la apertura de nuevos dominios de intervención. Así, las intervenciones que pueden ser entabladas fundan socialmente el principio de la “democratización cultural” como lema, cuya doble connotación política y cultural habla bien sobre su origen: un humanismo tecnocrático que retoma y neutraliza las inconstancias políticas de los artistas en un compromiso entre agentes de los campos burocrático y cultural –mucho más que la “genialidad” adjudicada al ministro André Malraux, lo que no significa que él no haya jugado un rol en la elaboración de los compromisos (Dubois, 2012). Este tipo de perspectiva permite reformular sociológicamente la cuestión del rol del “Estado” en la “cultura”, que ha sido planteada inocentemente en los debates públicos, en los ensayos filosóficos y jurídicos, orientando la investigación hacia la identificación de posiciones y de relaciones objetivas e históricamente situadas en lugar de una especulación acerca de los vínculos deseables entre dos entidades abstractas.

Más allá de estos casos precisos, dicha perspectiva puede ser aplicada a cualquier política pública que afecte el funcionamiento de un campo constituido como tal, la educación, la ciencia o el deporte por ejemplo, incluso cuando este campo está él mismo formado dentro de las instituciones públicas, como es el caso de la justicia.

3. La concordancia de los campos

Sin embargo, sería demasiado fácil afirmar que una política procede exclusivamente de la confrontación binaria entre el espacio político-burocrático y el campo directamente involucrado. Esta es una configuración posible, notablemente en la medida en que se trata de un asunto muy específico y circunscripto y/o de un campo fuertemente cerrado sobre sí mismo cuyo funcionamiento afecta poco a los demás

campos, como es el caso de las medidas presentadas como “técnicas” y escasamente publicitadas. Este cierre se encuentra igualmente cuando el control gubernamental es tal que conduce a restringir las relaciones a un cara-a-cara entre los grupos seleccionados –el sistema corporativo de los regímenes autoritarios puede servir de ejemplo de ello. Sin embargo, en la gran mayoría de los casos la multiplicidad de los espacios y subespacios comprometidos en la fabricación de una política dibuja un conjunto de interrelaciones mucho más complejo.

Para convencernos de lo anterior alcanza con observar la manera en que se operan las “reformas”, multiplicadas al punto tal de haberse convertido, hoy en día, en casi un sinónimo de “políticas gubernamentales”. Al menos para las reformas de cierta amplitud, la comprensión de su emergencia y de sus condiciones de realización implica no solamente reconstituir el campo de los reformadores o de la “nebulosa reformadora” (Topalov, 1999), sino también establecer el estado de relaciones de fuerzas internas de los diferentes campos comprometidos y las modalidades de su puesta en relación. Incluso una cuestión aparentemente técnica e interna al campo burocrático como la reforma del Estado tiene su origen y sus lógicas de procedimiento en los diferentes espacios y gracias a las relaciones que entre ellos se entablan: la publicización de la cuestión administrativa en la prensa escrita; su transformación en eje de disputa [durante la competición electoral; los esfuerzos intelectuales y literarios de los altos funcionarios en la elaboración y la difusión de tesis reformadoras (Baruch y Bezés, 2007).

El “Plan Juppé” de reforma de la seguridad social y el refuerzo del control sobre los desempleados del “Plan de cohesión social” en Francia han sido analizados de esta manera (Lebaron, 2000; Dubois, Méon y Pierru, 2006). Dichas reformas suscitan intensas movilizaciones en los campos político y burocrático. Las disputas económicas y sociales que allí tienen lugar desencadenan la movilización del campo empresario (vía sus representantes) y del campo sindical, que constituyen el espacio institucionalizado de las relaciones de fuerzas, lo que se llaman los actores sociales relevantes de los acuerdos (*partenaires sociaux*), “en el cual se debate y se diseña la regulación de las relaciones profesionales y la gestión del Estado social. En un sistema social y político en el cual tanto la legitimación de las reformas gubernamentales como el éxito de las movilizaciones que se le oponen se juegan en parte en los medios de comunicación, es necesario tomar en cuenta la contribución propia del campo periodístico. En fin, en un ambiente complejo, y en una época donde la “competencia” –en particular la económica– es un recurso político mayúsculo, es necesario tomar en cuenta el espacio compuesto de la

producción de *expertise*, en la conexión entre los campos burocrático y científico.

Los polos dominantes de estos diferentes campos son, por razones que pueden no coincidir, favorables a la reforma o tienen interés en ella. Al menos como lo muestra el caso del campo sindical, la lógica de las relaciones con el campo gubernamental conduce a que solamente esas tomas de posición sean escuchadas, a cambio de reforzar las posiciones de quienes las expresan en las relaciones de fuerzas internas a aquel campo. Los proyectos de reforma imputados a la “voluntad” gubernamental no son posibles sino en y por la convergencia de lógicas de interés (en parte) específicas de espacios diferentes, pero interrelacionados. En cierta medida, los proyectos provienen de dicha convergencia en la medida en que los gobernantes (que no son necesariamente los únicos o los principales iniciadores) solo los han incorporado al espacio de políticas públicas posibles en tanto sabían que tendrían el respaldo de una convergencia favorable.

Sin embargo, esta convergencia no proviene solamente del azar o de la concurrencia casi espontánea que describen los análisis en términos de “ventanas de oportunidad” (Kingdon, 2011). Ligada a las relaciones de fuerza internas a cada campo, dicha convergencia proviene de colusiones que puede establecerse de un campo a otro y de relaciones de fuerzas entre los campos. Esto sirve para pensar los vínculos entre el empresariado, la prensa y la política, o los intercambios entre sindicalistas y expertos. Y sería demasiado simple considerar que estas convergencias son producto de un gobierno capaz de hacer y deshacer las posiciones dentro de cada campo, aunque esta orquestación podría tener, a pesar de todo, un director de orquesta, para invertir la célebre fórmula de Bourdieu, en la medida (y solo en la medida) en que el propio campo de poder político posea capacidad de actuar simultáneamente en varios campos, en particular distribuyendo a los agentes en las posiciones de poder (nombrándolos en una comisión, confiándoles una misión, designándolos como interlocutores privilegiados, etc.), lo cual le permite ejercer un poder sobre los equilibrios internos de los campos a los cuales dichos agentes pertenecen.

4. Paradojas y replanteamientos de la autonomización de los campos

El enfoque estructural y relacional de la sociología de los campos permite dar cuenta de las particularidades de los espacios dotados de lógicas de funcionamiento propias (los campos burocrático o científico) y reconstruir de una manera realista las relaciones que

mantienen, es decir a partir de sistemas de posiciones objetivas que permiten evitar las abstracciones reificadoras que se limitan a vincular conceptos (“Estado” versus “sociedad civil”). A su vez, su utilización para analizar la acción pública permite esclarecer los lazos entre las dinámicas socio-históricas de autonomización de los espacios sociales y las transformaciones de los modos de ejercicio y de legitimación del poder político. En este sentido, se pueden formular hipótesis en parte contraintuitivas: el poder político no se ejerce necesariamente en detrimento de la autonomía de los campos sociales, esa autonomía no constituye necesariamente un obstáculo para el ejercicio de dicho poder, sino que puede contribuir a legitimarlo.

La intervención pública en un campo lleva, en un primer análisis, a actuar desde el exterior sobre su funcionamiento y, desde allí, reducir la autonomía que lo constituye e incluso cuestionarla. El caso límite se da en los regímenes dictatoriales donde todas las esferas de actividad están más o menos sometidas a las reglas del aparato político-burocrático –a la manera del modelo jdanoviano de política científica– al punto de volver delicado el uso de la noción de campo. Más allá de ese caso límite, la intervención pública, como toda intervención exterior (las de la Iglesia o las del poder económico), genera en el campo afectado el riesgo de sufrir la imposición de lógicas heterónomas, excepto que dicha intervención sea considerada como un sostén neutro que no hace más que tomar nota del estado de sus relaciones de fuerzas internas –este caso es posible pero no puede ser generalizado. De hecho, la historia de las políticas públicas se encuentra marcada por ejemplos del rol decisivo que ellas juegan en la evolución de dichas relaciones, lo cual suele ser denunciado como una injerencia política inaceptable por quienes se ven perjudicados.

En las democracias liberales contemporáneas, por lo general la regulación pública de los vínculos sociales está subordinada –al menos parcialmente, al menos formalmente– al principio de auto-organización de los espacios sociales diferenciados. Sin lugar a dudas, allí hay un elemento central de la definición sociológica de dichos regímenes. La extensión del principio de separación de poderes (parcialmente concretada pero nunca de manera definitiva) a los campos que lograron imponer su autonomía como una regla social a respetar (la “libertad” del artista o del empresario, la “independencia” del periodista o del científico, la especificidad irreductible de las normas que rigen la actividad deportiva o médica) marca la doble historia de las democracias liberales contemporáneas y de la diferenciación de las sociedades en las cuales dichos regímenes políticos se han desarrollado. Esta extensión marca también las condiciones y las formas de la intervención de los poderes públicos –

mas no sea porque deben particularmente “cuidar las formas” respetando los procedimientos formales y/o movilizand o todas las tecnologías de poder que permitan distinguir esta intervención de los actos arbitrarios de gobierno⁵. Por ejemplo, esto es lo que permite comprender que si bien las democracias occidentales han creado ministerios de Deportes y que sus dirigentes asisten regularmente a los eventos deportivos en los que participa el equipo nacional, también resulta impensable intervenir como lo hizo el hermano del Emir de Kuwait en la Copa del Mundo de Fútbol de 1982, bajando al terreno de juego para pedir la anulación de un gol sancionado por el árbitro.

El análisis histórico de la génesis de los campos permite aprehender la intervención pública bajo otro ángulo que el de la reducción potencial o efectiva de su autonomía. Contra la imagen espontánea de campos preexistentes en los cuales los poderes públicos intervendrían en segunda instancia, dicho análisis asociado al de la formación histórica del Estado revela un proceso muy a menudo conjunto. Pierre Bourdieu, entre otros, demostró los límites de la oposición entre el Estado y el mercado, en que se basa la denuncia política contra la intervención pública como un intervencionismo ilegítimo, recordando todo lo que la formación histórica del campo económico le debía al Estado, en particular a través de la unificación monetaria que es condición de la aparición de un mercado nacional (Bourdieu y Christin, 1990). Las academias nacionales, creadas bajo la égida del Estado y ulteriormente denunciadas como instrumentos de injerencia en el campo literario y artístico, dieron forma a las primeras instancias de debates, de organización y de consagración específicas a la literatura y al arte, y de esta manera sentaron las bases determinantes para el inicio del proceso de su autonomización (Viala, 1985). El desarrollo de políticas deportivas en los años 1960 en Francia, en un período de un intervencionismo público fuerte y centralizado, contribuyó fuertemente en lo que respecta a la autonomización del campo deportivo en sus formas contemporáneas (Defrance, 1995).

En lo que respecta al período reciente, se puede plantear que a lo largo de cincuenta años –*grosso modo* desde el período de entreguerras hasta mediados de los años 1970, y variando de un país a otro y de un campo a otro– en los que se estructuran las modalidades contemporáneas de intervención pública, dicha intervención realiza una contribución paradójica a la constitución o a la preservación de la autonomía de los campos. Contribuye a dicha autonomía, porque la estructuración político-burocrática ratifica la diferenciación de los

⁵ “Fait du Prince” en el original. Se refiere a una figura del derecho administrativo francés por el cual el Estado puede modificar un contrato unilateralmente (n. del t.).

campos y contribuye a ella, reproduciendo en las estructuras institucionales (como los ministerios sectoriales) la distinción entre diferentes campos (deporte, ciencia, salud, cultura). También contribuye a ella porque dicha intervención es realizada, al menos en parte, en nombre de la defensa de las lógicas propias de los diferentes campos, principalmente contra el peligro de dominación por parte de las lógicas heterónomas del campo económico. Las políticas culturales de los años 1960 fueron realizadas en nombre del principio de creación artística, el cual no debía someterse a las leyes de la rentabilidad financiera, y en nombre también de la democratización del acceso al verdadero arte, el cual supuestamente no podría ser realizado por el libre juego del mercado, contrariando la dominación de productos de la “cultura de masas” impuesta por las “industrias culturales”. Y se podría trasladar estas afirmaciones a otras políticas sectoriales⁶.

Al mismo tiempo, esta contribución de la intervención pública a la autonomización resulta paradójica, en la medida en que la autonomía de los campos en parte se conquista contra el Estado y es concedida por el Estado. Y al mismo tiempo que el Estado contribuye a la autonomización de un campo, su intervención implica la imposición de principios heterónomos (por ejemplo, propios a los campos político y burocrático) y la formación de principios y creencias híbridas, producidos en las transacciones entre un campo y los campos político y burocrático. La creencia en el progreso económico gracias a la ciencia, la integración social por el deporte, la democratización de la cultura, los principios de la salud pública o de la igualdad de oportunidades escolares, todas ellas dan forma a las normas elaboradas dentro de estas relaciones entre los campos involucrados en el desarrollo de la intervención pública, en parte reapropiadas en el seno de cada uno de los campos comprendidos.

En oposición a esta contribución paradójica a su autonomía, lo que se denomina de manera muy rápida y en parte abusiva el retiro del Estado –que, más bien, consiste en un giro neoliberal de las políticas públicas, en ocasiones acompañado por un retorno a las formas y las fuerzas tradicionales del Estado, en materia de seguridad por ejemplo– consistió en la imposición de lógicas del campo económico a otros campos. Esto se puede ver en materia de salud con las reformas gerenciales de los hospitales (Pierru, 2007; Belorgey, 2010), en la enseñanza superior y la investigación (Bruno, 2008; Schultheis, Roca i Escoda y Cousin, 2008), el deporte (Smith, 2000) o incluso en la

⁶ Sería necesario poder establecer de manera sistemática el conjunto de condiciones necesarias para que la intervención pública favorezca la autonomía de los campos, lo cual excede las posibilidades del presente artículo.

cultura a través de la promoción del mecenazgo de empresas o la creciente subordinación de las actividades culturales a los imperativos del desarrollo económico en el plano local así como en los programas culturales de la Unión Europea (Dubois, Bastien, Freyermuth y Matz, 2012). La reorganización de la intervención pública desemboca, esta vez, más bien en la heteronomización de los diferentes campos sociales. Entonces, la paradoja que identificábamos antes puede ser llevada al extremo dado que, contrariamente a las representaciones comunes, es el “intervencionismo” el cual, bajo ciertas condiciones, favorece la autonomía de los campos, y el “liberalismo” el que actúa en sentido contrario.

5. Prolongación de los circuitos de legitimación y complejización de las relaciones de dominación

La cuestión de saber si la acción pública es producida en las relaciones bilaterales entre dos espacios de posiciones (campo gubernamental y campo específicamente afectado) o resulta de un sistema de interdependencia más complejo que involucra muchos más campos, subcampos y fracciones de campos es más teórica que empírica. De hecho, las situaciones varían según el caso y las configuraciones históricas. No obstante, es posible plantear como hipótesis la existencia de una tendencia a largo plazo a la multiplicación y a la diversificación de las interrelaciones en el manejo de la acción pública, correspondiente a la prolongación de los circuitos de legitimación asociados a la complejización de las relaciones de dominación en las sociedades contemporáneas (Bourdieu, 1989: 548-559).

Desde esta perspectiva, la intervención de múltiples agentes constituye una condición necesaria para la legitimación de una decisión pública difícilmente viable sobre la única base de la legitimación política de quien la toma. En particular, esto se ve en los mecanismos de delegación de la elaboración de un juicio. Que un gobierno constituya un “comité de sabios” para esclarecer ciertas decisiones con implicaciones éticas, comisiones para elegir un arquitecto o un artista a quien encargarle una obra, o incluso un grupo de expertos para zanjar una controversia ambiental, en todos estos asuntos se presenta la dificultad de asumir la responsabilidad política por una elección, menos por la complejidad intrínseca a los problemas que porque ellos tocan campos de lucha por la definición y la posesión de la competencia legítima necesaria para ocuparse de dichos problemas. Un dispositivo como las “casas a 100.000 euros”, llamadas “casas Borloo”, ciertamente derivan de la iniciativa y de la puesta en

escena personal de un ministro; empero, su (relativo) éxito político se sustenta en la producción de un consenso que no es posible sino por la (relativa) convergencia de agentes y grupos en posiciones bien diversas (representantes locales de diferentes alas, constructores, financistas sociales, periodistas, etc.) en torno al acceso a la propiedad como ideal y como medio de resolución de los problemas sociales y urbanos (Weill, 2007).

Esta intervención de agentes provenientes de posiciones múltiples, es decir situados en espacios sociales diferentes, no conduce tanto a la disolución del ejercicio del poder político, sino que se convierte en una condición y una modalidad de su legitimación. Al demostrar su capacidad de rodearse de “personalidades competentes” y de “organizar un diálogo lo más amplio posible”, los gobernantes demuestran su aptitud para gobernar y su legitimidad para hacerlo. Justamente, esa es una de las funciones de las comisiones estatales (Bourdieu, 2012: 47-50). Los agentes designados en función de sus cualidades o que intervienen en función de credenciales diversas en la fabricación de una política son auxiliares del poder político, auxiliares tanto más eficaces cuanto no aparecen como tales sino que se presentan como independientes de él, es decir como agentes de un campo dotado de reglas y de lógicas irreductibles a las de los gobernantes. Tal como la autonomía del campo jurídico permite la traducción neutralizada de las relaciones de fuerzas sociales y contribuye así a perpetuar la dominación (Bourdieu, 1986), la autonomía de los campos no constituye desde esta perspectiva solamente una atadura limitante a los caprichos intervencionistas; también es un recurso para el ejercicio del poder político y su legitimación.

De esta manera, se puede considerar sociológicamente la acción pública como un modo políticamente legítimo de regulación de las relaciones entre los campos, favoreciendo o no su autonomía, corrigiendo o no sus relaciones de dominación. Esto, no obstante, a condición de no ver en esta regulación una forma de conducción centralizada, sino el producto de relaciones de fuerzas, entre esos campos, y entre cada uno de ellos y el campo de producción de políticas públicas. En este punto, la sociología de la acción pública se cruza con la sociología del Estado, considerado como un “metacampo” en el cual el poder se ejerce merced a la acumulación de recursos disponibles en los diferentes campos, permitiéndole a cambio intervenir en ellos (Bourdieu, 1993 y 2012). Este análisis permite evitar una visión simplificadora de los vínculos entre la intervención pública y la autonomía de los campos sociales, y contemplar la cuestión clásica de la autonomía del Estado y de su acción de una

manera menos unívoca y teórica que los debates entre los enfoques marxista, pluralista y neo-institucionalista (Bezès y Pierru, 2012; Bourdieu, 2012), optando por revelar prácticas y relaciones objetivas que fundan el sistema de interdependencia generalizada que caracteriza a las sociedades occidentales contemporáneas.

6. Bibliografía

- Baruch, Marc Olivier y Bezès, Philippe (2007): *Généalogies de la réforme de l'État*, *Revue française d'administration publique*, N° 120, 2007, p. 625-633.
- Belorgey, Nicolas (2010): *L'Hôpital sous pression. Enquête sur le "nouveau management public"*, Paris. La Découverte.
- Bezès, Philippe y Pierru, Frédéric (2012): État, administration et politiques publiques. Les dé-liaisons dangereuses, *Gouvernement et action publique*, Vol. 1, N° 2, 2012, p. 41-87.
- Bourdieu, Pierre (1986): La force du droit. Éléments pour une sociologie du champ juridique", *Actes de la recherche en sciences sociales*, N° 64, septembre de 1986, p. 3-19.
- Bourdieu, Pierre (1989): *La noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps*, Paris. Minuit.
- Bourdieu, Pierre (1993): Esprits d'État. Genèse et structure du champ bureaucratique, *Actes de la recherche en sciences sociales*, N° 96-97, marzo de 1993, p. 49-62.
- Bourdieu, Pierre (2012): *Sur l'État. Cours au Collège de France 1989-1992*, Paris. Raisons d'Agir/Seuil.
- Bourdieu, Pierre y Christin, Rosine (1990): La construction du marché. Le champ administratif et la production de la "politique du logement", *Actes de la recherche en sciences sociales*, N° 81-82, marzo de 1990, p. 65-85 (traducción publicada en el presente volumen).
- Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie y Ravinet, Pauline (2010): *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Bruno, Isabelle (2008): *À vos marques®, prêts... cherchez ! La stratégie européenne de Lisbonne, vers un marché de la recherche*, Bellecombe-en-Bauges. Croquant.
- Clément, Pierre (2013): *Réformer les programmes pour changer l'école? Une sociologie historique du champ du pouvoir scolaire*, Tesis de Doctorado en Sociología, Amiens. Université de Picardie Jules Verne.
- Defrance, Jacques (1995): L'autonomisation du champ sportif, 1890-1970, *Sociologie et sociétés*, Vol. 27, N° 1, 1995, p. 15-31.
- Dubois, Vincent (2001): Le ministère des arts (1881-1882) ou l'institutionnalisation manquée d'une politique artistique républicaine, *Sociétés & Représentations*, N° 11, 2001, p. 229-261.
- Dubois, Vincent (2012): *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Paris. Belin [1ª edición, 1999].
- Dubois, Vincent (2014): L'État, l'action publique et la sociologie des champs, *Revue suisse de science politique*, Vol. 20, N° 1, 2014, p. 25-30.

- Dubois, Vincent (2015): The fields of public policy, en Mathieu Hilgers y Éric Mangez, *Bourdieu's theory of social fields. Concepts and applications*, Londres. Routledge. Pp. 199-220.
- Dubois, Vincent, Bastien, Clément, Freyermuth, Audrey y Matz, Kévin (2012): *Le politique, l'artiste et le gestionnaire. (Re)configurations locales et (dé)politisation de la culture*, Bellecombe-en-Bauges. Croquant.
- Dubois, Vincent, Méon, Jean-Matthieu y Pierru, Emmanuel (2006): *Le contrôle des chômeurs*, Paris. GSPE/DARES, Ministerio de Trabajo.
- Duffy, Meghan M., Binder, Amy J. y Skrentny, John D. (2010): Elite status and social change. Using field analysis to explain policy formation and implementation, *Social problems*, Vol. 57, N° 1, 2010, p. 49-73.
- Georgakakis, Didier (dir.) (2012): *Le champ de l'Eurocratie. Une sociologie politique du personnel de l'UE*, Paris. Economica.
- Kingdon, John W. (2001): *Agendas, alternatives, and public policies*, Boston. Longman, [1ª edición, 1984].
- Lebaron, Frédéric (2000): Chômage, précarité, pauvreté. Quelques remarques sur la définition sociale des objectifs de politique économique”, *Regards sociologiques*, N° 21, 2000, p. 67-78.
- Lingard, Bob y Rawolle, Shaun (2004): Mediatizing educational policy. The journalistic field, science policy, and cross-field effects, *Journal of education policy*, Vol. 19, N° 3, 2004, p. 361-380.
- Lingard, Bob y Rawolle, Shaun (2008): The sociology of Pierre Bourdieu and researching education policy, *Journal of education policy*, Vol. 23, N° 6, 2008, p. 729-741.
- Lingard, Bob, Rawolle, Shaun y Taylor, Sandra (2005): Globalizing policy sociology in education. Work working with Bourdieu, *Journal of education policy*, Vol. 20, N° 6, 2005, p. 759-777.
- Mangez, Éric y Hilgers, Mathieu (2012): The field of knowledge and the policy field in education. PISA and the production of knowledge for policy, *European educational research journal*, Vol. 11, N° 2, 2012, p. 189-205.
- Mauss, Marcel (1969): Division et proportions des divisions de la sociologie, en *Œuvres III*, Paris. Minuit.
- Medvetz, Thomas (2009): Les *think tanks* aux États-Unis. L'émergence d'un sous-espace de production des savoirs, *Actes de la recherche en sciences sociales*, N° 176-177, marzo de 2009, p. 82-93
- Pierru, Frédéric (2007): *Hippocrate malade de ses réformes*, Bellecombe-en-Bauges. Croquant.
- Schultheis, Franz, Roca i Escoda, Marta y Cousin, Paul-Frantz (dir.) (2008): *Le Cauchemar de Humboldt. Les réformes de l'enseignement supérieur européen*, Paris. Raisons d'Agir.
- Skowronek, Stephen (2009): Taking stock, en Lawrence Jacobs y Desmond King (eds.), *The unsustainable American State*, Oxford. Oxford University Press, p. 330-338.
- Smith, Andy (2000): Comment le néolibéralisme gagne sur le territoire. À propos de certaines transformations récentes du rugby, *Politix*, N° 50, 2000, p. 73-92.

- Topalov, Christian (1999): *Laboratoires du nouveau siècle. Les nébuleuses réformatrices et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris. Ediciones de la EHESS.
- Viala, Alain (1985): *Naissance de l'écrivain. Sociologie de la littérature à l'âge classique*, Paris. Minuit.
- Weill, Pierre-Édouard (2007): *La maison à 100 000 euros. Une 'affaire' d'État*, Tesis de maestría en Ciencias Sociales de lo Político, Strasbourg, IEP de Strasbourg.

La construcción del mercado. El campo administrativo y la producción de la “política de vivienda”¹

Constructing the market. Administrative field and the housing policy

Pierre Bourdieu

(CSE) - csec.cse@msh-paris.fr

Rosine Christin

(CSE) - csec.cse@msh-paris.fr

Resumen:

El presente trabajo, consagrado a la política de la vivienda a nivel nacional, tiene como objeto reconstruir el proceso a través del cual los representantes de los poderes públicos y los representantes de los grupos de presión, constructores, promotores, funcionarios autoridades locales, etc., han elaborado una nueva política de ayuda a la vivienda durante la década de 1970, bajo la dirección de una minoría activa de altos funcionarios jóvenes. Enfocando el estudio sobre este período, es decir, el de las grandes reformas de la política de la vivienda (*Libro Blanco de las HLM, Comisión Barre, Comisión Nora-Eveno* y el *Comité del hábitat del 7º Plan* que ha elaborado la ley del 3 de enero de 1977 sobre la ayuda a la construcción), hemos identificado un momento crítico en el cual los antagonismos se han manifestado, y en el que se ha establecido el orden reglamentario vigente hasta fines de la década de 1980. El sistema de ayuda a la construcción llamado “ayuda al ladrillo”, instituido en 1948, ha sido objeto de numerosas críticas: los reformistas de orientación liberal defendían un retorno a la lógica del mercado asociado a una ayuda personal a la vivienda, que variaba en función de los ingresos y de la situación de familia. Este estudio del campo de producción de la política de la vivienda se apoya sobre un análisis de los documentos, informes de estudios, relatos, testimonios escritos, así como sobre las entrevistas realizadas con los principales agentes de la reforma y sobre el análisis de correspondencias de los noventa y ocho agentes eficientes en la alta función pública, el sector privado y el campo político en el momento de la preparación de la ley de 1977.

Palabras clave:

Políticas públicas – vivienda – mercado - reforma

¹ Traducción: Alejandro Gorr. Publicado originalmente como: Pierre Bourdieu, Rosine Christin, “La construction du marché. Le champ administratif et la production de la ‘politique du logement’”, *Actes de la recherche en sciences sociales*, N° 81-82, marzo 1990, p. 65-85. Se publica con autorización del editor. Una versión revisada de este artículo fue publicada como parte del libro de Pierre Bourdieu, *Las estructuras sociales de la economía*, Buenos Aires, Manantial, 2001.

Abstract:

In this paper devoted to housing policy at national level an attempt has been made to establish how, in the late 1970s, the representatives of government and the representatives of pressure groups - builders, developers, local politicians, etc. - under the leadership of an active minority of young senior civil servants, developed a new housing aid policy. In centering the study on this period, which is that of the major reforms in "housing policy", the aim has been to grasp a critical moment, when the antagonisms emerged and the regulatory system, which remained in force until the late 1980s, was set up. The building aid System (known as "aid for stone") set up in 1948 had been widely criticized: reformers inclined to economic liberalism argued for a return to the logic of the market combined with personal housing aid related to income and family circumstances. This study of the field of production of housing policy is based on a analysis of documents, research reports, narratives and written testimonies and interviews with the actors mainly responsible for the reform, and on analysis of correspondences concerning the agents exerting influence in the senior civil service, the private sector and the political field (n=98) at the time of the drafting of the law of 1977.

Keywords:

Public policy – housing – market - reform

Fecha de recepción: 2 de mayo de 2015

Fecha de aprobación: 23 de octubre de 2015

1. Introducción

El mercado de viviendas está controlado, directa e indirectamente, por los poderes públicos. El Estado fija sus reglas de funcionamiento a través de toda una *reglamentación específica* que se suma a la infraestructura jurídica (derecho de propiedad, derecho comercial, derecho del trabajo, derecho contractual, etc.) y a la reglamentación general (bloqueo o control de los precios, controles del crédito, etc.). Los instrumentos de control del mercado de viviendas son producidos en el campo cerrado del cual las grandes *comisiones* especializadas son realizaciones concretas, y donde se enfrentan, con instrumentos y fines diferentes, miembros de la alta función pública competentes en materia de vivienda, de construcción o de finanzas, y representantes de intereses privados en el dominio de la vivienda o del financiamiento. Para comprender la lógica de este mercado burocráticamente construido y controlado, hay que describir la génesis de las reglas y de los reglamentos que definen su funcionamiento, y hacer la historia social del campo social que es responsable de esas “decisiones”.

2. El Estado y la génesis de una política

El campo relativamente autónomo de las relaciones de fuerza y de lucha entre, por un lado, los agentes o instituciones burocráticas investidos de poderes diferentes y a menudo rivales, y dotados de intereses específicos de cuerpo frecuentemente antagónicos, y por otro, instituciones o agentes que, aun así siendo exteriores a este campo, intervienen para hacer triunfar sus intereses o los de sus mandantes, es el lugar donde se definen, sobre la base de antagonismos o de alianzas de intereses y de afinidades de *habitus*, los reglamentos que rigen el mundo inmobiliario. Las luchas para transformar o conservar esas reglas y, más precisamente, las representaciones legítimas (del hábitat o de cualquier otra práctica) que, una vez investidas de eficacia simbólica y práctica del reglamento oficial, son capaces de conducir realmente las prácticas, constituyen una de las dimensiones fundamentales de las luchas políticas por el poder sobre los instrumentos de poder estatales, es decir, generalizando la fórmula de Max Weber, por el monopolio de la violencia física y simbólica legítima.

Para comprender la “política del Estado” en cada uno de los dominios asignados a su intervención, haría falta conocer en cada caso cómo se presenta el universo de las diferentes tomas de posición sobre el problema considerado y el espacio de relaciones de fuerza entre sus

defensores, y conocer también el estado de la opinión de la *fracción movilizada y organizada de los "opinion makers"* (hombres políticos, periodistas especializados, publicitarios, etc.) y de los grupos de presión (organizaciones profesionales, patronales, sindicales, agrupaciones de consumidores, etc.), teniendo en cuenta que la investigación sociológica sólo registra el resultado, en un determinado momento, del trabajo político al que los miembros de la alta función pública han contribuido y cuyos efectos pueden ser ejercidos sobre ellos mismos en retorno, por un efecto de boomerang. Advertimos especialmente sobre este punto para disipar la ilusión del origen: en los universos donde se lleva a cabo el trabajo ordinario imputado al "legislador", la información y las "influencias" circulan en todos los sentidos, y sobre todo de forma circular, lo cual contribuye a fundar la creencia en su legitimidad. La *fracción movilizada* de lo que denominamos "la opinión pública" actúa, entre otras cosas, a través de su pretensión de expresar al conjunto de los ciudadanos o a una fracción de ellos, es decir, lo que ellos piensan realmente, o lo que ellos dirían si se expresaran. En cualquier caso, esta fracción activa representa la forma realizada de la "opinión pública": ella detenta el monopolio de los medios de *producir* —en el sentido de tornar existente, visible, actuante— la "opinión pública" (en su acepción ordinaria), es decir, el monopolio de los instrumentos de manifestación y de *publicación* de los juicios o de las experiencias individuales o colectivas, a través de los sondeos de opinión que, bajo la apariencia de registrar opiniones, contribuyen en buena medida a producirlas, a hacerlas existir cuando no existen (a través de las no-respuestas ignoradas y de las respuestas inducidas) y a hacerlas públicas.

El campo de la alta función pública es el lugar de un debate permanente sobre la función misma del Estado, y de la alternativa entre el *laisser-faire* y la intervención; y esta confrontación es, de alguna manera, institucionalizada en la división entre "ministerios gastadores" que tienden a identificar la acción del Estado en la distribución de los medios de ejercer los derechos fundamentales (como el "derecho a la vivienda"), y el Ministerio de Finanzas cuya misión es asegurar los grandes equilibrios económicos y financieros. Los funcionarios, cuyos intereses se asocian a la existencia misma de las organizaciones burocráticas orientadas hacia una u otra de las grandes funciones de Estado, tienden a afirmar y a defender su existencia defendiendo la existencia de estas organizaciones y asegurando el cumplimiento de sus funciones. Pero este no es más que uno de los principios de los antagonismos que dividen el campo de la función pública y que orientan las grandes "elecciones" políticas,

particularmente en materia de vivienda. Para explicar el hecho de que los “poderes públicos” hayan “elegido”, en el caso de la vivienda, coordinar la distribución a través de un reglamento administrativo antes que el *laisser-faire* de las fuerzas del mercado, también hay que, por otro lado, considerar, en primer lugar, el estado de las representaciones sociales, implícitas u objetivadas en el derecho o en la reglamentación, que imponen que sea asegurada a todos la provisión de ciertos servicios insustituibles; y, en segundo lugar, las imperfecciones o las fallas de la competencia y de la lógica del mercado que, en un estado determinado de la consciencia social de lo tolerable y lo intolerable, y de la definición de las necesidades legítimas, imponen una intervención destinada a proteger los intereses de los usuarios contra una discriminación inaceptable por vía de los precios. De esta manera, se podría suponer que la producción de un bien o un servicio es más susceptible de ser controlada por el Estado cuánto más indispensables se consideran estos bienes o servicios a lo que podríamos denominar *la opinión movilizada o actuante* (por oposición a la idea de “opinión pública”), y cuanto más defectuoso es el mercado del sector.

Si bien el campo de la alta función pública dispone de una autonomía indiscutible, cuya raigambre reside en las estructuras objetivas de tal campo, en las tradiciones y las reglas características del universo burocrático y en las disposiciones de sus agentes, es necesario señalar que las luchas de competencia que se desarrollan, tanto al interior de cada uno de los sub-campos (como los ministerios) y de los grandes cuerpos, deben una parte de su lógica a las presiones, a los interdictos o a las influencias externas². Cada uno de los agentes o grupos de agentes tiende en efecto a apoyarse, para imponer su visión política –y promover sus intereses específicos–, en las fuerzas externas y sus portavoces en el seno de las instancias representativas (asambleas parlamentarias, comisiones, etc.) y a abreviar más o menos conscientemente en las representaciones que los agentes sociales producen individualmente y colectivamente.

² Sería necesario hacer aquí una historia social de la génesis de la construcción colectiva de la noción de *derecho a la vivienda* (registrado por primera vez en los textos con la ley del 22 de junio de 1982, título I, artículo 1) y de analizar particularmente la transformación, en 1948, de la protección social en *prestación legal* (la asignación de vivienda) que marca el desarrollo ulterior de la historia de las relaciones entre las cajas de asignaciones familiares y el Ministerio de Equipamiento (o la Caja de Depósitos). Haría falta también examinar el papel de los agentes y de las instituciones que han contribuido a registrar el derecho a la vivienda entre los derechos fundamentales, reformadores sociales (en la administración y fuera de ella), asociaciones, sindicatos, partidos, investigadores en ciencias sociales, etc.

3. Crónica de una génesis

Por lo tanto, la “política de vivienda” tal como se encuentra objetivada, en un momento dado, en un cierto número de instituciones (reglamentos, organismos especializados, procedimientos de ayuda financiera, etc.), es la objetivación provisoria de un estado de relación de fuerza estructural entre los diferentes agentes o instituciones que actúan en aras de conservar o de transformar el *statu quo*. Aunque relativamente invariable en el curso del tiempo, esa relación de fuerza resulta de todos modos afectada por factores coyunturales: en efecto, el valor de los diferentes activos (por ejemplo los títulos de antiguo estudiante de tal o cual *gran escuela* o la pertenencia a tal o cual cuerpo) cambia según la coyuntura.

Decidir llevar a cabo el estudio sobre el período 1974-76, en el cual la “política de vivienda” ha sido objeto de numerosas reflexiones y reformas (Libro Blanco de las HLM, Comisión Barre, Comisión Nora-Eveno y, en menor medida, Comité del Hábitat del 7º Plan), supuso centrarse en un momento crítico, en el cual los antagonismos se desataron y se promulgó el orden reglamentario que se mantuvo en vigor hasta finales de la década de 1980. Desde el principio de la década de 1970 la idea de una reforma de la política de vivienda estuvo en el aire. El sistema de ayuda a la construcción que está todavía en vigor se encuentra dominado por la *ayuda al ladrillo*³, sistema instituido por la ley del 3 de septiembre de 1947 (completado en 1948 por medidas limitadas de *ayuda a la persona*⁴, bajo la forma de la asignación de vivienda) con el objetivo de reducir los costos del financiamiento para tornar solventes a los menos ricos. Este sistema fue objeto de numerosas críticas, aun luego de haber sido diversificado y completado con el paso de los años por toda una serie de medidas complementarias (para la ayuda al ladrillo la ley 21 de julio 1950, creando las primas a la construcción e instituyendo los préstamos garantizados por el Estado; para la ayuda a la persona, entre diversos cambios puntuales, la revalorización de la asignación a la vivienda,

³ La ayuda al ladrillo (*aide à la pierre*) es la ayuda financiera pública a la inversión de un maestro de obra, en la forma de préstamo a unas tasas muy ventajosas. Antes de la ley de 1977, que implementa recomendaciones de la Comisión Barre, esos préstamos eran a tasa fija y tenían una duración de 45 años. Después de 1977, las tasas son indexadas, las anualidades progresivas y la duración es reducida a 34 años, teniendo como contrapartida el aumento de la ayuda a la persona.

⁴ La ayuda a la persona (*aide à la personne*) es la ayuda financiera pública prestada a las personas con el objetivo de aliviar las mensualidades de un crédito contratado para la compra de una vivienda. Esta ayuda es calculada en función de los recursos y de la situación familiar. Antes de la reforma de 1977 constituía un complemento a la ayuda al ladrillo, y se denominaba Asignación para la vivienda. Ella excluía a ciertas categorías de familias. Desde 1977, toda nueva vivienda construida tiene derecho a la APL (*Ayuda personalizada a la vivienda*); también funciona para ciertas viviendas usadas.

etc.). Se le reprochaba el hecho de favorecer diversos efectos negativos tales como la desigualdad social en materia de vivienda, la calidad insuficiente de la nueva construcción y la degradación del parque existente. Al final de los años 60, la necesidad de una reforma parecía imponerse cada vez más en los “círculos dirigentes”, particularmente a través de las reflexiones individuales o colectivas que alimentan los trabajos de las comisiones del quinto y sexto plan. Es lo que sucede, en 1965, con la obra de Claude Alphandéry, *Para una política de la vivienda*; en 1969, es el Informe Consigny, balance de trabajo de una comisión reunida por pedido de Albin Chalandon; ese mismo año, con la Comisión de Vivienda del 6° Plan, presidido por Claude Alphandéry. (A diferencia de Pierre Consigny, de allí en adelante instalado en funciones administrativas, Claude Alphandéry juega todavía un papel importante en 1975 entre los innovadores: él es director de la Dirección de Construcción en el Ministerio de Equipamiento). Pero ninguno de los trabajos desafía verdaderamente el principio de la ayuda al ladrillo. La mayor contribución a la reflexión de los reformistas ha sido llevada a cabo en 1970 por dos jóvenes funcionarios de la Dirección de la Previsión del Ministerio de Finanzas (liderado en aquella época por Valéry Giscard d’Estaing), Yves Carsalade, ingeniero naval, y Hubert Lévy-Lambert, ingeniero de Minas⁵, que se apoyan sobre un modelo de simulación matemática, el modelo Polo, que permite prevenir las consecuencias de las decisiones en materia de vivienda, para criticar el régimen de ayuda en vigor (las reglas de la asignación de las HLM favorecen a los hogares más solventes en detrimento de los pobres; la ayuda personal sería menos costosa para el Estado que la ayuda al ladrillo) y para defender un retorno a la lógica del mercado asociada a una ayuda personal (o, más precisamente, personalizada) variando en función de los ingresos y de la situación de la familia de los beneficiarios. Todo permite pensar que estos dos funcionarios se inspiraban sobre todo en la intención teórica de desarrollar, a propósito de la vivienda tomada como campo de aplicación, un modelo que permitiese la simulación de fenómenos económicos en lugar de un verdadero proyecto político de transformación.

Es lo que Yves Carsalade confirmaba en una entrevista a propósito de su tesis publicada en 1971 bajo el título de *Previsión y Vivienda*:

⁵ Cf. Y. Carsalade y H. Lévy-Lambert, nota adjunta el reporte del grupo “Intervenciones Públicas” de la Comisión de la vivienda del 6° Plan, T. II, pp. 175 y ss. y H. Lévy-Lambert, “Modelo de elección en materia de política de vivienda”, *Revue d’économie politique*, 6, 1968, p. 938 y *La vérité des prix*, Paris, Seuil, 1969).

“He confeccionado un modelo simple, el modelo Polo, luego lo he aplicado sobre todos los casos posibles y particularmente sobre lo que me habían pedido mis jefes de la época, para ver si se podía evaluar las ventajas y los costos respectivos de diferentes soluciones de ayuda a la vivienda, y mostrar que, a resultado social idéntico, la ayuda a la persona era más eficaz porque costaba menos y ayudaba mejor a los más desposeídos”.

- ¿Usted es entonces el primero en haber dicho eso?

Decididamente, el primero. Con Lévy-Lambert. A partir de entonces las ideas han sido retomadas, como siempre, desde mi punto de vista, de mala manera. Entonces, en la ocasión del sexto Plan, he formado parte de un grupo presidido por Pierre Consigny. Consigny nos ha escuchado gentilmente. Pero el caso fue bloqueado por la gente de la Construcción (en la época debía ser Robert Lion el director). Pero, sobre todas las cosas, Consigny había rápidamente comprendido, correcta o incorrectamente, probablemente en lo cierto, que el pasaje a la ayuda a la persona todavía no estaba maduro. En el gabinete del Ministro de Economía donde yo me encontraba —el ministro era Giscard—, su principal consejero técnico me había dicho ‘sí, pero haría falta un gobierno de izquierda para hacerlo funcionar. Es muy interesante, continúe trabajando’ [...]; ellos se han contentado al realizar la optimización de la asignación de vivienda (Entrevista, París, mayo 1988).

Recién entre 1971 y 1974 los poderes públicos comienzan a llevar a cabo todas esas proposiciones teóricas en una serie de reformas (ley de julio de 1971, creando el subsidio a la vivienda con carácter social, reforma de financiamiento en 1972, concentración de préstamos del banco *Crédit Foncier* para los hogares de ingresos medios, creación de los Préstamos del *Crédit Foncier* por convenio). Pero, como esas medidas dejaban intacto el fundamento de todo el sistema, la ayuda al ladrillo “modulada” según la categoría de la vivienda, han tenido por efecto aumentar considerablemente la complejidad del sistema sin incrementar la eficacia. Si hemos de creer el testimonio de Pierre Richard, joven ingeniero de Puentes y Carreteras, la idea de que la ayuda al ladrillo debe ser abandonada se difunde cada vez más.

“Robert Lion era director de la Construcción hacía cuatro o cinco años, y tuvimos muy buenos intercambios, hablamos e intentamos imaginar una gran reforma de la vivienda. Y la moda... -se puede decir que era un poco una moda, pero que era

premonitoria, muy por encima de lo que hemos podido hacer en la práctica-, era decir: ‘El sistema de ayuda al ladrillo masivo ha caducado, el Estado no podrá indefinidamente ayudar, porque es verdaderamente muy caro, y ese sistema es muy segregacionista’. Había hablado con Irribarne que estaba entonces en el Palacio del Eliseo y que, también, pensaba que hacía falta revisar las cosas y decía: ‘Hace falta que las clases sociales puedan mezclarse mejor y la única solución es la de banalizar un poco el financiamiento de la vivienda y aportar una ayuda personal a la gente para que puedan elegir libremente, y que la ayuda del Estado sea modulada en función del ingreso de la persona y no en función de la categoría de vivienda construida por tal o cual organismo’. Esta era la idea general. Entonces hablamos, sin poder hacer gran cosa en este período que finalizaba, desagradable, difícil para el Presidente Pompidou” (Entrevista, París, junio de 1988).

La vanguardia conformada por la alianza coyuntural de jóvenes politécnicos armados de competencias en economía matemática y de jóvenes *enarcas*⁶ ansiosos de promover una visión liberal debe contar con una burocracia de gestores que, consagrados a la defensa de sus intereses específicos de posiciones y de cuerpo, se muestren mucho más prudentes. Su activo más considerable reside, sin duda, en la convergencia entre las visiones reformistas de los politécnicos que, como sus predecesores, Yves Carsalade y Hubert Lévy-Lambert algunos años antes, se esfuerzan por inventar las formas más eficaces y más económicas de asignación de la ayuda estatal y aquellas de los *enarcas* que, preocupados también por aligerar la carga del Estado, desean por encima de todas las cosas la apertura del mercado, tal como evoca Antoine Jeancourt-Calignani, quien dirigía entonces la Oficina de Financiamiento de la Construcción (hasta 1973, fecha en la cual toma un puesto de responsabilidad en el banco *Crédit Agricole*).

“Publiqué en el 72 un artículo en la revista del Ministerio de Finanzas, que firmamos yo y uno de mis colaboradores que se llamaba Latinus, y que fue un poco una bomba, porque decíamos: ‘todo eso cuesta muy caro’. En aquella época Robert Lion era director de la Construcción, y me dijo: ‘no deberías haber publicado eso, eso no se puede decir así, sin rodeos’. Me llamaba la atención el hecho de que nadie pensara en el costo de esos mecanismos y, cuando se contemplaban los costos, uno se

⁶ *Enarcas* (*énarques*) refiere a los egresados de l'École Nationale d'Administration (ENA), *gran escuela* productora de buena parte del funcionariado superior del Estado francés (n. del t.).

daba cuenta de que tarde o temprano habría un problema. Mediante la organización de una competición más grande entre los constructores, entre los bancos, se generaba un medio no de solventar todas las demandas pero sí de solventar en buena medida la demanda que era tratada por organismos públicos totalmente monstruosos, -los organismos públicos que causan problemas hoy en día porque no se sabe más qué hacer-, los organismos públicos alimentados por el Estado y cuya gestión se volvía cada vez más pesada” (Entrevista, París, Julio de 1988).

Joven inspector de Finanzas (nacido en 1937, de padre abogado en el Tribunal de Apelación), quien ocupará más tarde el puesto de relator general de la Comisión Barre, Antoine Jeancourt-Galignani se encuentra muy próximo a los jóvenes innovadores del Grupo de Investigación y Estudio para la Construcción y la Vivienda (GRECOH). Verdadero gabinete económico y financiero de la Dirección de la Construcción, este organismo reunió, junto a un enarca como Jacques Lebhar (nacido en 1946, de padre financiero), una mayoría de politécnicos como Georges Crepey (nacido en 1943), egresado en 1967 de la Escuela de Puentes y Carreteras y sucesivamente jefe de la oficina de estudios económicos del GRECOH –hasta 1971-, entonces a cargo del servicio de estadísticas y de los estudios económicos en la DBTPC (Dirección de Construcción y Obras Públicas) y, finalmente, en 1974, director del GRECOH en la Dirección de Construcción, quien desempeñará un rol determinante como relator adjunto (alrededor de Antoine Jeancourt-Calignani) de la Comisión Barre, y está también ligado al responsable de la División de estudios sobre la vivienda del INSEE, Pierre Durif, autor del modelo Allo sobre la asignación de vivienda. Esta red de investigadores y de servicios de investigación, que intenta prolongar, dando una forma más concreta, los trabajos de Yves Carsalade y de Huber Lévy-Lambert, juega un papel determinante confirmando a la voluntad reformista la autoridad de la coherencia y del rigor de los modelos formales.

Los debates que se desarrollan al interior del campo burocrático se vinculan, desde luego, con las discusiones y los conflictos externos, a los cuales los altos funcionarios hacen referencia (como demuestran las entrevistas), y sobre los cuales se apoyan para apuntalar o justificar sus tomas de posición y sus proyectos. Este es el caso de la agitación que rodea al movimiento HLM. Las reformas de 1972 (modificación del régimen de préstamos subvencionados, ampliación de la asignación de vivienda y disposiciones a favor de la vivienda usada)

no son suficientes eliminar los inconvenientes de la ayuda al ladrillo. Pese a la diversificación de las categorías de vivienda y de la creación de la asignación para la vivienda, las familias más desfavorecidas no pueden acceder a la vivienda social, que asegura a ciertos beneficiarios verdaderas rentas de situación. Contra los fines perseguidos, la multiplicación de las categorías de vivienda redobla la segregación social y espacial. Cada vez más viejos, los inmuebles existentes se degradan por falta de reparaciones. En el 35° Congreso HLM (10 al 13 de junio de 1974), la Unión de las HLM y su presidente, Albert Denvers, se alarman por la degradación de la vivienda social y elaboran una serie de medidas de aplicación inmediata. Pero ese dispositivo es sacudido tres meses más tarde por el nombramiento de Robert Lion, director de Construcción, como presidente de la Unión.

“Ya era totalmente aberrante que un inspector de Finanzas vaya a la Dirección de Construcción, ¡pero que encima yo tuviera que asumir la responsabilidad del movimiento HLM! [...] He dimitido [...] Las HLM me parecían simpáticas [...] Era un poco una misión suicida [...] Había un gran bloqueo, una gran crispación. Llegué a las HLM el verano del 74. He comprendido que nada se movería si no dábamos un golpe. Me opuse a la política de vivienda de una forma que ha sido considerada como indigna por muchas personas. Hemos tenido la idea en ese momento de crear en torno a las HLM un gran movimiento de reflexión y, yo diría, de opinión. Las HLM no sabían hacia dónde iban, hacía falta un proyecto, y así fue como lazamos, en el otoño del 74, los grupos de trabajo que debían desembocar en el Libro Blanco y que ha precedido a la Comisión Barre. La comisión Barre fue una respuesta, suscitada por el Palacio del Eliseo, y particularmente por Pierre Richard, quien se ocupaba de la vivienda en el Eliseo” (Entrevista, Paris, enero de 1988).

De esta manera, entre noviembre de 1974 y marzo de 1974, fecha del congreso HLM de Grenoble, cuatrocientas cincuenta personas, sindicalistas, funcionarios electivos locales, financieros, constructores privados y representantes del movimiento HLM, organizados en cuatro comisiones presididas por Jean Turc, Claude Alphanféry, Hubert Dubedout y Claude Gruson, debatieron, con gran efervescencia, los problemas generados por la vivienda social.

En mayo de 1974, la elección a la presidencia de la República de Valéry Giscard d'Estaing, cuyo ministerio había albergado las primeras investigaciones econométricas sobre la vivienda, y que había

asumido un cierto número de compromisos en este ámbito, ofreció un refuerzo decisivo a los reformistas de orientación liberal. Jean-Pierre Fourcade se convierte en ministro de Economía y Finanzas, Robert Galley en ministro de Equipamiento, Jacques Barrot en secretario de Estado para la Vivienda, y Pierre Richard, ingeniero de Puentes y Carreteras, nacido en 1941, que había sido consejero técnico de Christian Bonet, entonces secretario de Estado para la Vivienda, se convierte en asesor técnico de Valéry Giscard d'Estaing, en el marco de la política de "liberalismo avanzado" que el nuevo presidente pone en marcha durante la primera parte de su septenio y que quiso, según el testimonio de Pierre Richard, confiar a un ingeniero:

‘Encuentrenme a alguien operativo, estoy rodeado de enarcas; son muy brillantes, pero son puramente financistas, tengo al Ministerio de Finanzas en casa; me gustaría personas diferentes, encuentrenme un joven ingeniero, porque quiero lanzar una gran política sobre las condiciones de vida. Mi nombre fue citado por el cuerpo de Puentes’ (Entrevista, París, junio de 1988).

Quien fuera en lo sucesivo encargado de problemas del urbanismo y la vivienda en el Palacio del Eliseo, Pierre Richard, se encuentra en el centro de las reflexiones sobre la vivienda de 1974 a 1976. Es él quien propone al presidente de la República la constitución de una comisión "a la inglesa" encargada de la reforma de la vivienda siguiendo el ejemplo de la Comisión Sudreau; es él también quien construirá el vínculo entre el movimiento HLM y la Comisión. Frente a la efervescencia del movimiento HLM, las cosas se precipitan: "los hemos estimulado", dirá Robert Lion. Considerando que no se trata del Ministerio de Equipamiento del cual pueden salir las innovaciones y, que entre Equipamiento y Finanzas "siempre habrá guerra", Pierre Richard propone hacer "algo consensual", "a la inglesa", y así lanzar un gran debate nacional sobre la vivienda, en torno a una comisión totalmente independiente que, sin comprometer al Estado, pueda escuchar a todas las partes interesadas, evitando todo conflicto abierto con el movimiento HLM. La composición de la comisión, durante el otoño de 1974, es objeto de numerosas discusiones entre Valéry Giscard d'Estaing, su asesor técnico Pierre Richard y el secretario de Estado para la Vivienda, Jacques Barrot.

La Comisión nacional sobre la reforma de la vivienda es oficialmente creada por el consejo de los ministros el 22 de enero de 1975, casi al mismo tiempo en que es anunciada la publicación de un

Libro Blanco de las HLM. La lista de los diez miembros de la comisión que se publica como resultado de ese mismo consejo de ministros es criticada por la desmedida representación de los “financieros”. Los dos puestos clave, relator general y relator general adjunto, son asignados respectivamente a Antoine Jeancourt-Calignani, antiguo director de Financiación de la construcción en la Dirección del tesoro, esto en consideración al Ministerio de Finanzas, y a Georges Crepey, ingeniero de Puentes, director del GRECOH, para dar seguridad al Ministerio de Equipamiento; pero Georges Crepey, rompiendo con la doctrina más extendida en Equipamiento, cuestionará el sistema de ayuda al ladrillo. La primera reunión de trabajo se desarrolla el 28 de febrero de 1975 (el Libro Blanco de las HLM se encuentra en curso de elaboración). La comisión trabaja rápidamente. Raymond Barre provee su informe el 23 de diciembre de 1975:

“La situación de la tesorería de la ANAH (Agencia Nacional para el Mejoramiento del Habitat) da lugar a una petición de verificación por parte del Ministerio de Finanzas: dos inspectores de Finanzas, Simon Nora y Bertrand Eveno, se encargan de dirigir esta investigación. Esta misión se extiende, por pedido del ministro de Equipamiento y del secretario de Estado para la Vivienda, a inicios del año 1975, junto a todos los problemas suscitados por la vivienda usada. Esta misión trabaja en relación con la Comisión Barre. El Ministerio de Equipamiento había creado de esta manera su propia misión de estudio y tomaba posición en el debate”.

A partir de las entrevistas que hemos realizado con los diferentes miembros de esta Comisión, parece que las “personalidades dominantes” eran Pierre Richard, quien, aunque no formaba parte de la Comisión, seguía de cerca los trabajos, la conectaba al Eliseo e intentaba construir vínculos con el movimiento HLM; Pierre Durif (miembro de la Comisión), Henri Charrière, director de planificación y estudios en la Compañía Bancaria, Michel Saillard, director general de la SCIC (Sociedad Central Inmobiliaria de la Caja de Depósitos), y Michel Mauer, promotor de Cogedim. Este último representaba el interés privado mientras que Michel Saillard, portavoz de los grandes programas de ayuda, defendía la ayuda al ladrillo, y Henri Charrière expresaba las posiciones de la *Compagnie Bancaire* en una defensa del mercado en toda su pureza. Como recuerda Georges Crepey, Pierre Durif asistía a los relatores en la construcción de los modelos de previsión:

“Durif estaba detrás de la escena. En realidad, yo mismo me he apoyado enormemente en Durif, quien trabajó esencialmente

sobre la parte de ayuda pública a la vivienda, menos sobre la parte financiera. Trabajábamos mucho juntos, me inspiraba mucho en lo que me decía, poseía un espíritu de gran rigor intelectual, muy, muy riguroso en su pensamiento [...]. Barre era alguien ajustado a lo establecido constitucionalmente, por lo tanto, diría, él no conocía a los participantes extraoficiales. Él conocía a sus relatores designados por el presidente de la República y luego a los otros... Yo pienso que Durif no se ha relacionado jamás con Barre en aquella época” (Entrevista, Orléans, juillet 1988).

La actitud de Raymond Barre, quien se había quedado muy por detrás, decepcionó a ciertos miembros de la comisión: dejando una gran oportunidad a los dos relatores que, tras unos meses, le presentaron un anteproyecto de su agrado. Los informantes coinciden en sostener que se comportó como un hombre político y que, preocupado por no invertir demasiado tiempo en la técnica, aprobó un proyecto conforme a sus convicciones de economista.

Pero si la distribución de las tomas de posición en torno a la intervención del Estado en el campo de la vivienda, así como de las formas deseables de la ayuda pública, se organiza nítidamente según las posiciones ocupadas en la alta función pública o en los establecimientos financieros, también se ve afectada por otro principio de división, vinculado a la pertenencia generacional. De esta manera, es en la oposición entre dos ingenieros de Puentes, Michel Saillard y Georges Crepey, que se expresa en un debate entre el primero (y, a través de él, los “barones” del movimiento HML) y un grupo de jóvenes tecnócratas, entre ellos Georges Crepey y Pierre Durif, ambos también politécnicos y enarcas como Antoine Jeancourt-Calignani, Jacques Lebhar y Philippe Jaffré. “El método Saillard, dirá el relator, es el método de la post-guerra”. El conflicto se vio limitado por el hecho de que, como señala un informante, Georges Crepey, en “disidencia” en relación a su cuerpo, fue, según los términos de uno de los protagonistas, “retenido por el lado del cuerpo de Puentes y Carreteras”. Y es consciente él mismo de los límites que su posición imponía a sus tomas de posición: “Estaba influenciado por el hecho de pertenecer a la dirección de la Construcción y por lo tanto de encontrarme un poco dentro del sistema. Y, pues, una cierta prudencia... [...] Esto quizás se justificada, finalmente [...]: mi idea era la ayuda al ladrillo personalizada” (Entrevista, Paris, julio de 1988). Raymond Barre se sitúa tácitamente del lado de los jóvenes de vanguardia pero sin pronunciarse abiertamente.

Finalmente, un último debate, exterior a la Comisión y a veces solapado con los otros dos, se instaura entre la Unión de las HLM y la Comisión y, más particularmente, entre Robert Lion, enarca aunque también antiguo director de la Construcción, y Raymond Barre, “economista liberal”. Tal como lo recuerda Pierre Richard:

“Hubo una carrera; la Unión quería anticiparse (el *Libro Blanco*) para decir: somos capaces de hacer una proposición global, lo que disgustó un poco a Raymond Barre, a quien le habría gustado que sólo se lo considere a él. La Unión lo copió en su informe y al mismo tiempo le puso límites criticándolo duramente. En realidad, la Unión no opuso realmente a la Comisión Barre, pero la criticó duramente” (Entrevista, Paris, junio de 1988).

4. La estructura del campo

Tras haber evocado a grandes rasgos la historia de las iniciativas innovadoras que prepararon la reforma de la ayuda a la vivienda, podemos intentar determinar cuál era en 1975, en vísperas de esta reforma, la estructura de la distribución de fuerzas (o de activos) entre los *agentes eficientes*, es decir, entre los individuos que poseen el peso suficiente para orientar efectivamente la política de vivienda debido a que detentan tales o cuales propiedades actuantes en el campo. Habiendo establecido esta estructura, se podrá entonces examinar si, a las posiciones que los agentes (o los cuerpos) ocupan corresponden, como es posible suponer, las tomas de posición que pueden asumir en las luchas por conservar o transformar la reglamentación en vigor, dicho de otra manera, si las diferencias objetivas en la distribuciones en los intereses y de los activos pueden explicar las estrategias adoptadas en las luchas y, más precisamente, en las alianzas o las divisiones en campos⁷.

Para determinar la lista de individuos eficientes, hemos procedido por ensayo y error, incorporando, además de los criterios “de reputación” identificados por el análisis de las entrevistas y de los discursos publicados, los criterios institucionales tales como la ocupación de posiciones de poder. De acuerdo con el enfoque que se impone siempre en estos casos, no hemos podido salir del “círculo

⁷ Gracias a la “neutralización” que opera la lejanía en el tiempo, la investigación sobre las estructuras y las problemáticas permanentes –siempre presentes y candentes- ha podido ocultarse bajo la apariencia de una interrogación histórica sobre las luchas superadas. Hemos, sin embargo, convenido citar únicamente, tanto en el texto como en los diagramas, los nombres de los altos funcionarios cuya participación en la empresa reformista es de notoriedad pública; los otros han sido designados solamente por las iniciales de sus nombres.

hermenéutico” que, por un movimiento constante idea y vuelta entre la localización de los agentes socialmente designados como “importantes” que forma parte de cualquier proceso de familiarización con un “medio”, junto a la explicitación de los principios prácticos involucrados en esta objetivación, lo cual permite dar poco a poco a la objetivación una precisión y un rigor que no tiene necesariamente en la práctica: la delimitación de la población de los individuos eficientes –directores de grandes departamentos ministeriales implicados, directores de bancos, promotores, dirigentes de organismos profesionales, directores de oficios HLM, etc.- ha permitido establecer las características que les confieren esta eficiencia, aunque la determinación de las propiedades operantes obligó a precisar la población de los agentes que, debido a encontrarse dotados de aquellas características, tienen todas las oportunidades de ser eficientes.

En lo atinente a la alta función pública, se ha seleccionado un conjunto de altos funcionarios que ocupan posiciones estratégicas en el espacio de los poderes en materia de vivienda. En el Ministerio de Finanzas, en el que los funcionarios que deben ocuparse de la vivienda son muy pocos, hemos retenido los representantes de los servicios concernientes por las reformas: la Dirección del Tesoro, la Oficina A3, encargada del financiamiento de la construcción, la Dirección de Presupuesto, particularmente junto a la Oficina 5D, encargada de la vivienda y del urbanismo, la Dirección de Previsión.

Para ilustrar el proceso de localización de las posiciones de importancia a través del cual la investigación reproduce (de forma acelerada) el proceso de familiarización nativa, se puede citar aquí a Antoine Jeancourt-Galignani, jefe en 1972 de la Oficina A3, quien fuera según ciertos informantes el “verdadero ministro de la Construcción” (él deja su posición en 1973), quien jugó un papel importante, junto a los servicios de investigación de la Dirección de Previsión, del Ministerio de Equipamiento y del INSEE, en la elaboración de la nueva concepción de la “política de vivienda”:

“[...] Me llamó la atención, cuando era jefe de la oficina en el Tesoro, el jefe de la Oficina de la Construcción, que era un personaje notable [...] Cuando llegué allí era todavía muy joven. Y mi jerarquía no se encontraba interesada en el financiamiento de la vivienda porque en la Dirección del Tesoro los jefes se interesan en el Fondo Monetario, en el dólar [...]. Pero la financiación de la vivienda, en primer lugar, era muy complicada, lo es menos ahora, pero en aquella época era muy complicada, era administrativa, estaba reglamentada, se fijaba el precio del metro cuadrado, el número de metros cuadrados en

las F3... La Dirección del Tesoro no estaba interesada en eso. Estaban ocupados con el discurso del ministro sobre el oro. Entonces, el jefe de la oficina, que venía del gabinete del ministro, que era un poco inspector de Finanzas, era muy activo, podía hacer muchas cosas. Mientras que Giscard recibía por los arbitrajes -los pre-arbitrajes, antes de dirigirse al primer ministro por el presupuesto- al Ministro de Vivienda, el Tesoro generalmente enviaba al jefe de la oficina mientras que la Dirección de Presupuesto era representada ya sea por el director o por un jefe de servicio, era un poco un sector autónomo. Lo que me había llamado la atención era que yo representaba al Tesoro en el comité de préstamos del *Crédit Foncier* de Francia. Cuando yo era estudiante, el *Crédit Foncier* de Francia era una gran institución, poderosa, respetada, el presidente del *Crédit Foncier* y los vicepresidentes eran antiguos directores del Ministerio de Finanzas. Me di cuenta que el jefe de la Oficina del Tesoro y sus colaboradores eran quienes decidían todo. Cada préstamo era aprobado por ellos, cada programa; me di cuenta de que no sabía nada de eso, incluso teniendo ya treinta años, era absolutamente incompetente. Aprobé un programa de treinta viviendas en Guingamp. Había un colaborador que controlaba esto, que no le gustaban las casas construidas y que decía “oh no, eso no está bien”. Lo estoy caricaturizando un poco. Entonces decíamos que no estábamos de acuerdo y como no se daba la garantía del Estado, el *Crédit Foncier* rechazaba el préstamo. Yo sentía entonces que no era posible que un establecimiento como el *Crédit Foncier* de Francia sea gestionado por un jefe de oficina de treinta años. Eso tenía un aspecto un poco soviético. Veía aumentar, por lo menos, en Francia, el *Crédit agricole*, el *Crédit mutuel*, había un despertar de los bancos, me dije a mí mismo, hace falta utilizar toda esta fuerza para salir de este sistema de racionamiento y de administración” (Entrevista, París, junio 1988).

En el Ministerio de Equipamiento, creado en 1966 y compuesto por estructuras centrales y locales (DDE) muy complejas, se ha seleccionado a la Dirección de la Construcción, encargada de la gestión de la ayuda al ladrillo (y, por lo tanto, responsable de 400.000 unidades de vivienda en 1974), de la tutela de los propietarios de obras (HML, sociedades de economía mixta) y de la elaboración del marco jurídico de la construcción. Se suman a esta dirección el Grupo permanente para la reducción del hábitat insalubre (GIP), la Agencia

nacional del hábitat (ANAH), quienes se han encargado de la rehabilitación del hábitat antiguo, el plan Construcción, obra de Robert Lion, destinado a estimular la investigación y la innovación en hábitat, el Grupo Hábitat y Vida Social (para los grandes conjuntos habitacionales), el Servicio de Asuntos Económicos e Internacionales (SAEI) y el Grupo de Investigación y Estudio para la Construcción y la Habitación (GRECOH) creado hacia 1968-69, encargado de estudios orientados a definir una nueva política: gabinete económico y financiero de la Dirección de Construcción, se encuentra en relación con los organismos financieros, la Caja de asignaciones familiares, etc.

Otro servicio del Ministerio de Equipamiento es la Dirección de Fomento Territorial y Urbanismo (DAFU) que reglamenta la construcción (planos, esquemas, permisos de construcción), es responsable de las nuevas ciudades, de las ZAC, de las iniciativas de renovación urbana y de restauración inmobiliaria y de control de la política de la propiedad de la tierra (zonas de planificación diferida, reservas del suelo); las Direcciones Departamentales de Equipamiento (DDE), servicios exteriores del Ministerio de Equipamiento en los que los ingenieros de Puentes y Carreteras tienen el cuasi-monopolio. Entre los servicios correspondientes al Primer Ministro, se ha seleccionado al Comisariado General del Plan y de la Productividad, el Grupo Central de Ciudades Nuevas y la Comisión Nacional de Operaciones Inmobiliarias y Arquitectura.

En el Ministerio del Interior, la Dirección General de colectividades locales ejerce una tutela sobre las colectividades locales y sobre las oficinas HML con las que están asociadas; la Delegación Interministerial para el ordenamiento territorial y el atractivo regional (DATAR), vinculada al Ministerio del Interior luego de la elección de Valéry Giscard d'Estaing, juega un papel en la descentralización, la renovación rural (con los contratos de territorio), y la promoción de pequeñas ciudades.

La Dirección de Arquitectura, otrora perteneciente al Ministerio de Asuntos Culturales, donde jugaba un papel muy importante (se ocupaba de la aplicación de la ley Malraux sobre los sectores protegidos), fue adscrita al Ministerio de Equipamiento al principio de la década del setenta, y luego fusionada con la Dirección de Urbanismo; los arquitectos se encuentran desde entonces situados bajo el control de los ingenieros de Puentes y Carreteras. En el Ministerio de Salud, a la Dirección de la Seguridad Social le corresponde la tutela de las Cajas de Asignaciones Familiares, que garantizan la gestión del subsidio a la vivienda.

Por parte del sector para-público o semi-público, se ha seleccionado a la Caja de Depósitos y Consignaciones, la SCIC y un cierto número de establecimientos públicos de planificación o de sociedades de economía mixta, el *Crédit Foncier* de Francia, el *Comptoir des entrepreneurs* (Banco empresario) y el movimiento HLM que, en 1975, aunaba más de 100 organismos, agrupados en cinco categorías: las oficinas públicas de HLM, creadas por iniciativa de una autoridad local y que ofrecía viviendas de alquiler; los oficios públicos de planificación y de la construcción; las sociedades anónimas de HLM, que ofrecen viviendas de alquiler y viviendas en acceso a la propiedad; las sociedades cooperativas de HLM, prestatarias de servicios, asegurando la gestión de préstamos a los accidentados; la Sociedad de Crédito Inmobiliario de Francia, ofreciendo préstamos para el acceso a la propiedad o a la mejora del hábitat. La institución HLM se encuentra muy próxima de la Dirección de Construcción y, aunque poco presente en las luchas por la definición de la política de vivienda, salvo en reivindicaciones puntuales, ella reaccionó enérgicamente, a través de su presidente, Albert Denvers, diputado socialista del Norte, contra las sugerencias de ciertos grupos del 6° Plan, que buscaba reintroducir la vivienda social en la economía de mercado. A fines de 1974, Robert Lion se vuelve delegado general y reanima el movimiento.

En el sector privado, se ha incluido a la Unión Nacional de Constructores de casas individuales (UNCMI) que, fundada en 1961, bajo el nombre de Sindicato de Constructores de casas individuales (SMI), por iniciativa de André Pux, PDG de la sociedad familiar Phénix, se da por misión convencer a los poderes públicos de volver a una política favorable a la vivienda individual y que participa en la elaboración de textos que rigen la profesión e intervienen en todas las instancias de concertación, grupos administrativos, comisiones parlamentarias, federaciones profesionales de la construcción, tanto a nivel central como en los departamentos y las comunas, preconizando la reorganización de circuitos de financiamiento y la atención al desarrollo urbano para las colectividades locales (en ruptura con los “grandes complejos” y el urbanismo “dirigista”); los promotores constructores más activos en las luchas a propósito de la política de la construcción (un total de 550, agrupados en la Federación nacional de promotores constructores, que producen 100.000 viviendas por año, de las cuales dos tercios cuentan con la ayuda del Estado); los más comprometidos entre los establecimientos bancarios que toman una parte creciente (29% en 1965, 54% en 1972) en el financiamiento de la vivienda: el *Crédit Agricole* y el *Crédit Mutuel*, de los cuales cuatro cajas locales intervienen en el esfuerzo personal de los hogares,

distribuyendo préstamos inmobiliarios y ofreciendo sus concursos a las sociedades de HLM. Se ha igualmente tenido en cuenta tres establecimientos bancarios especializados, la Unión de Crédito para la construcción, el Banco para la construcción y el equipamiento y el Banco de la construcción y obras públicas.

Hemos seleccionado, entre otros, a los representantes de los propietarios, la Unión Nacional de la Propiedad Inmobiliaria (UNPI) que combate la ley de 1948 sobre el bloqueo de los alquileres y desea el retorno a la libertad de mercado en los contratos de alquiler; los movimientos de inquilinos, -la Confederación nacional del alquiler (CNL), cuyo presidente es Claude Massu, autor de una obra titulada *El derecho al alquiler* (Éditions sociales) y que recomienda el mantenimiento de una reglamentación y la ampliación del subsidio a la vivienda; los movimientos de usuarios, la Unión Nacional de subsidios familiares (UNAF), y la Unión Departamental de asociaciones familiares (UDAF) muy vinculada a las Cajas de asignaciones familiares locales.

En último lugar, se ha incluido a aquellos representantes locales comprometidos en el movimiento HLM (en 1976, 128 diputados y senadores, 700 consejeros regionales o miembros de comités económicos y sociales regionales participaban en la gestión o en la dirección de organismos HLM) o pertenecientes a consejos de administración de otros consejos constructores (sociedades de economía mixta por ejemplo) quienes, de una forma u otra (participación en comisiones, especialización en las cuestiones de vivienda, etc.) han contribuido a influenciar la política de vivienda.

Para caracterizar a cada una de las personalidades, se ha tenido en cuenta la edad, el sexo, el lugar de nacimiento, el origen social, el estado civil y el número de hijos, los estudios secundarios y superiores, las condecoraciones, el cuerpo y el sector de pertenencia, la participación en diferentes comisiones especializadas, informaciones que han sido obtenidas de entrevistas con los interesados o con diferentes informantes y también de diferentes obras analíticas o testimoniales (véase la bibliografía incluida en el anexo).

Para intentar ir más allá de la simple descripción de conductas a la cual se han limitado los más útiles de los análisis del funcionamiento de las organizaciones burocráticas, quisiéramos proponer aquí un verdadero *modelo explicativo* de las estrategias individuales y colectivas que el análisis estadístico deberá someter a la verificación. Suponemos en efecto que si hemos tenido en cuenta correctamente al conjunto de los agentes eficientes (individuos y, a través de ellos, instituciones) y al conjunto de propiedades -o de activos- que están en el principio de la eficacia de su acción, el

análisis, gracias al método de análisis factorial de correspondencias, debe revelar la estructura de posiciones o, lo que es lo mismo, la distribución de los poderes e intereses específicos que determina y explica las estrategias de los agentes y dar así sentido a la crónica de las principales intervenciones que han conducido a la elaboración y a la aplicación de la ley sobre la ayuda a la construcción.

Y de hecho, el análisis de correspondencias pone de relieve una primera oposición previsible (el primer factor representa 6,4% de la inercia total) entre los miembros de la alta función pública y los representantes de los intereses privados, como los promotores (y en particular los portavoces de la Unión Nacional de Constructores de Casas Individuales –UNCFMI- y del Comité Interprofesional de la Casa Individual –CIMINDI) o los banqueros, pero también los funcionarios electivos locales o nacionales especializados en las cuestiones de vivienda, los responsables regionales en materia de vivienda (como los directores de establecimientos públicos de planificación de ciudades nuevas, etc.) o finalmente los responsables de organismos orientados hacia la gestión social de la vivienda (como los directores de oficinas de HLM o los responsables de Cajas de asignaciones familiares).

A menudo procedentes ellos mismos de familias pertenecientes a la alta función pública, y habiendo pasado por los encumbrados establecimientos de enseñanza secundaria (Janson-de-Sailly) y las mejores *grandes escuelas*, los grandes funcionarios del Estado, designados por instituciones burocráticas (Dirección del Tesoro, Dirección de Construcción, etc.) cuyos intereses se conjugan, particularmente a través de la solidaridad de cuerpo, se encuentran dotados de un capital de competencia específica vinculada a su formación escolar y también, sobre todo, a la experiencia burocrática que han acumulado en el curso de su trayectoria en la alta administración. Los agentes situados en el otro polo tienen en común el hecho de ser ajenos a la alta función pública y de estar, la mayor parte de ellos, desprovistos de títulos escolares exclusivos poseídos por los altos funcionarios (aunque la mayoría haya realizado estudios superiores). Pero encontramos, de hecho, en todas las posiciones intermedias entre los extremos, en particular en la posición central, a los responsables de bancos públicos o privados, a menudo unidos por solidaridades de escuela y de cuerpo, y no resulta raro encontrar que los mismos agentes hayan ocupado sucesivamente –gracias a la circulación entre el sector público y el sector privado (*pantouflage*)- posiciones de un lado y del otro del centro del espacio. Es el caso, por ejemplo, de Antoine Jeancourt-Galignani, quien, luego de haber jugado, como hemos visto, un papel determinante en la preparación de

las nuevas medidas como Director de la Oficina de Financiamiento de la Construcción, luego relator general de la Comisión Barre, participará en la discusión sobre la puesta en marcha de esas medidas como representante del Crédito Agrícola; es también el caso de Claude Alphanéry, inspector de Finanzas quien, luego de haber presidido la Comisión de Vivienda del 6º Plan, se encuentra en la dirección de la Banca de Construcción y Obras Públicas y como director general del Grupo Inmobiliario de Construcción; de Jean-Pierre Fourcade, Ministro de Economía y Finanzas en el gobierno de Chirac, quien fuera anteriormente director general del grupo bancario CIC, afiliado a la Compañía Bancaria de Suez; o también de Marcel Diebolt, antiguo prefecto de París, quien ocupa la presidencia de la Sociedad Auxiliar de la Construcción Inmobiliaria (SACI) y de la Banca para la Construcción y el Equipamiento, etc. La interpenetración de la alta función pública y del sector semi-público o privado es particularmente fuerte en el sector bancario, la misma institución –la Compañía Bancaria, por ejemplo– siendo representada por responsables situados en posiciones diferentes en la primera dimensión.

Este primer factor revela uno de los principios fundamentales del funcionamiento mismo del campo burocrático: no puede llevar a cabo la función de legislación en su totalidad sino afrontando, de acuerdo a los procedimientos que controla, a representantes oficiales de intereses oficialmente reconocidos que, incluso siendo autoridades públicas regionales o locales, de representantes locales o nacionales, o de representantes titulares de organizaciones profesionales o de asociaciones, son enviados del lado de los intereses particulares, privados y, de esta manera, obligados a ocupar una posición subordinada en relación a los detentores estatutarios del monopolio de la definición del interés general. Se revela, de esta manera, la estructura fundamental del espacio social al interior del cual se completa esta *forma típicamente burocrática de consulta que es la comisión*: siendo los amos de la composición del conjunto de los participantes, al que pueden incorporar, además de los representantes inevitables de las organizaciones profesionales, a personalidades aisladas dispuestas a apoyar sus iniciativas, y siendo capaces de imponer las reglas que rigen la discusión y el registro de las conclusiones (a través, particularmente, de la designación de presidentes y de relatores), los agentes del Estado pueden dar y darse las apariencias de una confrontación abierta hacia el exterior, así y todo conservando el monopolio de la preparación de las decisiones colectivas, su implementación y la evaluación de los resultados.

Si bien las diferentes comisiones tienen cada una su propia historia, ellas presentan, sin embargo, elementos invariantes, que emergen particularmente bien del ejemplo de la Comisión Barre. En primer lugar, un cierto número de ideas que existen en torno a la burocracia de la época, “retirada del Estado”, “desinversión del sector subvencionado”, etc., reúnen a ciertos funcionarios innovadores que están convencidos, además, de que el Plan no es el lugar conveniente para elaborar una reforma de la política de vivienda ya que los grupos de interés demasiado diversos y opuestos que son representados se neutralizan. Además, la composición de la comisión, cuidadosamente elaborada al más alto nivel del Estado, predetermina de alguna manera los resultados que ella podrá producir: Raymond Barre, poco informado de los mecanismos de financiación de la vivienda y poco implicado en el universo en cuestión –si bien es consciente de las tradiciones de los gabinetes ministeriales (es destacable que en el diagrama del análisis de correspondencias él ocupe una posición central, una especie de lugar neutral) pero conocido, como economista, por sus ideas liberales, y Antoine Jeancourt-Galignani y Georges Crepey, personalidades especializadas en los problemas de financiación de la vivienda, representan *todo un programa* y constituyen de alguna manera la fórmula generadora que define la orientación y los límites del trabajo de la comisión. Los dos relatores particularmente que, bajo la protección de un presidente prestigioso, harán lo esencial del trabajo de concepción y de redacción, habían presentado, con Pierre Durif, poco antes de la creación de la comisión, un conjunto de proposiciones coherentes para una reforma de la política de financiación de la vivienda y ellos encarnaban, a través de sus posiciones, la alianza de los tres pilares institucionales de una acción innovadora, el Tesoro (y la Inspección de Finanzas), el Equipamiento (y Puentes y Carreteras) y los servicios de estudios (con el INSEE). Suerte de *minoría activa burocráticamente designada y reconocida*, estaba predispuesta a animar y a orientar el trabajo de universalización cuya comisión, a pesar de que su composición no sea muy diversificada, debía hacer notar. La lógica según la cual se ha constituido la comisión y la puesta en práctica (inconsciente) de la ley según la cual se producen los discursos (el informe final, en este caso) produciendo el espacio social, materializado en un grupo, en el cual se produce este discurso. (Podrá advertirse que vano sería, al menos en nuestro caso, buscar en el mero discurso, tal como lo proponen algunos partidarios del “análisis de discurso”, sus leyes de construcción, que en realidad residen en las leyes de construcción del espacio de producción de discurso).

Pero ni los representantes de los poderes públicos, ni los voceros de los intereses privados (o al menos los que aparecen como tales desde el punto de vista de los que poseen la pretensión burocrática al monopolio de la definición del interés general), constituyen conjuntos homogéneos. Están atravesados por divisiones objetivas que se retraducen en sus confrontaciones. El segundo factor (que representa 5,6% de la inercia total) manifiesta otro de sus principios de división: por un lado, “financieros” dotados de competencias (técnicas y sociales) en materia financiera, a menudo provenientes de la ENA y de la Inspección de Finanzas, fuertemente ligados al gobierno (particularmente al gabinete del primer ministro o de ministros relacionados a la vivienda) o a órganos para-administrativos de intervención como la DATAR y pertenecientes al Ministerio de Finanzas o a bancos privados o públicos (y consagrados por condecoraciones diversas, particularmente la Cruz de Guerra); por otro lado, “técnicos” que, a menudo hijos de dirigentes del sector privado y provenientes de la Escuela Politécnica y del cuerpo de Puentes y Carreteras, están vinculados al Ministerio de Equipamiento y al GRECOH y miembros de la Comisión Nora, y también, al otro polo del primer eje, de las autoridades electas locales.

En el primero (A) de los sectores determinados por los dos primeros ejes, se encuentran agrupados miembros de la alta función pública y del sector bancario público, la mayoría provenientes de los grandes cuerpos (Inspección de Finanzas, Tribunal de Cuentas, Consejo de Estado), a menudo posicionados a la cabeza de direcciones del Ministerio de Finanzas o miembros de gabinetes ministeriales o de organismos de intervención como la DATAR. Más cerca del centro aparecen los cuadros dirigentes del sector bancario público y privado, Crédito Inmobiliario de Francia, *Crédit Agricole*, Paribas.

En el sector B, son reagrupados los ingenieros de Puentes y Carreteras que han pasado por el Politécnico, a menudo hijos de cuadros dirigentes privados, industriales, pertenecientes al Ministerio de Equipamiento, como Georges Crepey (hijo de un muy alto funcionario), quien estará en el centro de los debates, o en organismos de promoción inmobiliaria pública y mixta.

En el sector C se encuentran casi exclusivamente directores de empresas (a menudo de economía mixta) o banqueros –pertenecientes a establecimientos bancarios públicos especializados en la construcción, como el *Crédit foncier*, o a bancos populares y mutualistas, o a bancos privados. Algunos entre ellos son antiguos altos funcionarios (Inspectores de Finanzas, particularmente) que se reconvierten en el sector privado. De mayor edad que en los otros

sectores, la mayoría de ellos tienen un origen social más bajo, y provincial.

En el sector D se encuentran esencialmente representantes de instituciones especializadas en la vivienda social (oficinas de HLM), agrupamientos profesionales, y también funcionarios electos locales o nacionales. Es también el lugar del INSEE, del Plan, y de las comisiones encargadas de preparar las reformas. Se encuentran algunos “innovadores”: Claude Alpandéry, el precursor, Pierre Durif, Jacques Lebhar, Michel Dresch, jóvenes “tecnócratas innovadores”, Jacques Barrot, Huber Dubedout y Jean Turc, funcionarios políticos electos favorables a las reformas.

En relación al eje 3, aísla claramente el grupo de los innovadores: muy dispersos en los dos primeros ejes (se encuentran entre ellos Inspectores de Finanzas que han pasado por la ENA, e ingenieros de Puentes que han pasado por el Politécnico, pero también altos funcionarios y funcionarios electos locales, particularmente intendentes de grandes ciudades). Ellos tienen en común un cierto número de propiedades secundarias que los distinguen de su primera categoría de pertenencia como, para los altos funcionarios, su juventud relativa, su origen social elevado (son muy a menudo hijos de muy altos cuadros dirigentes del sector público), su pertenencia a células de investigación y, para los dirigentes políticos nacionales o regionales, su notoriedad translocal y su apertura a los problemas centrales.

Por un lado, los típicos jóvenes altos funcionarios innovadores, que ocupan posiciones en la DATAR, en los servicios de estudios muy activos del Ministerio de Equipamiento, el SAEI (Servicio de Asuntos Económicos Internacionales), el GRECOH (Grupo de Investigaciones y de Estudios sobre la construcción y la vivienda), o la División de Estudios de la Vivienda del INSEE, personalidades como Jacques Lebhar, antiguo estudiante de la ENA, administrador civil, encargado de la oficina de estudios financieros y fiscales del GRECOH, miembro muy activo de la Comisión Nora-Eveno, o como Georges Crepey, politécnico, pero también diplomado de Sciences Po, ingeniero de Puentes y Carreteras, quien fue relator adjunto de la Comisión Barre y participó en la Comisión Nora, o también Antoine Jeancourt-Galignani, inspector de Finanzas que fue sido encargado de misión en 1969, cercano a Valéry Giscard d'Estaing, luego encargado de la oficina de financiación de la construcción en la Dirección del Tesoro, y quien, luego de 1973, será director general adjunto de la Caja de Crédito agrícola. Michel Dresch, cercano a Robert Lion, relator de dos grupos de trabajo de la Comisión Lion, se había encargado también, en 1972, de la oficina de estudios financieros del GRECOH. Próximos a esos altos funcionarios innovadores se encuentran los políticos con

cargos electivos locales o nacionales que jugaron un papel importante en las comisiones, como Jean Turc y Hubert Dubedout, miembros de las Comisiones Barre y Lion, o Eugène Berest, miembro del Comité del hábitat del 7° Plan.

En el polo opuesto se encuentran funcionarios a menudo de mayor edad y menos diplomados, que ocupan posiciones en los establecimientos públicos vinculados al Ministerio de Equipamiento o en servicios de gestión. Con frecuencia detentores de condecoraciones (Cruz de Guerra, Legión de Honor), son en buena medida prefectos, banqueros del sector público o privado que ocupan posiciones múltiples; raramente han participado en comisiones, y recibieron con cierto disgusto las conclusiones de las mismas.

5. Espacio de posiciones y espacio de toma de posición

Este análisis del campo de fuerzas no es un fin en sí mismo, y sólo revela todas sus implicaciones si relacionamos las diferentes posiciones con las tomas de posición de sus ocupantes en los debates que han conducido a la reforma de 1976. Dicho de otra manera, el análisis traza un mapa de las posiciones diferenciales, y a veces antagónicas, cuyos ocupantes, gracias a la crisis determinada por los proyectos de reforma, se han organizado en *campos*. Las tomas de posición, aquellas de los individuos e incluso las de los cuerpos (que jamás son unánimes), tienden en efecto a distribuirse entre dos polos: por un lado, el mantenimiento de la ayuda al ladrillo sin modificación –posición poco frecuente- o asociado a la ayuda a la persona; del otro, el abandono completo (propuesto por la Comisión Barre) de la ayuda al ladrillo en beneficio de la ayuda personal.

La correspondencia entre el espacio de las posiciones y el espacio de las tomas de posición es casi perfecta. Los funcionarios del Tesoro suscriben a la visión liberal en su estado puro, tal como la propone el Informe Barre y rechazan la solución mixta combinando la ayuda al ladrillo y la ayuda a la persona: ansiosos por promover la “retirada del Estado”, quieren ver extendida a todas las categorías de hogares las ayudas personales capaces de compensar la supresión (o la reducción) de la ayuda al ladrillo (reservada, en rigor, a los hogares más carenciados); juzgando que el Estado no debe ocuparse del conjunto de viviendas privadas, rechazan la idea de una asistencia pública para el mantenimiento y la mejora del conjunto de viviendas sociales (las HLM). En cuanto a la Dirección de Presupuesto, si el director mismo es favorable a la ayuda a la persona y, de forma más general, se encuentra próximo a las posiciones del Tesoro, los servicios se inclinan por el mantenimiento de la ayuda al ladrillo y

temen por las consecuencias presupuestarias de una ayuda a la persona financiada en parte por el Presupuesto. En el Ministerio de Equipamiento, que siendo el principal responsable de la construcción no puede ver sin preocupación una interrupción o una desaceleración del esfuerzo de construcción con el cual se ha vinculado (y, en un sentido, de forma muy directa, a través de los porcentajes otorgados a los ingenieros de Puentes y Carreteras), se desea mantener el sistema en vigor, aunque con algunas modificaciones. Aquello se expresa evidentemente con una fuerza particular en los servicios responsables de la gestión de la ayuda al ladrillo y de la tutela de los organismos HLM.

Es en los servicios de estudios, y en principio en el GRECOH, la Dirección de la Previsión, la División de la Vivienda del INSEE, el Servicio de Estadística y Estudios Económicos de la DBTPC, donde se desea, de forma más clara, ya sea la personalización de la ayuda al ladrillo (GRECOH) o la supresión de las ayudas a la construcción y la instauración de una ayuda a la persona en parte financiada por el presupuesto. Al exterior de la alta función pública, los contratistas públicos o privados de la industria y de la construcción se encuentran próximos a la posición de la vanguardia de Equipamiento: ellos apoyan el mantenimiento de la ayuda a la construcción, pero personalizada y, en todo caso, más ligera.

En este debate, el Ministerio de Finanzas y el Ministerio de Equipamiento (fuertemente opuestos sobre el segundo eje) presentan tesis antagónicas, e incluso irreconciliables: el primero milita a favor de la introducción pura y llana de las APL en reemplazo de las ayudas a la construcción, demasiado costosas, mientras que el Ministerio de Equipamiento, que se encuentra vinculado al movimiento HLM y a los constructores sociales, entiende que esta asignación no es más que un mero complemento. En el campo de los reformadores “liberales”: el presidente de la República y su gabinete (particularmente Pierre Richard, estrechamente ligado al GRECOH, quien durante el verano de 1976 asumió el papel esencial en la preparación del proyecto de ley), Jean-Pierre Fourcade, quien tuvo sólo desacuerdos sobre el plazo de la aplicación, Robert Galley, quien en principio era reticente pero luego favorable a la APL, siempre y cuando se otorgue de manera que permita a los “hogares modestos” acceder a la propiedad, Jacques Barrot, ministro de Equipamiento, quien se fue un muy vigoroso defensor de la nueva política. Contra el proyecto, y junto a Equipamiento: el movimiento HLM que, a través de Robert Lion, había organizado un congreso extraordinario destinado a controlar y disuadir de antemano el liberalismo radical (propuesto por la Comisión Barre) sacrificando lo que debía ser sacrificado y

proponiendo una política de liberalismo temperado, combinando ayuda personal y ayuda al ladrillo, y que denunciaba la reducción de la actividad de las sociedades de crédito inmobiliario; el *Crédit Foncier* (encargado de los préstamos a los constructores de viviendas nuevos y de otorgar préstamos especiales) y el *Crédit mutuel*, desde entonces excluido de la gestión y de la distribución de los nuevos préstamos, en beneficio particularmente del *Crédit agricole*; la Caja de Depósitos y Consignaciones; las Cajas de Asignaciones Familiares, que han tenido dificultades para adaptarse al nuevo régimen, pero que han recibido la responsabilidad de la distribución de las APL; los partidos de izquierda, y en particular el Partido Comunista y, más generalmente, los políticos con funciones electivas locales o nacionales (diputados o senadores) de toda pertenencia que participan en organismos HLM. Estas resistencias, visibles en la preparación de la reforma, se manifestaron de forma todavía más clara en la fase de elaboración y de aplicación de la ley: particularmente en el nivel de las Direcciones departamentales de Equipamiento que se resistieron a ver interrumpidas sus relaciones tradicionales con los constructores, las HLM, y que establecieron a menudo alianzas con los constructores locales y los funcionarios electos, sea cual sea su pertenencia política⁸.

Las “razones” de esas tomas de posición varían en cada caso. Sin embargo, cuando se trata de organismos administrativos, ellas tienen por principio fundamental la tendencia de las instituciones burocráticas a perseverar en el ser, es decir, el problema de impedir que un organismo burocrático pierda su razón de ser perdiendo su función. Esta situación se ve con claridad en el caso del Ministerio de Equipamiento que, expresamente encargado de promover la construcción, especialmente la construcción de viviendas sociales tales como las HLM, veía desaparecer, con el abandono total de la ayuda al ladrillo, una de sus principales razones de existir: la ayuda al ladrillo, que hay que gestionar, exige y justifica la actividad de cuerpos de funcionarios que, con el giro a la lógica del mercado y del *laisser-faire* individual, verían desaparecer todas sus funciones de promoción y de control. Esta tendencia a la auto-perpetuación de las instancias burocráticas y de los agentes que les deben su ser y su razón de ser burocráticos está en el principio de la inercia, a menudo deplorada, de estas instituciones, pero también el hecho de que ellas

⁸ El Comité nacional de vinculación para una política social del hábitat, reunido en julio de 1976 y agrupando el conjunto del sector “social” (Asociación por la vivienda familiar, Asociación de los intendentes de Francia, CNAF, Confederación general de la vivienda, Federación nacional de la construcción, Unión de Cajas de ahorros, Unión nacional de asociaciones familiares, Unión nacional interprofesional de la vivienda, etc.) condena el desacople estatal y el estímulo exclusivo al acceso a la propiedad de casas individuales (cf. *Revue de l’habitat social*, 11, abril-septiembre de 1976).

sean el producto de conquistas sociales, de la perpetuación de estructuras y de funciones independientes de las coacciones inmediatas de las relaciones de fuerza políticas y sociales.

6. Los fundamentos de la “revolución burocrática”

De esta manera, el análisis de correspondencias –a través de la distribución según los dos primeros factores- expresa la distribución de fuerzas enfrentadas: por un lado, el Ministerio de Finanzas, y también, sin duda, los bancos privados, grandes beneficiarios, desde el final de la década de 1960 de las nuevas formas de crédito hipotecario y personalizado, a las cuales las nuevas medidas de ayuda personal se adecuaban perfectamente; del otro, el Ministerio de Equipamiento y todos los organismos vinculados al desarrollo de la vivienda social, desde las HLM, evidentemente, hasta los organismos públicos de financiamiento, y también la mayor parte de las autoridades políticas locales, directamente interesadas en la vivienda social (concebida, entre otras cosas, como instrumento político que permite constituir clientelas durables). Pero el análisis estadístico revela también (a través del tercer factor) las fuerzas capaces de superar los antagonismos que organizan y paralizan a este universo; es necesario considerar con mayor atención al conjunto de innovadores que, muy dispersos sobre los dos primeros ejes, son reunidos al contrario por el tercer factor, para intentar comprender cómo estos agentes dotados de propiedades e intereses totalmente diferentes han podido, gracias a poseer un conjunto de atributos específicos en común, arrebatarle al mundo burocrático el statu quo al que parecía condenarlo el equilibrio de las fuerzas antagónicas.

En primer lugar, el hecho de que ocupen posiciones muy dispersas sobre los dos primeros ejes fue, sin duda, uno de los factores determinantes del éxito de una empresa que debía movilizar y conciliar intereses divergentes, particularmente aquellos de los funcionarios del Tesoro y de la Inspección de Finanzas, más favorables a las nuevas formas de financiación, aquellos de los funcionarios de Equipamiento y de los ingenieros de Puentes, cuyos intereses de cuerpo estaban tradicionalmente vinculados a la ayuda al ladrillo, y aquellos de los funcionarios electivos locales y de los intendentes, a menudo asociados, a través de su participación en las HLM, a formas de construcción más o menos amenazadas por las nuevas medidas.

En segundo lugar, ellos tienen en común un conjunto de *propiedades raras* que los distinguen del resto de la población estudiada y en particular del conjunto de funcionarios ordinarios,

gestores prudentes y más o menos reticentes en relación a las medidas estudiadas. Aquellos de entre ellos que pertenecen al servicio público forman parte de la categoría de los funcionarios “jóvenes y brillantes”, como evocan las clasificaciones nativas, destinados a un “brillante porvenir”. Salidos de las más distinguidas *grandes escuelas* (ENA, Politécnico), miembros de los más prestigiosos cuerpos (Inspección de Finanzas, Puentes y Carreteras), han accedido de forma muy temprana a posiciones muy elevadas y prestigiosas (incluso si ellas eran marginales) de la administración central, donde se encuentra confrontados, incluso de forma conflictiva, con funcionarios más antiguos, quienes habían alcanzado puestos más comunes de gestores tras una lenta carrera, que constituye el destino ordinario de los funcionarios “fuera de rango”, promovidos “a la ancianidad” y a menudo provenientes de familias “modestas”. Su juventud (Jacques Lebhar tiene 28 años, Philippe Jaffré 29, Michel Dresch 31) es de hecho “precocidad”, es decir, posesión legítima de atributos personales tales como las propiedades atribuidas a la persona, los “dones” y los títulos, escolares o administrativos, que los sancionan y garantizan y que, siendo sólo accesibles de forma ordinaria a aquellos de edades (biológicas) más avanzadas, parecen extraordinarios. “Precocidad” que no tiene sino un vínculo, aunque no se lo quiera ver, con el hecho que ellos provienen de familias de la más alta función pública⁹. Estos “jóvenes” son a la vez autorizados y de alguna manera estimulados a la audacia de las “proezas” que incumben a los “jóvenes brillantes funcionarios” y que, por la aceleración que imprimen a sus carreras, contribuyen a asegurarles un “porvenir brillante”: la participación en la preparación de la reforma de la financiación de la construcción, más no sea por los “contactos” que aporta – particularmente en el seno de las comisiones donde los “jóvenes relatores” son llevados a trabajar con personalidades experimentadas– constituye uno de esas *hazañas* típicamente burocráticas, conservadas en la memoria de los grandes cuerpos que, junto con la participación en gabinetes ministeriales –vinculada a relaciones de conocimiento mutuo anudadas en las comisiones–, favorecen las “grandes carreras” del alto funcionariado¹⁰. Resulta indudable que la presencia a la cabeza del Estado de un presidente caracterizado por su “precocidad” no podía sino conferir un refuerzo coyuntural a todos los detentores de esta propiedad –de acuerdo a la ley de las instituciones que produce

⁹ Es una verdadera nobleza burocrática. De esta manera, a propósito de Georges Crepey, un informante declara: “Crepey... gran familia de funcionarios... su padre era presidente de cámara en el Tribunal de Cuentas”.

¹⁰ El reclutamiento de los “cuerpos de élite” se apoya siempre sobre formas de cooptación que hacen intervenir un conocimiento *total* de la persona de los “*juniors*” –y, mientras sea posible, de sus familiares y en particular de los cónyuges.

que los detentores de una de las propiedades que favorece el acceso a posiciones de poder (los diferentes títulos escolares, por ejemplo) sean inmediatamente reforzados, en la competición que los opone a los detentores de otras propiedades (al interior de una empresa privada o pública), siempre y cuando la persona que ocupe la posición suprema esté también dotada de esta propiedad.

Entre las propiedades distintivas de estos “innovadores”, una de las más destacables, ya que los predispone sin duda a superar las fronteras de los cuerpos y de los corporativismos, aunque sólo sea por los contactos extendidos que están asociados con ellas (por ejemplo, Robert Lion, enarca, y Pierre Durif, politécnico, se han conocido en las aulas de *Sciences Po*), es la posesión de títulos escolares muy diversos, a veces adquiridos en el extranjero, y correspondientes a posiciones normalmente muy alejadas en el espacio burocrático o, en el caso de ciertos responsables de comisiones, Raymond Barre y Simon Nora particularmente, la pertenencia a organismos internacionales o a gabinetes ministeriales. De esta manera, por citar algunos ejemplos, Pierre Durif, administrador del INSEE, estudió en *Sciences Po*, además a la Politécnica, Pierre Richard, consejero de Valéry Giscard d’Estaing, quien selló el vínculo con los “innovadores”, es un ingeniero de Puentes que ha estudiado en la Universidad de París y en la Universidad de Pennsylvania, Georges Crepey y Claude Bozon, ingenieros de Puentes y Carreteras, son también diplomados de *Sciences Po*, Pierre Consigny, antiguo estudiante de la ENA, es licenciado letras y ha frecuentado la Universidad de Yale, etc.

La distancia en relación con la burocracia ordinaria y sus rutinas es, sin duda, junto a las disposiciones que están normalmente asociadas a un origen social muy elevado y a la “precocidad”, como la “audacia”, la “ambición”, el “entusiasmo”, etc., lo que separa más claramente a los “revolucionarios burocráticos” de la gran masa de funcionarios de estructuras de gestión: a diferencia de aquellos “innovadores” que, en su mayoría, no tienen ninguna experiencia en cargos locales y en la administración ordinaria, y que han comenzado a ocupar posiciones sin duda menores, aunque cercanas a los centros de decisión, en los organismos de investigación y de planificación (tales como el GRECOH), los gestores, quienes se encuentran a menudo dotados de una formación jurídica sin originalidad particular, han ocupado durante mucho tiempo puestos locales o puramente administrativos, para llegar a posiciones centrales según la lógica de la *promoción interna*, sin pasar por los gabinetes ministeriales ni por el extranjero.

A estas dos categorías de agentes corresponden dos modos de pensamiento, dos visiones del mundo burocrático y de la acción de la burocracia, y también dos especies totalmente opuestas de *capital burocrático* de las cuales se advierte de forma inmediata que se vinculan sociológicamente a propiedades sociales, de edad, de formación escolar y de antigüedad en la administración: por un lado, el capital burocrático de *experiencia*, se trate del “conocimiento de los hombres” propio de un jefe de personal o del conocimiento de reglamentos propio de un jefe de oficina experimentado, no puede adquirirse sino *a la larga*, con el paso del tiempo, y está vinculado a la antigüedad en la administración; por otro lado, formas de capital burocrático de base técnica y susceptible de ser adquirido más rápidamente, a través de procedimientos más racionalizados y más formalizados, como la investigación estadística tratándose de conocimiento del personal, o la modelización matemática tratándose de evaluar los costos y los efectos de una medida, y capaces de amenazar al capital de información adquirido a través de la antigüedad. La fuerza de un funcionario en particular, o de un cuerpo, se debe siempre por un lado a su capacidad de dominar e incluso de *monopolizar* este recurso raro que es la información (y se sabe que, en las luchas internas, la “retención de información” es una de las armas de los detentores de capital de información fundado sobre la experiencia y la antigüedad). Se puede citar aquí el ejemplo, a menudo invocado por los informantes, de un personaje devenido casi legendario, M. Latinus, adjunto principal del Tesoro entre 1945 y 1975 que poseía un conocimiento único de todos los reglamentos en materia de financiación de la ayuda al ladrillo y de cálculo de costos por categoría de vivienda beneficiaria, y que gracias a ello jugaba un papel parecido a aquellos que en ciertas civilizaciones se llama “bibliotecas vivientes”: indispensables para el buen funcionamiento de la burocracia, por ser los únicos capaces de desenvolverse en la jungla de los reglamentos, circulares, adiciones y rectificaciones, estos personajes respetados, colmados de consultas por los demás, particularmente por los más jóvenes, devienen una suerte de árbitros y de expertos cuya acción nadie puede controlar. Una parte de lo que se imputa a la “inercia burocrática” o a las “resistencias” de los funcionarios, verdaderas “virtudes dormitivas” que hacen pasar una mera descripción por explicación, se explica en realidad por el hecho de que ciertas medidas amenazan este capital vinculado a la antigüedad y a la experiencia. De forma más general, todas las formas de capital científico o técnico que permiten una acumulación o una utilización acelerada de saber amenazan a los detentores de una competencia práctica fundada solamente en la experiencia.

Es una oposición de este tipo (la que manifiesta el tercer eje del análisis) la que surgió durante la reforma, entre los administradores y los innovadores. Estos últimos, en los debates que los enfrentaron con los funcionarios de Finanzas, particularmente por la evaluación de los costos de las nuevas medidas y de sus efectos, recurrieron profusamente a las técnicas de la econometría para imponer sus perspectivas (y varios informantes señalan que ya en las negociaciones que condujeron a la ley de 1972 sobre el cálculo del subsidio a la vivienda, la Caja Nacional de las Asignaciones Familiares –CNAF- fue puesta en dificultades cuando tuvo que defender su proyecto durante los arbitrajes, ya que no pudo oponer otra cosa que métodos de cálculo artesanales a los modelos elaborados por la INSEE para el Ministerio de Equipamiento). Si bien hay que cuidarse de no subestimar la eficacia de los modelos formales y de los servicios de investigación que extraen de ellos su autoridad¹¹, lo cierto es que, asociados a otros poderes sin duda más determinantes, estos instrumentos contribuyeron enormemente a la victoria de los “innovadores”¹².

7. La comisión y la legitimación de una minoría activa

Si sumamos el conjunto de propiedades poseídas por los innovadores y adecuadas para acercarlos por vínculos de simpatía ligados a la afinidad de *habitus* -y a pesar de las diferencias de posición que reproducían en el sub-espacio que constituían las diferencias constitutivas del campo en su conjunto- se advierte que los “revolucionarios” son individuos bien equipados. Y, de hecho, todo parece indicar que, tanto en el campo burocrático como en otros campos, hace falta poseer mucho capital para lograr el éxito de una revolución. Pero este modelo de cambio burocrático estaría sin dudas incompleto si no se hiciera intervenir otro activo, poseído por casi todos los protagonistas: el sentido del juego burocrático que, en su forma más desarrollada, permite jugar con las reglas de juego en virtud de la transgresión controlada. Es de esta manera que Antoine

¹¹ Luego de los arbitrajes de marzo y julio de 1976, el personal a cargo de la reforma es totalmente renovado (el GRECOH, particularmente, estalla). Quedan sólo los nuevos responsables (en el gabinete del ministro de Vivienda- Jacques Barrot- o en la Dirección de Construcción) que presentan características muy similares a las de sus predecesores: en una gran proporción, provienen de servicios de estudios del Plan y de la DATAR e hicieron una parte de su carrera en el extranjero en organismos internacionales.

¹² Es indudable que los “calculadores” provenientes de la Escuela Politécnica han aportado a la burocracia esta forma muy particular de *utopismo* que favorece el uso ordinario de herramientas formales cuando no es acompañado de un conocimiento profundo de las realidades del mundo social o, simplemente, de un “sentido de las realidades” adquirido por experiencia (familiar, particularmente).

Jeancourt-Galignani se asoció con Latinus, a quien todo opone en apariencia, para producir el artículo doblemente informado que será uno de los puntos de partida del movimiento de ideas que condujo a la reforma del financiamiento. De igual manera, aquellos que escogieron a Raymond Barre para presidir la comisión decisiva aprecian en él al personaje exterior a los conflictos del universo de la construcción pero también al personaje familiarizado con los procesos y procedimientos de la vida burocrática, informado y respetuoso de las reglas, modales y *savoir-être* que rigen las invitaciones y los intercambios en las comisiones: y, en realidad, él conduce toda la empresa con el mayor tacto, sacando el mayor partido de este instrumento institucionalizado de transformación del orden burocrático que es la comisión. Esta invención organizacional típicamente burocrática permite a la burocracia trascender sus propios límites, entrar aparentemente en discusión con el exterior, sin cesar de perseguir sus propios fines y de obedecer a sus propias reglas de transformación. A la vez disimulada y legitimada por la universalización parcial que le asegura la inmersión en un sujeto colectivo, la minoría activa deviene una suerte de grupo de presión legítimo, públicamente conocido y reconocido, investido de una misión y un mandato. El movimiento subversivo deja de ser sospechoso de servir los intereses particulares de un cuerpo o de una camarilla (los “jóvenes lobos”); se convierte en el agente de una movilización legítima dado que se ajusta a las formas. La burocracia, lo sabemos desde Weber, excluye la proeza carismática; reconoce esta forma muy particular de hazaña burocrática que hace a “los grandes servidores del Estado”, aquellos que son apartados durante un tiempo al anonimato del funcionario porque han sabido plegarse a las normas de la discreción burocrática incluso en la subversión regulada de las reglas burocráticas.

De esta manera, tras el largo trabajo desarrollado, desde los primeros esfuerzos de Albin Chalandon, entonces ministro de Equipamiento y de Vivienda, para ampliar la oferta de asignación de viviendas y estimular la construcción de casas individuales (leyes del 16 de julio de 1971 y del 31 de enero de 1972), las nuevas representaciones, de las que surgió el compromiso para aliviar los antagonismos entre los diferentes responsables de la política de vivienda, se impusieron oficialmente en el seno de la alta función pública a través de todo un conjunto de maniobras que suponían una gran capacidad estratégica específicamente burocrática de movilización y de manipulación, y de las cuales las jornadas HLM para el Libro Blanco y la Comisión Barre fueron los elementos más destacados. Es probable que el “golpe” impulsado por Robert Lion - quien conocía los proyectos de reforma de Valéry Giscard d’Estaing-

a través del cual el movimiento HLM tomó de alguna manera la iniciativa, como para ganarle de mano a sus adversarios, haya contribuido tanto como el Informe Barre -que por su ultra-liberalismo habría sin duda provocado una movilización de sentido contrario- a favorecer el progreso hacia la aceptación de una solución de compromiso combinando la ayuda al ladrillo y la ayuda personal a la vivienda. En efecto, si bien los autores del *Libro Blanco* del movimiento HLM presentaban numerosos argumentos en favor del mantenimiento de la ayuda al ladrillo, ignorados por los informes Barre y Nora, manifestaban una preferencia por la ayuda a la persona: y el enorme trabajo colectivo de toma de consciencia desarrollado durante las jornadas nacionales de estudios, particularmente entre los responsables locales, ha contribuido a la aceptación, dentro del movimiento HLM, de las críticas a la institución hasta entonces proferidas desde afuera; con el fin de presentar a las autoridades gubernamentales las proposiciones con las cuales deberían contar -lo cual explica la amplitud, de 450 personas, de la movilización-, Robert Lion y sus “cómplices” (Michel Dresch, Claude Alpandéry, Claude Gruson, etc.), quienes tenían como objetivo limitar la libertad de acción de la administración central (de hecho casi ausente en las jornadas), sirvieron a sus fines al preparar al sector del campo más alejado de la visión liberal (D en el análisis) a aceptar la reforma.

De esta manera, quizás porque era demasiado hábil, la estrategia imaginada por Robert Lion, alto funcionario prestigioso y gran conocedor del juego, su estructura y sus adversarios, contribuyó a preparar el terreno para la comisión presidida por Raymond Barre quien, por su intransigencia, favoreció los compromisos que Robert Lion quería imponerle de antemano. La composición y el funcionamiento de las dos comisiones constatan esta relación de complementariedad en el antagonismo que definió la relación entre adversarios cómplices. Así como la Comisión Barre había dado un lugar insignificante a los movimientos familiares y a los organismos sociales, las jornadas de las HLM no acordaron sino un lugar muy restringido a los funcionarios¹³. De hecho, los informantes no se equivocan tanto, en definitiva, cuando citan desordenadamente como responsables mayores de la transformación de la política de la vivienda a personajes (Georges Crepey, Pierre Duri, Jacques Lebhar, Pierre Richard, Robert Lion) que a menudo se han percibido y han sido percibidos como ferozmente antagónicos, y cuyas empresas,

¹³ La comisión Nora es, sin duda, la más impecablemente burocrática de las tres comisiones. Proveniente del mismísimo corazón de la burocracia (del Ministerio de Finanzas) y confiada a un alto funcionario de pleno ejercicio, ella se componía casi totalmente de funcionarios más bien jóvenes e innovadores y sus conclusiones parecen ser unánimes en la alta administración.

como sucede a menudo en los campos sociales, se han revelado complementarias y convergentes, debido incluso a sus antagonismos.

8. Invariantes y variaciones

La lógica que la historia estructural de las reformas de 1975 permite identificar no tiene, sin dudas, nada de coyuntural. La “política de vivienda” ha sido uno de los primeros territorios de disputa entre los partidarios de una política “social” –que no son asimilables con el socialismo, ni menos todavía con los socialistas- y los defensores de un liberalismo más o menos radical; entre aquellos que quieren extender o mantener la definición en vigor de “derechos sociales” –derecho al trabajo, derecho a la salud, derecho a la vivienda, derecho a la educación, etc.-, colectivamente y públicamente reconocidos y asumidos –a través de formas diversas de seguro, subsidio al desempleo, ayuda a la vivienda, asignaciones familiares, etc.- y evaluados según el principio “a cada uno según sus necesidades” (cuya expresión paradigmática es la idea de “mínimo vital”) y aquellos que quieren redefinir y reducir las intervenciones del “Estado de Bienestar”, particularmente a través de la puesta en marcha de medidas inspiradas por el principio “a cada uno según sus méritos”, que implica *proporcionar* la ayuda en relación a los ingresos monetarios, así instituidos en medida última del valor social de los agentes¹⁴.

La “filosofía” en que se inspiraba la vanguardia tecnocrática de la década de 1970, y que encontraba fuertes resistencias en el seno mismo de la alta función pública, encontró desde entonces numerosos refuerzos, sobre todo a partir de 1981, incluso entre aquellos que estaban socialmente coaccionados a defender los derechos sociales –lo cual se vincula, evidentemente, con el acceso al poder de una generación de dirigentes provenientes de *Sciences Po* y de la ENA¹⁵. De hecho, como muchos de sus defensores han declarado varias veces, la “política de la vivienda” que tenía por objetivo favorecer *el acceso*

¹⁴ La oposición entre estas dos lógicas se expresa en el caso estudiado por Bernard Guibert (*L'intervention de l'État dans l'obligation alimentaire. Premières leçons de la loi de 1984*, Paris, CNAF, 1987, pp. 10-11), en el cual la “lógica del contrato”, que caracteriza la *obligación alimentaria* del Código Civil de 1804, se opone a la “lógica de lo cotidiano”, caracterizado por el impuesto sobre el ingreso, considerando al costo del niño como una proporción del ingreso de sus padres. Una oposición homóloga se encuentra en el territorio del derecho a la vivienda con la ayuda al ladrillo y la ayuda a la persona y, más generalmente, en la totalidad de la política de “crédito personalizado” establecida en la década de 1960 por los bancos, que tiende a hacer del valor monetario actual y potencial de los agentes económico la medida absoluta de su valor, y del *crédito* (en sentido amplio del término) que puede serles otorgado, social y económicamente.

¹⁵ Sobre el papel de *Sciences Po* en la codificación y la inculcación de la vulgata “liberal”, se podría leer P. Bourdieu y L. Boltanski, “La production de l'idéologie dominante”, *Actes de la recherche en sciences sociales*, N° 2-3, 1976, pp. 4-73.

a la propiedad por medio de medidas tendientes a ajustar las ayudas y los créditos “a la persona” (entendidos en el sentido que le otorga la banca), era concebido como un arma contra lo “colectivo”, lo “social” y, consecuentemente, contra el “colectivismo” y el “socialismo”. A la manera del jardín obrero de otros tiempos, el “chalet” individual, y el crédito a largo plazo que le abría el acceso, debían establecer que los “beneficiarios” adhirieran de manera perdurable a un orden económico y social que era la garantía de todas las garantías que los propietarios durablemente endeudados podían dar al banco; así y todo ofreciendo a las instituciones bancarias la posibilidad de movilizar más ampliamente el ahorro inactivo.

Bajo el efecto de todo un conjunto de factores que superan ampliamente el campo de luchas por la definición de la “política de vivienda”, las relaciones de fuerza al interior de ese campo se han ido modificando cada vez más a favor de los defensores del liberalismo radical. Y el análisis mostraría hoy que las mismas grandes categorías de agentes se dividen, más o menos, según los mismos principios y en torno a los mismos problemas, pero con una transferencia global de todas las tomas de posición hacia el polo liberal que sin dudas está determinada, o posibilitada al menos en parte, por los efectos de la política “liberal” en materia de ayuda y de crédito, y en particular por la extensión del acceso a la propiedad, en principio entre los cuadros dirigentes y, sobre todo en la década de 1980, entre las fracciones más favorecidas de obreros y pequeños empleados. Los debates suscitados por la ley Quilliot del 22 de junio de 1982 y por el plan de vivienda de Pierre Méhaignerie, destinado a eliminar parcialmente los efectos, testimonian que las oposiciones continúan organizándose más o menos de la misma forma entre aquellos que deploran las dificultades de los organismos HLM y aquellos que desean la aplicación de las “leyes de mercado” a la vivienda, y que preconizan también la venta de las HLM a sus ocupantes. Sin lugar a dudas, a través del Consejo nacional de la construcción, que reagrupa a arquitectos, industriales de materiales y empresarios (la Unión Nacional de Constructores de Casas Individuales –UNCMI- y la Federación Nacional de Promotores-Constructores –FNPC-, y sobre todo la Federación Nacional de la Construcción –FNB), los profesionales que, en otros tiempos, se mostraban más vinculados a la idea de la ayuda al ladrillo (y decididamente hostiles a la ley de 1977), parecen estar cerca del liberalismo, al menos provisoriamente (y quizás en relación con la caída brutal de la construcción –de 500.000 viviendas construidas en 1974 a 29.500 en 1986); sin embargo, los bancos, quizás porque han destinado los “recursos” a compradores potenciales de “crédito personalizado” (como lo testimonia la subida de litigios vinculados

con el sobreendeudamiento), se mantienen a la espera, como la Federación Nacional de los Agentes Inmobiliarios (FNAIM) y la Cámara Nacional de Administradores de Bienes (CNAB) o los escribanos y propietarios privados de la Unión Nacional de la Propiedad Inmobiliaria (UNPI), que había violentamente combatido la ley Quilliot.

A pesar de los refuerzos que la “política de vivienda” implementada en las décadas de 1960 y 1970 aportaron al campo “liberal”, las fuerzas favorables a la defensa de los “derechos sociales” son todavía muy poderosas, ya que se han inscrito durante mucho tiempo en las instituciones, es decir, tanto en las estructuras objetivas, las administrativas en particular, así como en las estructuras mentales y las disposiciones que ellas han contribuido a producir.

Anexo. Análisis de correspondencias

Fuentes de datos utilizados en el análisis

- Alphandéry, Claude (1965): *Pour une politique du logement*, Paris. Le Seuil.
- Barrot, Jacques (1975): *Les pierres de l'avenir*, Paris. France-Empire.
- Bottin administratif et documentaire*, Paris, 1975.
- Cazeils, Jean (1979): *La réforme de la politique du logement*, Tesis de tercer ciclo, s.l., s.n., 2 vol.
- Desfossés-SEF (1975): Anuario, Paris. Côte Desfossés-Dafsa, 2 vols.
- Dresch, Michel (1973): *Le financement du logement*, Paris. Berger-Levrault.
- Engel, Marc Sylvain (1981): *L'aide personnalisée au logement*, Paris, PUF.
- Heugas-Darraspen, Henri (1985): *Le logement en France et son financement*, Paris. La Documentation française.
- Lebhar, Jacques (1976): Réflexions sur l'esprit d'une loi, *Les Cahiers du Grecoh*, N°14, 4° trim., pp. 5-8.
- Levy-Lambert, Hubert (1967): *La vérité des prix*, Paris. Seuil.
- Lion, Robert (1977): Edito, *Actualités HLM*, N° 142, Julio.
- Massu, Claude (1979): *Le droit au logement. Mythe ou réalité*, Paris. Confederación Nacional de la Vivienda.
- Informe de la Comisión de Vivienda del 6° Plan de Equipamiento y Productividad (1971), Paris. La Documentation française, 2 vol.
- Informe del Comité de Hábitat para la preparación del 7° Plan (1976): Paris, La Documentation française.
- Informe de la Comisión de Ordenamiento Territorial y Entorno de Vida para la preparación del 7° Plan*, Paris, La Documentation française, 1976.
- Informe de la Comisión de Estudios de una reforma de la Vivienda presidida por R. Barre*, Paris, La Documentation française, 1976.
- Informe sobre el mejoramiento del habitat usado, redactado por Simon Nora et Bertrand Eveno*, Paris, La Documentation française, 2 vol., 1975.
- Unión Nacional de las HLM (1975): Proposition pour l'habitat, *Libro Blanco*, suplemento de la revista HLM, N° 244, 1975.

Análisis Factorial de correspondencias múltiples

Cuadro de 97 líneas (individuos) de los cuales 3 son ilustrativas y de 47 columnas (variables dicotómicas) de las cuales 2 son ilustrativas.

Variables: edad 7 (modalidades); profesión 16; estado civil 3; número de hijos 7; lugar de nacimiento 3; establecimiento secundario público/privado 4; Janson-de-Sailly 2, Louis-le-Grand 3, Henri IV 2, Stanislas 2, otra escuela de Paris o de la región parisina 2, gran escuela de provincia 2, otra escuela de provincia 2; estudios superiores : Letras 2, Derecho + IEP + ENA 2, Derecho + ENA 2, Politécnico + ENA 2, ENS 2, Politécnico 2, Puentes y Carreteras 2, Central 2, otro 2, estudios en el extranjero 2; Legión de honor 2, Orden de mérito 2, Cruz de guerra 2, Palmas académicas 2, otra condecoración 2; Comisión Barre 2; vínculo con el mundo administrativo 19, otro cuerpo 2;

consejero de ministro 2; director de Ministerio 2; funcionario electivo local 2, funcionario electivo nacional 2; Consejo de Estado 2; Tribunal de cuentas 2, Inspección de Finanzas 2, Puentes y Carreteras 2, Prefecto 2, otro cuerpo 2; modalidades ilustrativas: director del Oficio o de Sociedad HLM 2, GRECOH 2.

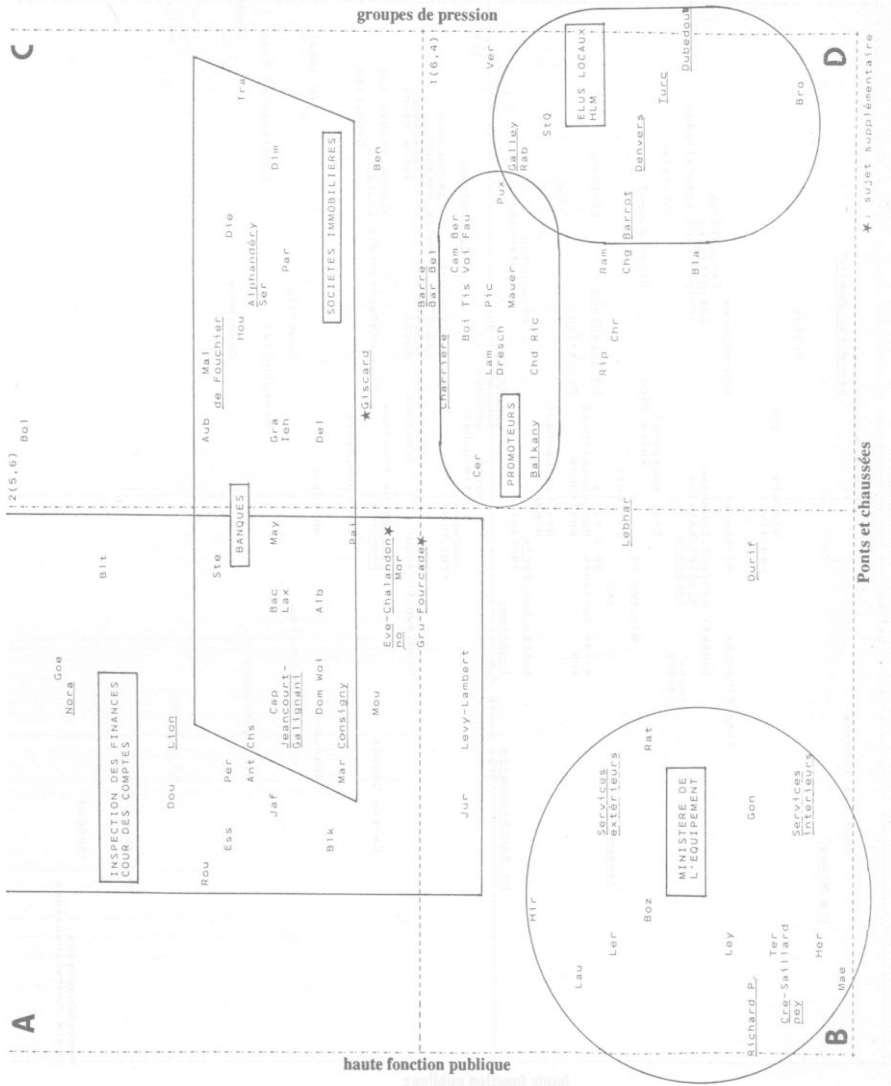
Factores

Valor propio	Porcentaje
1- 0,11731	6,41 (1)
2- 0,10255	5,61
3- 0,08659	4,74

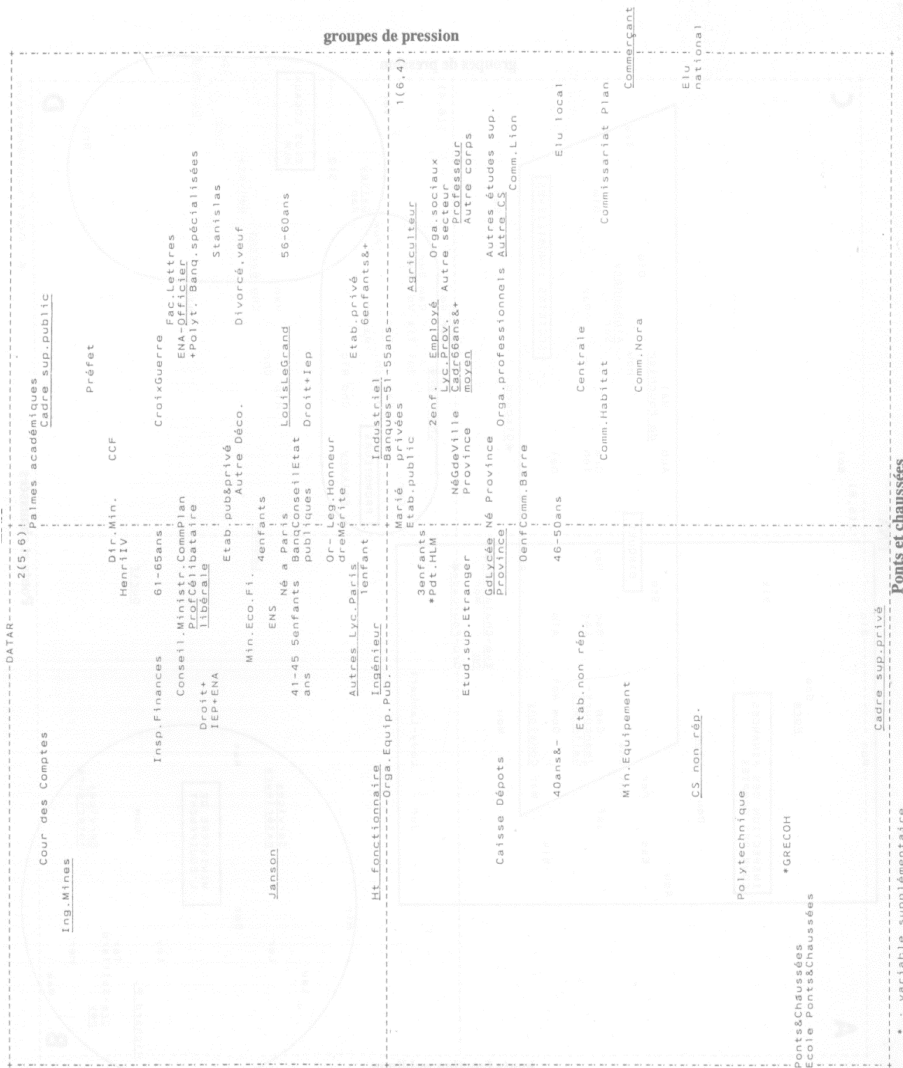
Contribuciones más fuertes

Primer factor	Segundo factor	Tercer factor	
<i>Individuos</i>			
Ric	4,3 Blo	4,6 Mon	4,6
Cre	3,5 May	4,5 Woi	4,2
Dub	3,2 Her	3,9 Gra	4,2
Lau	3,2 Bro	3,6 Dou	3,9
May	3,2 Nor	3,3 Tur	3,7
Sai	2,9 Ter	3,1 Ess	3,3
Ver	2,9 Ric	2,8 Bro	3,3
Tra	2,7 Gon	2,8 Mal	3,1
Ler	2,6 Blt	2,6 Rat	2,8
Ley	2,6	Jaf	2,7
Her	2,6	Tra	2,6
Bro	2,5	Die	2,6
Ter	2,5	Pai	2,5
<i>Variables</i>			
Otro cuerpo	6,7 Politécnica	6,2 ENA, IEP, Doctor	6,2
No otro cuerpo	6,7 Escuela de Puentes	5,8 Sin Legión de Honor	5,9
Cuerpo de P&C	6,1 Cuerpo de P&C	5,8 Cruz de Guerra	4,5
Escuela de Puentes	6,1 Inspección de Finanzas	3,6 Autoridad electa local	3,4
Politécnica	3,6 Cruz de Guerra	3,0 Tribunal de Cuentas	3,4
Autoridad electa local	2,7 Director de Gabinete	3,0 61-65 años	3,0
Autoridad electa nacional	2,7 Otra condecoración	2,8 Legión de Honor	2,9
Janson	2,7 Palmas académicas	2,5 Prefecto	2,7
Cuadro superior sector público	2,6 Encargado de misión	2,5 Equipamiento público	2,6
Otros estudios	2,6	Stanislas	2,6
		Comisión Lion	2,5
		Profesión liberal	2,5

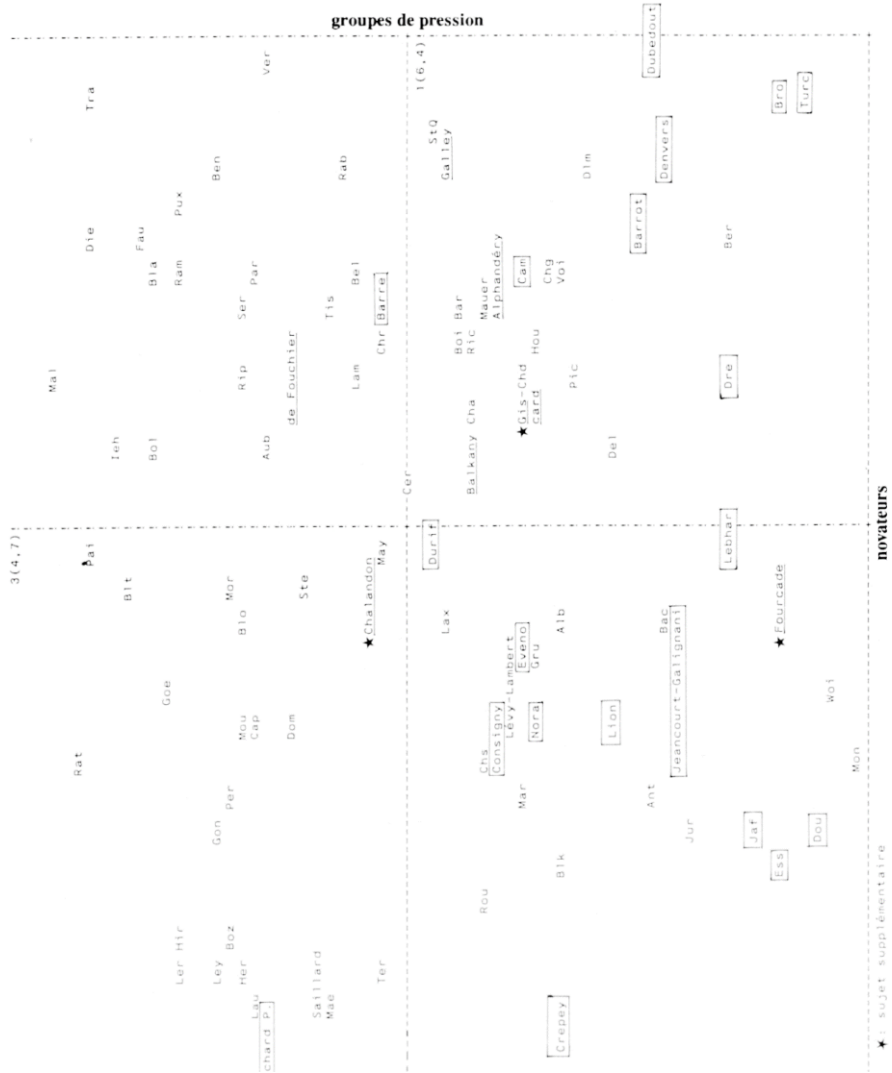
El campo de agentes eficientes en materia de financiación de la vivienda en 1975. Los individuos. Eje horizontal 1, eje vertical 2 (n=97)



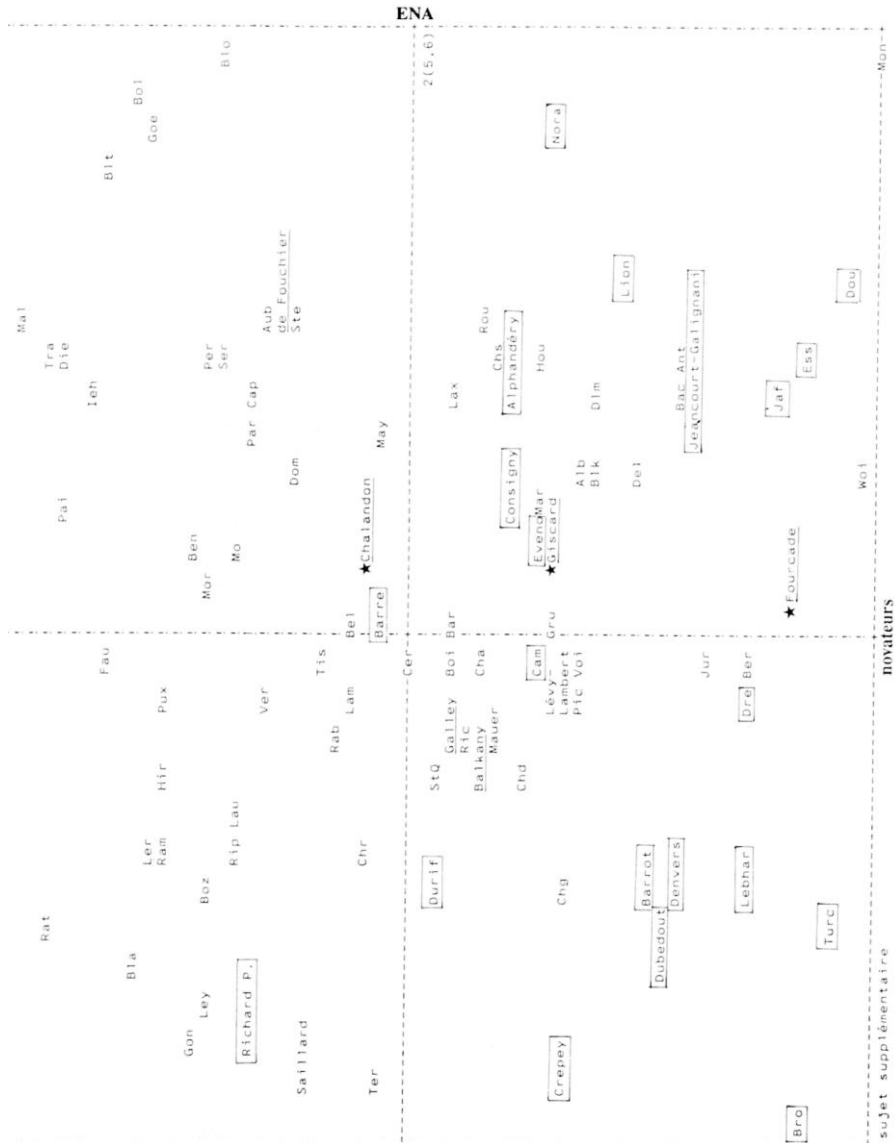
El campo de los agentes eficientes en materia de financiación de la vivienda en 1975. Las variables principales y suplementarias. Eje horizontal 1, eje horizontal 2



El campo de los agentes eficientes en materia de financiación de la vivienda en 1975. Los individuos. Eje horizontal 1, eje vertical 3 (n=97)



El campo de los agentes eficientes en materia de financiación de la vivienda en 1975. Los individuos. Eje horizontal 2, eje vertical 3 (n=97)



La territorialización de la acción pública. Un modo de gestión del declive económico¹

The territorialisation of public action. A mode of political management of economic decline

Anne-France Taiclet

(Université Lumière Lyon 2) - anne-france.taiclet@univ-lyon2.fr

Resumen:

Desde hace algunas décadas, las ciudades, y más generalmente los territorios, son identificados como los ámbitos de gestión de las crisis y de reparación de los daños causados por la liberalización de la economía mundial. En el presente artículo, la observación del proceso de territorialización de la acción pública se articula con una reflexión sobre el voluntarismo político, dado que la territorialización puede interpretarse como una reactivación y un redimensionamiento del voluntarismo político, pero por medios diferentes de los instrumentos centrales de regulación macroeconómica. El éxito del enmarcamiento territorial de las respuestas públicas se explica también por la convergencia de los intereses de diferentes grupos, entre ellos las autoridades locales. Las relaciones que se establecen entre esos grupos participan de la afirmación y la consolidación de lo que puede ser designado como un “espacio de desarrollo territorial”, que conviene integrar en el análisis de la acción pública. Dado que las instituciones europeas, en particular la Comisión, forman un punto nodal en este espacio, comenzaremos analizando la contribución comunitaria a la imposición de un enmarcamiento territorial de las soluciones a las dificultades económicas. Subrayaremos luego ciertos resortes de la movilización de las colectividades locales en esta dinámica de territorialización de la acción sobre la economía.

Palabras clave:

Acción pública – desarrollo – territorialización - gestión local

Abstract:

For several decades, cities, and more generally the territories, are identified as the areas of crisis management and reparation of the damages caused by the liberalization of the world economy. In this article, the observation of the process of territorial public action articulates with a reflection on the political voluntarism, since territorialization can be interpreted as a revival and a redefinition of political voluntarism, but by different means of the central

¹ Traducción: Federico Lorenc Valcarce. Este artículo es parte de los resultados del proyecto ECOS-MINCYT A12H03: “Democracia, campo político y representación de los intereses sociales: perspectivas cruzadas entre Francia y Argentina”, codirigido por Federico Lorenc Valcarce y Daniel Gaxie.

instruments of macroeconomic regulation. The success of territorial framing of public responses is also explained by the convergence of interests of different groups, including local authorities. The relationships established between these groups participate in the affirmation and consolidation of what may be designated as an "area of territorial development", which should be integrated in the analysis of public action. Since the European institutions, particularly the Commission, form a nodal point in this space, we will begin analyzing the Community contribution to the imposition of a territorial framing of solutions to economic difficulties. Then we underline certain mechanisms of the mobilization of local communities in this dynamic of territorial action on the economy.

Keywords:

Public policy – development – territorialization - local management

Fecha de recepción: 13 de abril de 2015

Fecha de aprobación: 23 de octubre de 2015

1. Introducción

Los fenómenos de crisis económica con consecuencias territoriales marcadas se manifestaron primeramente en los grandes sectores de la llamada industria tradicional, en particular en la minería y la siderurgia, antes de reproducirse, de manera menos espectacular pero recurrente, en una multiplicidad de espacios laborales. Desde los años 1970, las recomposiciones del aparato productivo, y las olas de supresión de empleos que las acompañan, contribuyeron a constituir el problema de la desindustrialización como una cuestión sensible y durablemente inscrita en la agenda de las autoridades políticas nacionales y locales. Las respuestas otorgadas por los poderes públicos a las mutaciones económicas y a sus efectos son aprehendidas aquí como una forma de gestión política del declive industrial. Más precisamente, proponemos interpretar estas respuestas públicas como modalidades diversas de reafirmación del voluntarismo político. Insistiremos sobre una de las encarnaciones particulares de ese voluntarismo, aquella que reside en el establecimiento de un marco territorial para las soluciones aportadas a las dificultades económicas y sus consecuencias locales. En efecto, la territorialización de la intervención pública económica aparece como una figura central de la gestión política de las reestructuraciones. Con el establecimiento de dispositivos de acción pública de “reconversión”, luego de desarrollo, que afirman una ambición transformadora, pareciera que una respuesta afirmativa del poder político fuese necesaria para la pregunta planteada por el geógrafo Labasse: “¿la tierra quemada de una actividad en crisis es aún fecunda?” (Labasse, 1991: 223). Podemos interpretar la acción pública de reconversión y desarrollo territorial como la afirmación de una promesa que, por los medios de la política, hace del “crepúsculo” del declive industrial que se cierne sobre los territorios, no el inicio de una noche definitiva sino el preámbulo de un nuevo día.

Si la referencia al territorio es permanente en las políticas de reconversión y desarrollo, ha habido variaciones en la definición de la territorialización. Una definición que prevaleció durante mucho tiempo remite al direccionamiento territorial de las intervenciones, en una lógica de geografía prioritaria (Estèbe, 2004), orquestada mayormente por el Estado. La sectorización original de las políticas de reconversión en el espacio naciente del ordenamiento territorial hizo de ella un objeto atravesado por tensiones históricas, entre las lógicas de redistribución, de discriminación positiva territorial, por un lado, y las lógicas de crecimiento y competitividad, por el otro (Alvergne, Taulelle, 2002). Otra acepción de la territorialización se fue agregando

progresivamente a este enfoque: remite a la idea de una definición propiamente territorial de los actores pertinentes y de las soluciones del desarrollo económico. Asimismo, remite a la idea de una recomposición de los modos de acción pública y del rol del Estado en las configuraciones. El declive de la zonificación como instrumento de las políticas de desarrollo territorial aparece como un indicador significativo de los desplazamientos de los objetivos de la acción pública: las políticas nacionales ya no parecen resultar suficientes para contrapesar los efectos económicos y sociales de la intensificación de la competencia internacional, las expectativas se vuelcan entonces hacia las localidades, como si ellas pudiesen responder mejor a las consecuencias de las crisis. En efecto, las ciudades, y más generalmente los territorios, son identificados como los ámbitos de gestión de las crisis y de reparación de los daños causados por la liberalización de la economía mundial.

Por ello, la observación del proceso de territorialización de la acción pública se articula con una reflexión sobre el voluntarismo político, dado que la territorialización puede interpretarse como una reactivación y un redimensionamiento del voluntarismo político, pero por medios diferentes de los instrumentos centrales de regulación macroeconómica. El éxito del enmarcamiento territorial de las respuestas públicas se explica también por la convergencia de los intereses de diferentes grupos, entre ellos las autoridades locales. Las relaciones que se establecen entre esos grupos participan de la afirmación y la consolidación de lo que puede ser designado como un “espacio de desarrollo territorial”, que conviene integrar en el análisis de la acción pública. Dado que las instituciones europeas, en particular la Comisión, forman un punto nodal en este espacio, comenzaremos analizando la contribución comunitaria a la imposición de un enmarcamiento territorial de las soluciones a las dificultades económicas. Subrayaremos luego ciertos resortes de la movilización de las colectividades locales en esta dinámica de territorialización de la acción sobre la economía.

2. El desarrollo territorial, un asunto europeo

Las crisis industriales aparecen como una cuestión decididamente europea. Las zonas industriales están desde hace tiempo en el corazón de las relaciones entre los países europeos, y la crisis de estas zonas lo está también, dado que la puesta en común de los sectores industriales, bajo la autoridad de una instancia supranacional comunitaria (la Comunidad Europea del Carbón y del Acero-CECA) es concomitante con esta crisis. “Europa” aparece así,

desde su fundación, como un espacio de elaboración de problematizaciones y de instrumentos constitutivos de una gestión política del declive industrial. En efecto, estudiar la acción pública en los territorios industriales en crisis conduce, inevitablemente, a encontrarse con la Unión Europea, bajo la forma de instrumentos financieros derivados del presupuesto comunitario, los fondos estructurales. Reconstruyendo los orígenes de la puesta a disposición de estos medios de acción, proponemos interpretar esta faceta de la reconversión como un subproducto del proceso político e institucional de la construcción de la Comunidad Europea. Remontándonos a la CECA, constatamos que Europa contribuyó tempranamente a la elaboración de una problemática y de dispositivos de reconversión, pero también que las formas particulares de institucionalización de las instancias comunitarias condujeron al establecimiento de un espacio administrativo específico, productor de modelos de desarrollo territorial. Con la institucionalización de la “política regional”, la Comisión Europea aparece como un vector poderoso de la promoción de un encuadramiento territorial de las respuestas al declive económico.

La observación de los programas europeos sucesivos revela una evolución de la doctrina del desarrollo, identificable a partir de la evolución de sus instrumentos. Las políticas comunitarias de desarrollo están asociadas a una definición de la elegibilidad de las ayudas europeas. Las inflexiones de esta definición son indicativas de las evoluciones generales de las políticas destinadas a los territorios con dificultades. Los enfoques del desarrollo territorial se caracterizan por una “bipolaridad”, encarnada de manera típico-ideal por un modelo “descendente”, de una parte, fundado sobre la redistribución, y de la otra, por un modelo “ascendente”, orientado hacia la organización de las condiciones que favorecen una creación descentralizada de riquezas². Más que sucederse, estos dos enfoques se superponen, en particular en los años 1980. En efecto, asistimos más a una mutación progresiva de la acción pública que a una transformación claramente identificable en un momento determinado. Esta mutación es visible en los programas europeos, que son además un factor activo.

- De un direccionamiento territorial de las ayudas...

En un primer momento, es decir, antes de la reforma de los fondos estructurales de 1988, las ayudas europeas vienen antes que

² Hay observaciones convergentes a propósito de los territorios rurales en Andy Smith (1995: 27-28).

nada a reforzar los dispositivos de ayuda implementados por los Estados en dirección de sus regiones, en el marco de una política de reconversión que se apoya sobre todo en un pilotaje centralizado y una práctica de transferencias directas de recursos y de redistribución orquestada de las actividades productivas. Recién en 1984 aparece el esbozo de una lógica de programación, que se generaliza en 1988, cuando los fondos estructurales son dotados de reglas y principios que introducen nuevas concepciones de elegibilidad. Esta reviste una doble naturaleza. Primero, el acceso a los fondos europeos es condicionado a una elegibilidad territorial, fundada sobre la técnica de la zonificación. La determinación de las zonas elegibles se efectúa a partir de criterios restrictivos. En nombre del principio de concentración de fondos, los territorios incluidos no deben agrupar más que a un cierto porcentaje de la población. Además, deben responder a ciertas características, objetivadas a través de indicadores, que establecen una distancia entre su situación y una media europea, demostrando en cierto modo sus “desventajas” y su estado de “necesidad”. Los criterios de elegibilidad según el objetivo 2 eran los siguientes: una tasa de desempleo superior a la media comunitaria, una tasa de empleos industriales superior a la media comunitaria y un declive estructural de esta categoría de empleo. En ese sentido, la política regional se inscribe al mismo tiempo en una lógica de discriminación positiva territorial y en una lógica de redistribución. Sin embargo, la satisfacción de criterios objetivos no es más que el primer paso de la construcción de la elegibilidad para la política estructural, en la medida en que “incluso si tiene efectos redistributivos claros, sus promotores han velado siempre por distinguirla de un ejercicio clásico de redistribución social en beneficio de los más desfavorecidos” (Jabko, 2001: 94).

De esta manera, la organización de los fondos estructurales busca controlar el desencadenamiento de la lógica de petición característica de las prestaciones sociales. Por eso, en el seno de las zonas elegibles, los fondos estructurales no son atribuidos a los solicitantes que tendrían derecho por el simple hecho de su localización sino a los “portadores de proyectos” (principalmente, las colectividades locales y las empresas) que deben ser capaces de elaborar una presentación no solamente adecuada técnicamente sino también presente un proyecto que se inscriba en el campo de las prioridades definidas en un documento contractual de programación construido colectivamente (según el principio de la colaboración público-privado) y que movilice otros recursos de financiamiento (según el principio de la adicionalidad). De 1988 a 2006, las tres generaciones sucesivas de programas estructurales vehiculan una

elegibilidad mixta, que combina la zonificación y la lógica de proyectos.

- ... a la competitividad de los territorios

La programación 2007-2013 produce una inflexión porque desaparece el principio de zonificación: todos los territorios no elegibles para el objetivo Convergencia³ son elegibles para el objetivo Competitividad regional y empleo. Estas evoluciones entrañan un enfoque algo diferente de las políticas de desarrollo territorial, en todo caso en los países miembros más antiguos de la Unión Europea y considerados globalmente como los más desarrollados⁴. En efecto, si las políticas de desarrollo territorial, sean iniciadas por la Unión Europea o por los Estados, reivindican siempre la consideración de las consecuencias de fenómenos tales como las reestructuraciones económicas ligadas a la mundialización, el envejecimiento demográfico, el despoblamiento de ciertas zonas, sus nuevas arquitecturas tienden a construir la elegibilidad menos a partir de las características socioeconómicas de los territorios que del contenido de sus proyectos. En este sentido, la competitividad aparece como un objetivo unívocamente común a todos los territorios, que ya no son diferenciados según propiedades específicas. Por su carácter englobante, el objetivo de competitividad introduce subrepticamente una especie de alisamiento, incluso de igualación simbólica de los diferentes territorios, considerando que todos se movilizan, o son movilizables, por un objetivo similar. Puede conjeturarse que, frente a estos objetivos, los territorios menos desarrollados son a priori los peor posicionados para ajustarse a los objetivos de competitividad, crecimiento y empleo. El establecimiento de un mecanismo para evitar una reducción de 30% de la dotación por región (dado que de ahora en adelante se abarca al conjunto del territorio nacional), revela que los poderes públicos perciben que los objetivos de competitividad y crecimiento son más adecuados a las características de los territorios más dinámicos, lo que confirma la hipótesis de un alejamiento respecto de la lógica de cohesión u ordenamiento territorial. En este sentido, la estrategia de competitividad de las economías nacionales puede ir en el sentido de un aumento de la competencia entre sus

³ El objetivo Competitividad regional reemplaza al viejo objetivo 2. El objetivo 1 (“regiones con retraso en el desarrollo”) es rebautizado “convergencia y continua representando, por lejos, el instrumento financiero más consecuente dado que 81% de los 308 mil millones de euros de la programación 2007-2013 son destinados a él.

⁴ El espacio cubierto por el objetivo Competitividad regional corresponde aproximadamente al antiguo UE-15, estando el objetivo Convergencia consagrado casi integralmente a los países de Europa oriental que se integraron a la Unión desde 2004.

territorios, al mismo tiempo desde el punto de vista del desarrollo económico y desde el punto de vista del acceso a los programas públicos. La lectura de la evolución de la política regional comunitaria pone en evidencia transformaciones decisivas en la concepción del desarrollo de los territorios, que invocan una participación creciente de las autoridades políticas y las administraciones en el nivel local.

3. El involucramiento de las colectividades en el desarrollo económico

- De la reconversión al desarrollo

La crisis económica que se manifiesta a partir de comienzos de los años 1970 y sus repercusiones territorializadas sobre la actividad económica y el empleo suscitaron distintos tipos de presiones hacia las autoridades locales incitándolas a ocuparse, de una manera u otra, de la situación económica de sus territorios. En primer lugar, su legitimidad electoral se asocia con su capacidad para ser los representantes de las poblaciones directamente afectadas por las supresiones de puestos de trabajo, y la encarnación de la defensa del territorio y sus habitantes se convierte en una faceta decisiva del rol de autoridad política local. El liderazgo en la protesta contra las reestructuraciones/deslocalizaciones aparece como el primer nivel de obligaciones de los dirigentes. La presencia de las bandas tricolores, atributos de las autoridades municipales, encabezando las manifestaciones locales contra los cierres de empresas se convirtió en una imagen ritual, índice iconográfico del proceso, ininterrumpido desde entonces, de los sobresaltos, las destrucciones y recomposiciones de los tejidos económicos de los territorios o, según el léxico de las políticas públicas, de las “mutaciones económicas”. El involucramiento en una lógica de reconversión puede también comprenderse como un proceso de restauración del orden, que no implica necesariamente un retroceso a la situación anterior. En efecto, las crisis industriales ponen en juego problemáticas identitarias, conflictos de cualificación, de tal manera que la reconversión se revela también como una reconversión simbólica. Estas conmociones afectan también la reproducción de las condiciones de legitimación del poder político local. El derrumbe de las grandes mono-empresas industriales se inscribe así en un proceso de redefinición de las prescripciones del rol político de los dirigentes de estos territorios. Las situaciones de crisis económica intensa, a menudo dramatizadas a través de las movilizaciones locales, crean efectos de urgencia, que entrañan fuertes incentivos para actuar y mostrar que uno actúa. En la secuencia de la

crisis, esta posibilidad se ve facilitada por el aumento, al menos temporario, de la capacidad de movilización de recursos, en particular financieros, que permiten hacer visible la acción. Se trata de una situación a menudo resumida por la idea de apagar incendios, en la que es necesario dar rápidamente señales, sin interrogarse demasiado sobre la persistencia de las “soluciones” implementadas. El declive del “modelo” de la reconversión (término que fue él mismo abandonado progresivamente por los organismos del Estado) es acompañado por una transformación de las modalidades de intervención que signa el debilitamiento, o al menos la banalización, del rol del Estado en las redes que se ocupan del tratamiento de las situaciones económicas que provocan cierres de empresas y supresión de puestos de trabajo en los territorios. La nueva doctrina que consagra la generalización y la inevitabilidad de las “mutaciones económicas” acompaña una organización de la acción pública consagrada al desarrollo económico de los territorios en la que grupos de actores múltiples, de estatus variados, participan en la elaboración de las acciones, los modelos y los discursos asociados a esta categoría, al menos vasta y tan poco cristalizada como seductora, de “desarrollo”. El auge del desarrollo, que es también el del encuadramiento territorial del tratamiento de los problemas económicos, está ligado al empoderamiento de las colectividades territoriales en tanto entidades políticas y hacedores de políticas públicas. En este dominio, las distintas categorías de colectividades territoriales no han dejado de reivindicar un rol y establecer un cierto número de dispositivos que objetivan su compromiso en el esfuerzo de desarrollo económico de su(s) territorio(s) de referencia, contribuyendo así a la generalización de las políticas de desarrollo y al mismo tiempo a la imposición de un enfoque “territorial” del desarrollo económico, haciendo existir una suerte de categoría de acción pública específica en la que la problemática y las herramientas de los territorios en reconversión son absorbidas.

- La acción económica como repertorio político

Al consultar los organigramas y los programas de acción municipales aparece claramente la evidencia de una presentación de la economía como campo de acción reivindicado en las organizaciones públicas, subrayando el valor político asociado a ciertas problemáticas. Lejos de ser una noción controvertida, la economía aparece al contrario como un asunto de política pública consagrado e incluso obligatorio para todas las categorías de colectividades territoriales. Esta presencia, aparentemente incontestable, en todo caso

incontestada, de la economía puede explicarse en parte por el arraigo antiguo y profundo de una reivindicación y de un ejercicio de la regulación por parte del poder público. La economía aparece incluso como un terreno privilegiado para expresar la reivindicación de un poder por las autoridades políticas. Desde ese punto de vista, si la intervención del Estado en la economía puede ser objeto de controversias sobre su carácter justificado o no, su extensión, etc. (sin que la legitimidad misma de una intervención del Estado en la economía sea puesta en cuestión por sí misma, incluso entre los partidarios de una intervención “mínima”), la de las colectividades territoriales, bajo la forma del desarrollo económico, presenta uno de los rasgos de “una causa sin adversarios”, a saber, la propiedad “de no chocar contra ningún actor deseoso de impugnarla o de relativizar su justeza”. La incorporación del desarrollo económico en la agenda de las colectividades territoriales se impuso así como algo natural no solo por el éxito de su justificación sino también por la ausencia de un adversario organizado y suficientemente fuerte para oponerse (Juhem, 2001). La generalización de las políticas de desarrollo económico en las colectividades territoriales se explica por el hecho de que esta práctica satisface un cierto número de intereses sin activar intereses opuestos, o sin activarlos suficientemente, o sin que esos eventuales intereses adversos sean suficientemente potentes para lograr afirmarse. De otra parte, “la economía” tiene como característica de afectar, en distintos aspectos, a casi todas las categorías de la población, constituyéndose así como foco de expectativas múltiples y muy variadas dirigidas hacia las autoridades. Asimismo, se la moviliza sistemáticamente, en una forma u otra, en los discursos políticos en todos los niveles de responsabilidad. Se trata de un caso que se ajusta a lo analizado por Charles Lindblom, quien mostró que el consenso alrededor de una política basta para demostrar su carácter fundado (Lindblom, 1959).

Puede afirmarse que hay una decisión explícita de parte de los responsables de las colectividades de involucrarse en una empresa de desarrollo económico del territorio sobre el que ejercen una autoridad, o al menos de objetivar a través de los medios que tienen disponibles (nominaciones, partidas presupuestarias) su preocupación por estos temas, preocupación ampliamente y casi ritualmente expresada en todo tipo de declaraciones públicas por las autoridades locales (discursos oficiales, entrevistas a la prensa, documentos programáticos o estratégicos, materiales de campaña electoral). Puede incluso afirmarse que esta centralidad de la reivindicación de una preocupación por el desarrollo económico se explica por una sobreinversión simbólica multilateral: los responsables de las

colectividades se apropian de ella como un modo aparentemente eficaz de afirmación de su competencia, de su responsabilidad; paralelamente, la gestión de política de desarrollo por instituciones territoriales constituye una suerte de expansión de las posibilidades de la acción pública en el campo económico, un reservorio de soluciones potenciales que permite reactivar la creencia global en la posibilidad de abordar el problema del desarrollo económico por medio de las políticas públicas, por una multiplicación de los esfuerzos, una diversificación de los enfoques y una especie de juego de relevos multilateral, en el que cada categoría de actores en cada “nivel” institucional tiene la posibilidad de remitir a otros tanto las responsabilidades como las posibilidades de acción “complementarias”, en un equilibrio sutil entre la apropiación, la imputación y el desentendimiento.

Las políticas territoriales de desarrollo contribuyen también a instalar la idea de una “economía territorial” (regional, departamental, comunal, intercomunal), es decir, a afirmar un espacio de representación política como territorio de referencia en materia de actividad económica, pero también de organización de la acción pública en este dominio, y como marco de medida de la actividad económica⁵. Haciendo esto, contribuye al mantenimiento simbólico de un enmarcamiento territorial, aplicando a la economía una aprehensión espacial calcada de los contornos de un territorio político y administrativo en el que se constituyen los intereses, las posiciones y los capitales políticos de las autoridades involucradas. Por ejemplo, la intervención incesantemente reafirmada, con un presupuesto “protegido”, del Consejo General en el desarrollo económico⁶ puede ser leída en parte como una suerte de golpe de fuerza simbólico a través del cual los representantes de esta institución movilizan actividades que ya existen para promover no solamente su activismo y su implicación en problemas considerados como importantes y serios, sino también para reafirmar el marco político e institucional en el que se construye al menos una parte de su carrera política. Puede observarse allí la movilización de un “liderazgo expresivo”, cuando la puesta en marcha de proyectos o dispositivos de acción pública es

⁵ La afirmación territorial es analizada, en la misma perspectiva, como una dimensión esencial de los repertorios “modernos” de las políticas urbanas, en particular el “proyecto” que, según Gilles Pinson, “es para las ciudades una herramienta de afirmación, de construcción de su espacio de legitimidad frente a una alteridad institucional” y tiene el atractivo de producir “efectos laterales de coalición, armonización cognitiva, reactivación de una identidad colectiva” (Pinson, 2002: 234).

⁶ Y esto a pesar de que se trata de una competencia facultativa para esta colectividad y su presupuesto está particularmente limitado por los gastos sociales obligatorios.

acompañado indisociablemente de discursos que hacen existir al territorio (Le Bart, 2003).

- La economía aprehendida por las redes de actores territoriales

El contexto de crisis económica produce otro tipo de presión sobre las autoridades locales, más ligada esta vez a las empresas. Primero, las empresas que tienen problemas tienden a reclamar ayuda a los responsables locales. De manera general, un cierto sentido común coloca a las empresas en el corazón de las lógicas de desarrollo económico de los territorios. Desde mediados de los años 1980, cuando la política de reconversión piloteada por el Estado (más allá de la amortización del costo social de las reestructuraciones por medio de medidas financieras masivas como las jubilaciones anticipadas) toma la forma de creación pública de empleo por medio de la implantación de unidades de las empresas públicas, se impone una concepción que quiere que la reconversión de los territorios pase necesariamente por el reemplazo de las actividades destruidas por otras nuevas, si es posible diferentes y, en las áreas de mono-industria, más diversificadas. Este objetivo implica una redefinición del desarrollo económico como una acción orientada a influir sobre las decisiones de implantación y de producción de las empresas. Ahora bien, el enmarcamiento del desarrollo económico como orquestación de las implantaciones de empresas sobre un territorio atribuye a las colectividades locales un rol no solamente obligatorio sino también decisivo en este esfuerzo. En las ciudades en proceso de reconversión, los objetivos de las políticas de re-desarrollo a menudo se superponen: diversificar la economía, crear redes locales de empresas, desarrollar las capacidades⁷. En la literatura especializada existen diversas formulaciones que procuran dar cuenta de las actividades locales que promueven el desarrollo económico. Las iniciativas locales de desarrollo económico (ILDE) (Demazière, 1996), la producción de “*local collective competition goods*” (LLCG), de bienes públicos locales (Tourjansky-Cabart, 1998), de externalidades (Cauquil, 2000), de una máquina de crecimiento (*growth machine*) (Molotch, 1976), la vasta paleta de acciones locales de desarrollo económico tiene siempre un primer objetivo, las empresas, en tanto detentoras y creadoras de riquezas, cuya implantación en el territorio es codiciada. Estas intervenciones tienen por objetivo actuar sobre toda una serie de palancas muy diversas que se considera contribuyen a aumentar el atractivo territorial y, de este modo, su “competitividad” en el

⁷ Ejemplos de distintas ciudades europeas de tradición siderúrgica pueden hallarse en (Le Galès, 2004).

mercado de la localización de las actividades productivas. Estudiando la difusión y la implementación en los territorios de diversos programas de acción, vemos configurarse un espacio complejo, una especie de nebulosa del desarrollo territorial, compuesta de diferentes categorías de actores: políticos, profesionales del desarrollo económico, consultoras, investigadores, expertos, etc. Los actores que pueblan este espacio conforman un “medio”, regido por principios de estructuración, de unificación pero también de fragmentación; se encuentran alrededor de modos de intervención específicos, tipos de herramientas o instrumentos particulares que son los del desarrollo económico territorial – y que difieren de los instrumentos de regulación macroeconómica. Caracterizar este universo del desarrollo es necesario para comprender ciertas formas asumidas por la acción pública, tanto más que el desarrollo se presenta como un objeto elástico, con una definición y una sectorización inciertas, en resumen, un ámbito de acción pública caracterizado por la plasticidad. Espacio heterogéneo, el medio del desarrollo de singulariza por la diversidad de definiciones dadas a este objeto: el carácter borroso de esta definición es uno de los elementos que explican la persistencia de intercambios profesionales; en este sentido, puede hablarse de una indeterminación “constitutiva” o “productiva”. Esta plasticidad de la categoría de intervención del desarrollo económico se traduce en efectos de apropiación y difusión. Esto permite comprender el enrolamiento, en las políticas de desarrollo económico, de un repertorio sectorial específico, el de la cultura, y su hibridación con el del desarrollo económico de los territorios.

- Un caso de expansión: la cultura como instrumento de desarrollo territorial

Para aprehender las dinámicas de territorialización, resulta fructífero interesarse en una faceta particular de las políticas de desarrollo económico de los territorios, que durante un tiempo pareció improbable: la cultura. El declive industrial deja vacantes sitios y equipamientos que, de manera genérica, se denominan “baldíos”. La cuestión que se plantea aquí es el tratamiento, por parte de los poderes públicos, de estos baldíos que no pueden permanecer en el estado en que se encuentran. Se observan dos registros de transformación. Primero, la solución planificadora, promovida particularmente por la Delegación Interministerial para el ordenamiento territorial y el atractivo regional (DATAR) en la línea del informe Lacaze, que consiste en reciclar estos espacios, borrar las huellas de sus antiguos

usos, sea por una política de radicación de espacios verdes⁸, sea a través de una limpieza total a fin de instalar nuevas actividades económicas. Pero existe también otra oferta de conversión, de recalificación en un plano simbólico, fomentada por actores particulares, que consiste en darle a estas “ruinas industriales” (Tornatore, 2004) un valor nuevo, sea un valor cultural, científico o estético.

Esta operación de conversión simbólica se manifiesta a través del desarrollo de la noción, luego de la categoría, de patrimonio industrial. Ciertos grupos de actores, situados en el polo intelectual del espacio social (arquitectos, historiadores, artistas), se apropian de estos edificios inicialmente concebidos para fines de producción económica y les confieren un nuevo valor y una nueva representación. Una de las modalidades de esta construcción residió en la elaboración de la noción de patrimonio industrial que, a comienzos de los años 1980, entra en el dominio de la administración cultural del Estado, y se construye así como un repertorio de acción pública, el de la patrimonialización. Haciendo esto, se crea una oferta de acción pública cuyas condiciones de recepción por los actores responsables de la reconversión de los territorios evoluciona con el tiempo. En el periodo que sigue al derrumbe industrial, el repertorio cultural compete con el repertorio del ordenamiento urbano, y la construcción del problema de la reconversión por los actores que la gestionan hace difícil la monetización del dicho repertorio cultural. Con la salida de la secuencia de “reconversión”, la atenuación de ciertos debates (la cuestión del desempleo y los riesgos sociales asociados, el salvataje económico de urgencia, la resolución de los daños físicos y espaciales heredados de la industria pesada) cambia las condiciones de apropiación de los repertorios de acción disponibles por parte de los actores locales. Parece conducir la acción pública a una “crisis de vocación” que, haciendo más fluidas las fronteras sectoriales, hace posible la integración del repertorio de la cultural. Sin embargo, la integración de este repertorio sectorial no puede hacerse sino a condición de ser traducido en términos económicos. Este enrolamiento de la cultura en la economía nos acerca nuevamente a Europa. En efecto, desde mediados de los años 1990, la Comisión Europea defiende la asociación de estos dos universos y se dedica a promover la cultura como una de las palancas posibles del desarrollo local,

⁸ La política de fomento de los espacios verdes de los espacios industriales abandonados era reivindicada en tanto tal por la DATAR a comienzos de los años 1990 90 (ver DATAR, *La réhabilitation des friches industrielles*, Paris, Documentation Française, 1991). Esta toma de partido a favor de los espacios verdes se encuentra también en el título dado a la exposición organizada por el Centro Histórico Minero de Lewarde en 2008 : “Pays vert/Pays noir, empreintes de l’industrie minière dans le Nord-Pas de Calais”.

contribuyendo así a la difusión de este nuevo repertorio en las redes territorializadas de acción pública.

4. Conclusión

Hemos trabajado sobre la hipótesis de que las políticas de desarrollo económico territorial existen a través de las acciones, las inversiones y las movilizaciones de diferentes categorías de actores, diferentes en el sentido de que esos autores se caracterizan por pertenencias sociales, institucionales y profesionales constituidas y comprometidas en juegos relativamente autonomizadas. Por otra parte, las políticas de desarrollo económico territorial están atravesadas por luchas por la definición de los marcos territoriales. Uno de los objetos de disputa es la estabilización de un “marco espacial en el que se fijaría la regulación de la acción pública y de la competencia política” (Smith y Sorbets, 2001). En ese sentido, son movilizadas en estrategias más amplias y conectadas con otros elementos, en particular los que hacen al poder político. En efecto, se observa al mismo tiempo la implementación de intervenciones económicas sobre territorios diferentes pero entremezclados y en parte superpuestos, y luchas de definición explícitas sobre la determinación de los perímetros pertinentes de la acción económica⁹. En tanto participa de la objetivación de los territorios, la gobernanza territorial de la economía está así enredada en un sistema de tensiones múltiples, que moviliza a actores variados que persiguen objetivos específicos. La territorialización de la acción pública de desarrollo económico mantiene una relación singular con el proceso de división social del trabajo. En un sentido, participa de este proceso reforzándolo, dado que el desarrollo de especializadas profesionales “con referencia territorial” contribuye a la complejización de la acción pública. Al mismo tiempo, también es permitida por el proceso de diferenciación de universos sociales y de extensión de las cadenas de interdependencia entre ellos: en efecto, puede comprenderse como el subproducto del trabajo de autoafirmación de ciertos grupos, cuya reivindicación de legitimidad es acompañada por la promoción de un enmarcamiento territoriales de los problemas congruente con sus

⁹ La territorialización de la acción pública se acompaña de una reflexión (que tiene la particularidad de ser a la vez “práctica” y científica) sobre la determinación de los territorios de gestión y de los territorios políticos, con una interrogación sobre la eventual desconexión entre los marcos de la eficacia de las políticas públicas y los del poder y la autoridad políticas. Véase, por ejemplo, la distinción (al menos analítica) que propone Fritz Scharpf entre la legitimidad por inputs y la legitimidad por outputs (Scharpf, 2000), o también la que establece Patrice Duran entre la autoridad, entendida como legitimidad para actuar, y el poder, entendido como capacidad para actuar (Duran, 1999).

recursos. Más aún, la difusión del enfoque territorial es reforzada por el establecimiento de relaciones de reconocimiento recíproco entre esos grupos diferentes, animados por intereses específicos pero teniendo el interés común del enraizamiento de un “enmarcamiento territorial” de los problemas del desarrollo económico. La territorialización de la acción pública de desarrollo económica, entendida incluso como modo de enmarcamiento del problema, no debe ser interpretada como el resultado perseguido de entrada por las estrategias intencionales exitosas de uno o más grupos de actores. Se dirá más bien que los intereses de diferentes grupos convergen en la institucionalización de un enmarcamiento y de una práctica territoriales del desarrollo económico y mantienen ese proceso de institucionalización. Agregando que es precisamente el establecimiento de relaciones, intercambios, formas de alianzas y reconocimientos entre diferentes grupos lo que dota de poder social a este enmarcamiento territorial. A la inversa, hablar de un efecto emergente implicaría subestimar la parte de intencionalidad en el proceso que empuja la institucionalización de la territorialización del desarrollo económico. Hay que verla, al menos, como el producto no necesariamente previsible de la agregación de lógicas plurales, agregación producida por relaciones de alianza y reconocimiento.

En su conjunto, la consolidación de un enmarcamiento territorial de la acción pública puede interpretarse como un modo de gestión de las dinámicas de mercado y sus repercusiones. Más generalmente, puede interpretarse la territorialización de la acción pública como una forma de reinención y de reencantamiento del voluntarismo político, viendo los territorios no solamente como “receptáculos” de programas de acción sino también espacios sociales y políticos de poder y regulación. La proliferación de fuentes de desarrollo territorial debe comprenderse al mismo tiempo como la condición y la expresión de un voluntarismo político reconfigurado y recalibrado. En efecto, el enmarcamiento territorial de la acción pública es acompañado por una retórica del poder, según la cual es posible actuar sobre mecanismos económicos (por ejemplo, la localización de las actividades) gracias a instrumentos propiamente territoriales. En el mismo sentido, la construcción de nuevos repertorios de acción de las colectividades, como la hibridación de la cultura en la lógica del desarrollo económico, y el éxito de su difusión, pueden explicarse por sus propiedades de reencantamiento de la creencia en la posibilidad de producción de acción pública y, así, de la creencia en la legitimidad del poder político.

5. Bibliografía

- Alvergne, C., Taulelle, F. (2002): *Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire*, Paris. PUF.
- Cauquil, X. (2000): *La ville et l'entreprise aujourd'hui en Europe. Typologie des initiatives locales de développement économique*, Paris. L'Harmattan.
- Demazière, C. (dir.) (1996): *Du local au global. Les initiatives locales pour le développement économique en Europe et en Amérique*, Paris. L'Harmattan.
- Duran, P. (1999): *Penser l'action publique*, Paris. LGDJ.
- Estèbe, P. (2004): *L'usage des quartiers. Action publique et géographie dans la politique de la ville (1982-1999)*, Paris. L'Harmattan.
- Jabko, N. (2001): Une Europe politique par le marché et par la monnaie, *Critique internationale*, n°13, octobre 2001, p.81-101.
- Juhem, P. (2001): La logique du succès des énoncés humanitaires. Un discours sans adversaires, *Mots*, n°65, avril 2001, p.9-26.
- Labasse, J. (1991): *L'Europe des régions*, Paris. Flammarion.
- Le Bart, C. (2003): Le leadership territorial au-delà du pouvoir décisionnel, in Andy Smith, Claude Sorbets (dir.), *Le leadership politique et le territoire*, Rennes. PUR.
- Le Galès, P. (2004): After Steel. Some Minor Development of Local Production Systems Based on SMEs, in Crouch et al., op. cit., p. 218-226.
- Lindblom, C. (1959): The Science of Muddling Through, *Public Administration Review*, vol. 19, n°2, spring 1959, p. 79-88.
- Molotch, H. (1976): The City as Growth Machine, *American Journal of Sociology*, n°82, 1976, p. 309-332.
- Pinson, G. (2002): Des villes et des projets. Changements dans l'action publique et institutionnalisation de nouveaux territoires politiques, in Joseph Fontaine, Christian Le Bart, Patrick Hassenteufel, *To change or not to change ? Les changements dans l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes. PUR.
- Scharpf, F. (2000): *Gouverner l'Europe*, Paris. Presses de Sciences Po.
- Smith, A. (1995): *L'Europe politique au miroir du local*, Paris. L'Harmattan.
- Smith, A., Sorbets, C. (2001): Leadership et arrangements territoriaux, *Science de la société*, n°53, mai 2001.
- Tornatore, J.-L. (2004): Beau comme un haut fourneau. Sur le traitement en monument des restes industriels, *L'Homme, Revue française d'anthropologie*, n°170, 2004, p. 79-116.
- Tourjansky-Cabart, L. (1998): *Le développement économique local*, Paris. PUF.

Jugar con la acción pública educativa. Los usos sociales del mapa escolar en Francia¹

Playing with public action in education. The social uses of school maps in France

Lorenzo Barrault-Stella

(CNRS-CSU) - lorenzo.barrault-stella@cnrs.fr

Resumen:

El presente artículo aborda un instrumento de la política educativa, el mapa escolar, y los usos que los actores, básicamente familias, instancias administrativas y autoridades políticas, hacen de él. Se subraya la existencia de múltiples juegos institucionales y sociales a los que da lugar el mapa escolar. A pesar de su fuerza propia, este instrumento aparece como relativamente flexible tanto para los agentes públicos como para las familias, dado que puede ser objeto de acondicionamientos, autoriza situaciones que no son alcanzadas por la norma, y permite arreglos negociados caso por caso. El análisis del instrumento mapa escolar desde el punto de vista de sus usos institucionales y sociales, es decir, por medio de la observación de las distintas maneras en que los actores (agentes públicos y usuarios) se lo apropian (o no), permite actualizar ciertas estructuras relacionales de la acción pública educativa. Las diferentes maneras de relacionarse con el instrumento, así como las luchas en torno a su definición y sus usos, señalan las tensiones y las relaciones de fuerza de este sector de intervención pública. En última instancia, lo que se revela es la existencia de una pluralidad de mapas escolares determinados por contextos y relaciones entre actores.

Palabras-clave:

Acción pública – educación – instrumentos - usos

Abstract:

This article discusses an instrument of educational policy, the “school map”, and the uses that actors, basically families, administrative bodies and political authorities make of it. The existence of multiple institutional and social games that school mapping produces is stressed. Despite his own strength,

¹ Traducción: Federico Lorenc Valcarce. Este artículo es parte de los resultados del proyecto ECOS-MINCYT A12H03: “Democracia, campo político y representación de los intereses sociales: perspectivas cruzadas entre Francia y Argentina”, codirigido por Federico Lorenc Valcarce y Daniel Gaxie.

this instrument appears as relatively flexible for both public officials and the families, since it may be the subject of fittings, authorizes situations that are not reached by the standard, and allows arrangements negotiated on a case by case basis. The analysis of the instrument school map from the point of view of its institutional and social uses, ie, by observing the ways in which actors (public officials and users) use it (or not), disclose the relational structures of educational public action. The different ways of relating to the instrument, as well as the struggles over its definition and its uses, show the tensions and power relationships in the sector of public intervention. Ultimately, what is revealed is the existence of a plurality of school maps for certain contexts and relationships between actors.

Keywords:

Public policy – education – instruments - uses

Fecha de recepción: 17 de junio de 2015

Fecha de aprobación: 23 de octubre de 2015

1. Introducción

La cartografía es un instrumento² clásico de la acción pública (Lascoumes, 2007), y su desarrollo ha sido particularmente fuerte en materia de planificación. El establecimiento del mapa escolar³ en Francia a comienzos de los años 1960 se inscribe en este tipo de perspectiva (Charlot, 1995). Herramienta de ordenamiento territorial, se trata de un instrumento “legislativo y reglamentario” cuya legitimidad remite a la imposición del interés general por parte de los representantes electos (Lascoumes, Le Galès, 2007: 106). Por esta razón, se la presenta como “constrictiva”, incluso “rígida” para algunos de sus detractores, tanto más cuanto pretende regular los comportamientos de una gran cantidad de usuarios – cerca de 12 millones de familias en Francia en el sistema de enseñanza primaria y secundario – a propósito de un asunto particularmente relevante socialmente⁴ (la escolarización de los niños). El mapa escolar es frecuentemente abordado por los trabajos de sociología de la educación (François, Poupeau, 2008; Van Zanten, 2009), pero también por la sociología urbana (Oberti, 2007), desde el punto de vista de las estrategias de las familias. Sin embargo, el estudio de su fabricación burocrática y política constituye un ángulo muerto de la literatura⁵. En este punto, la sociología de la acción pública nos invita a pensar la distribución de las poblaciones escolares desde el punto de vista de su instrumentación⁶.

Abordar el mapa escolar como un instrumento implica interrogar las dinámicas institucionales y política de la regulación del acceso a la escuela. Se trata de considerar al mapa como una tecnología de gobierno que induce relaciones de poder y es susceptible

² En el sentido de un “dispositivo a la vez técnico y social que organiza relaciones sociales específicas entre el poder público y sus destinatarios en función de representaciones y significaciones de las que es portador” (Lascoumes, Le Galès, 2004a: 13). Sobre el sector educativo en particular (Robert, 2008).

³ Es decir, el dispositivo que prevé el recorte del espacio territorial en zonas geográficas - los sectores escolares – que corresponden a las áreas de reclutamiento de los establecimientos públicos. Los textos jurídicos evocan la “sectorización”, pero utilizamos indistintamente los dos términos para no complejizar inútilmente nuestro texto.

⁴ Pepper Culpepper subrayó hasta qué punto la importancia de un asunto (es decir, el trato de atención que le otorga el público a esta cuestión) constituía un elemento importante en el desarrollo de la acción pública.

⁵ A excepción de los trabajos de Denis Laforgue que señala de manera normativa la “responsabilidad” y el “*laissez faire*” de la administración, al tiempo que limita sus análisis a un cuestionamiento en términos de efectos (mixtura/segregación) que no permite restituir la actividad de producción del mapa (Laforgue, 2005).

⁶ El análisis se apoya en los trabajos sociológicos que consideran a los instrumentos como una actividad (Hood, 2007).

de producir efectos inesperados. Las dinámicas del instrumento, los recursos y las limitaciones que conlleva, solo pueden ser analizados desde el punto de vista de los usos – burocráticos, políticos y sociales – que de él hacen los diversos productores de la acción pública y sus destinatarios. Aunque vehiculizan representaciones y en algunos casos orientan las conductas, los instrumentos son susceptibles de usos no prescritos, incluso de desvíos con respecto a sus objetivos oficiales. Si la cartografía es un instrumento limitante, ofrece también posibilidades de adaptación y de juego en beneficio de los actores o, al menos, de algunos de ellos. De este modo, en la rutina cotidiana, el mapa escolar “se inventa de mil maneras furtivas (...) esas mil « maneras de hacer » que constituyen las mil prácticas por medio de las cuales los usuarios se reapropian del espacio organizado” (De Certeau, 1980: XXXVI) jugando con el instrumento. La aproximación por los instrumentos aporta una contribución al estudio de la regulación pública del acceso a la escuela, pero a condición de no ocultar los márgenes de juego y las adaptaciones de los instrumentos por parte de los diferentes actores, y prestando atención a sus prácticas, a sus relaciones y a los contextos. Tal perspectiva permite revisitarse indirectamente las estrategias de las familias. En efecto, contrariamente a la mayoría de los trabajos sobre este tema, ya no son las preguntas acerca de las “causas” (por ejemplo, sociales, raciales, escolares o urbanas) o los “efectos” (sobre todo desde el punto de vista de la “mixtura” o la segregación) de las prácticas de escolarización las que tienen un lugar central, sino el “cómo” las familias se acomodan al mapa escolar. Este desplazamiento de la mirada implica interrogar las relaciones prácticas de los públicos con las instituciones y, en particular, sus usos del instrumento cartográfico en situación, es decir, en el momento en que se enfrentan a él en el marco de la escolarización de sus hijos.

Una investigación etnográfica, desarrollada entre 2006 y 2011 en el seno de las instituciones y con las familias de características contrastadas, reveló la diversidad de apropiaciones del mapa escolar por los agentes públicos y por los usuarios. La complementación de observaciones directas realizadas en cinco contextos urbanos y densos⁷, 177 entrevistas⁸ y trabajo de archivo⁹ permitió aprehender la

⁷ En el seno de distintas municipalidades y consejos generales, así como en asociaciones de padres de alumnos.

⁸ 79 con autoridades políticas locales y agentes administrativos variados encargados de la acción pública educativa, 97 con padres de alumnos diversificados según sus características sociales y sus situaciones frente al mapa escolar.

⁹ Servicios educativos de instituciones observadas y asociaciones de padres. Para más precisiones sobre la investigación (Barrault, 2011b).

amplitud de las variaciones de los usos del instrumento cartográfico. El análisis de los márgenes de maniobra y de las limitaciones inherentes al mapa, a través de la observación de aquello que los actores hacen con el instrumento tanto como de lo que el instrumento hace con los actores, subraya los múltiples juegos institucionales y sociales a los que da lugar el mapa escolar. A pesar de su fuerza propia, este instrumento aparece como relativamente flexible tanto para los agentes públicos como para las familias, dado que puede ser objeto de acondicionamientos, autoriza situaciones que no son alcanzadas por la norma, y permite arreglos negociados caso por caso. El análisis del instrumento mapa escolar desde el punto de vista de sus usos institucionales y sociales, es decir, por medio de la observación de las distintas maneras en que los actores (agentes públicos y usuarios) se lo apropian (o no), permite actualizar ciertas estructuras relacionales de la acción pública educativa¹⁰. Las diferentes maneras de relacionarse con el instrumento, así como las luchas en torno a su definición y sus usos, señalan las tensiones y las relaciones de fuerza de este sector de intervención pública. En última instancia, lo que se revela es la existencia de una pluralidad de mapas escolares determinados por contextos y relaciones entre actores.

2. Acondicionando el instrumento: la inercia del mapa y la generalización de las excepciones

En primer lugar, el instrumento cartográfico puede ser objeto de acondicionamientos institucionales. Desde su creación en 1963, el mapa escolar de los colegios es relativamente estable. No hay cambios importantes en el recorte de los sectores hasta 2004 (en que esta facultad es delegada a los consejos generales) y las únicas evoluciones observables son locales y en los márgenes. Durante este periodo, el mapa es rediseñado por las inspecciones académicas en función de las evoluciones de la demografía local y de las modificaciones de la oferta escolar (sobre todo en caso de apertura o cierre de establecimientos). Dejando de lado estos ajustes incrementales, el instrumento cartográfico se caracteriza por “efectos de inercia que hacen posible una resistencia a las presiones exteriores” (Lascoumes, Le Galès, 2004a: 31) y tienden a limitar el cambio. Desde 2004, las modificaciones locales del mapa escolar también son limitadas en razón de la debilidad de los medios de los consejos generales y, sobre

¹⁰ De esta manera, la aproximación por los instrumentos es compatible con un análisis de la acción pública en términos de campos o de espacio relacional (Dubois, 2010).

todo, por los condicionamientos inherentes al instrumento cartográfico (Barrault, 2012) que tiende a naturalizar la topografía (por ejemplo, a través las propiedades materiales del espacio que allí aparecen como obstáculos, vías de pasaje, desniveles o transportes)¹¹.

Sin embargo, más allá de su trazado, el instrumento mapa escolar fue objeto de reordenamientos en función de las transformaciones estructurales de la institución escolar. En efecto, dada la difusión social de la instrucción y, sobre todo, la generalización del acceso a la enseñanza secundaria durante los años 1970 y 1980, las luchas entre los grupos sociales a propósito de la educación se intensificaron¹². En este contexto, el Ministro de Educación establece un sistema de derogación individual del mapa escolar en 1980¹³. Este reordenamiento es poco debatido y pasa relativamente desapercibido. Lo que está en juego parece un asunto de gestión: en un contexto de fuerte aumento de la cantidad de estudiantes, se considera que las excepciones acordadas por los inspectores de la Academia (a pedido de las familias o no¹⁴) permiten la regulación de los flujos de alumnos y el ajuste local de su distribución entre los establecimientos. Al comienzo, se trata de aumentar los márgenes de maniobra de las autoridades escolares en su uso del instrumento cartográfico que es acondicionado a través de la instauración de esos favores que constituyen las derogaciones jurídicamente previstas¹⁵.

Esta oferta institucional de evitación de la sectorización, al principio marginal, se va generalizando poco a poco hasta el período reciente. A pesar de las variaciones locales, la cantidad de pedidos de derogación – desigualmente repartido en términos sociales y culturales¹⁶ – aumenta poco a poco desde los años 1980, pasando de 15% en 1992 a 20% en 2007 (François, Poupeau, 2008: 15; Gilotte,

¹¹ Siguiendo a la sociología de las ciencias, la aproximación por los instrumentos permite así pensar las características inherentes de los dispositivos y aprehender las dinámicas (por ejemplo, los efectos de inercia) que pueden impregnar la acción pública. No obstante, si los instrumentos son portadores de sentido, sus lógicas propias no funcionan sino porque los actores los utilizan.

¹² El “colegio único” se establece en 1975. Sobre la intensificación de las competiciones escolares en la coyuntura histórica contemporánea (Ben Ayed, Poupeau, 2009).

¹³ Artículo 6 del decreto 80-11 del 3 de enero de 1980.

¹⁴ De esta manera, se distinguen las derogaciones “personales” (solicitadas por las familias y que son las más conocidas) de las derogaciones “administrativas” (propuestas a las familias por los agentes públicos en caso de sobrepoblación en un establecimiento del sector).

¹⁵ Los “pases del derecho” son “reglas que organizan el descarte de otras reglas, lo que brinda al sistema importantes capacidades de adaptación (...) [movilizando] plenamente los recursos ofrecidos por el derecho (...) la regla no es esquivada, sino que se la desecha por el desplazamiento hacia otro conjunto de reglas” (Lascoumes, Le Bourhis, 1996: 65).

¹⁶ Este resultado es constante desde los años 1980 hasta el período contemporáneo, las familias mejor dotadas culturalmente tienden a solicitar derogaciones con más (Ballion, Théry, 1985).

Girard, 2005). Sobre todo, desde 2007, las derogaciones individuales del mapa escolar tienden a ser puestas en valor por los actores de la acción pública: han sido publicitadas y legitimadas por el gobierno¹⁷, y son regularmente propuestas, incluso prescriptas, a las familias por distintos agentes encargados de la afectación escolar. Con variaciones según sus orientaciones políticas y sus disposiciones personales, actores instituciones con posiciones diversificadas (agentes administrativos, docentes, autoridades de establecimientos) desarrollan incentivos hacia las familias en torno a las derogaciones: “a los padres que no quieren la escuela del barrio, les digo que pidan una derogación aunque no puedo darles ninguna garantía porque no soy yo quien decide” (empleada municipal de atención al público); “suelo aconsejarles a los padres que pidan una derogación para evitar X [el colegio desfavorecido del sector] ahora que el mapa escolar se ha hecho más flexible” (director de escuela primaria); “si hay derogaciones, no es por nada: entonces a veces recomiendo a los padres que pidan una porque el colegio Y [del sector] es realmente terrible (docente). El acondicionamiento del instrumento mapa escolar por las derogaciones parece generalizado y banalizado en el período contemporáneo¹⁸. Hacer un pedido constituye un comportamiento prescripto por una cierta cantidad de agentes públicos y, desde el punto de vista de las familias, permite ajustarse a la acción pública al mismo tiempo que se evita la sectorización y se respeta el marco institucional previsto a tal efecto.

El mapa escolar organiza su propio rodeo a través del sistema de derogaciones que ha integrado. Esta lógica “auto-subversiva” de la acción pública (Barrault, 2011a) confiere a los agentes públicos y a los padres una capacidad de adaptación importante en su apropiación de la cartografía. Podemos preguntarnos si este ajuste del instrumento, por la superposición de una regla general (la sectorización) y una regla particular (las derogaciones), no tiene otro objeto que consolidar el mapa escolar y contribuir a hacerla aceptable¹⁹. Encontramos aquí un resultado clásico del análisis de políticas públicas en que dos

¹⁷ Ver, por ejemplo, las declaraciones del Ministro de Educación (Xavier Darcos, UMP) el 31 de mayo de 2007 en *France Inter*.

¹⁸ El cuestionamiento del mapa escolar en 2007 se inscribe en un movimiento más general de recomposición del Estado por medio de las técnicas y, particularmente, en una tendencia al “abandono de los instrumentos más constrictivos, legislativos, fiscales o reglamentarios” en beneficio de otros considerados más “blancos” e individualizantes, como las derogaciones (Lascoumes, Le Galès, 2004b: 366).

¹⁹ Erving Goffman explica que “las organizaciones tienden a enfrentar adaptaciones secundarias, no solamente haciendo la disciplina más estricta, sino también legitimándolas parcialmente con la esperanza de reconquistar autoridad y poder, incluso corriendo el riesgo de resignar algunos de sus derechos sobre los participantes” (Goffman, 1968: 252).

objetivos, aparentemente contradictorios, se confrontan: la enunciación de valores universalistas (a través de una sectorización favorable a la “mixtura” y a la “igualdad de oportunidades”) y la defensa de intereses particularistas (como las posibilidades de derogación para casos particulares) (Padioleau, 1982). Otro uso del instrumento consiste en ponerse fuera de su alcance.

3. Evitaciones del instrumento permitidas o toleradas: el recurso a la enseñanza privada y el uso de direcciones falsas

Más allá de las derogaciones integradas en el mapa escolar, hay otras dos formas posibles de evitación para los usuarios. La primera está permitida, se trata de inscribir a los niños en establecimientos privados que no son afectados por la sectorización. La segunda implica una transgresión y se apoya sobre falsas declaraciones de las familias²⁰.

Una primera forma que tienen las familias para esquivar el instrumento cartográfico está prevista por las normas: permite sustraerse a sus limitaciones colocándose fuera de su alcance. El mapa escolar constituye en efecto un dispositivo autolimitado: desde su origen, no se aplica a la educación privada y afecta solamente a los establecimientos públicos. En el contexto de una instrucción obligatoria, existe una oferta educativa que está por fuera del mapa escolar. A nivel nacional, cerca de 14% de los alumnos de primaria y de 20% de los de secundaria recurrían a esta oferta educativa en 2009 y evitaban el instrumento²¹. Sin embargo, la escuela privada no es totalmente exterior al Estado sino que está bajo su control. La ley del 31 de diciembre de 1959 establece los diferentes estatus de esos establecimientos y la gran mayoría tiene un contrato con el Estado²². La posibilidad de una educación privada en establecimientos que escapen al mapa escolar es uno de los principios de la política educativa en Francia y tiene valor constitucional²³. Así, la oferta

²⁰ La violación de la obligación de instrucción (es decir, las prácticas de no instrucción entre los 6 y los 16 años de edad) constituye otra forma de transgresión de las reglas conducente, de hecho, a esquivar el mapa escolar. Estos comportamientos son hoy residuales y el Ministerio de Educación publica tasas de escolarización relativamente estables de cerca del 100% en la población de 3 a 14 años y siempre superior al 93% hasta los 16 años.

²¹ Los usuarios más frecuentes de esta oferta de enseñanza se reclutan en ciertos grupos sociales: el personal directivo, los profesionales liberales, los empresarios y los agricultores (Langouet, Léger, 1997). Las familias de sectores populares tienen un uso más limitado de la educación privada (Héran, 1996).

²² 97,3% de los alumnos del sector privado frecuentan este tipo de establecimiento en 2011 según el Ministerio de Educación.

²³ Decisión del 23 de noviembre de 1977 del Consejo Constitucional.

escolar privada es un componente del sistema educativo contemporáneo piloteado por el Estado (Tanguy, 1972; Poucet, 2009) y esta forma de evitación del mapa escolar es permitida por el orden institucional. Por otra parte, desde los años 1960, las tentativas de aplicación de la sectorización a los establecimientos privados terminaron siempre en fracasos. En 1981, una de las prioridades del presidente François Mitterrand era el acercamiento entre la educación pública y al educación privada: el ministro de Educación, Alain Savary procuró implementar este proyecto y extender el mapa escolar a los establecimientos privados en 1984. Este proyecto de reforma suscitó una movilización política de gran envergadura y la oposición de gran parte de los padres de los alumnos (incluyendo los que iban a establecimientos públicos), obligando al gobierno a renunciar a la iniciativa (Hurtig, 2002). El historiador Antoine Prost ve en la insatisfacción de las familias un rechazo a este “sistema rígido y constrictivo” y “una demanda de desregulación” (Prost, 1997: 189). Podemos preguntarnos si la movilización de 1984 y la renuncia al acercamiento de las dos formas de enseñanza no ilustran la capacidad de ciertos grupos sociales para resistir la intervención del Estado (Mayntz, 1993). Es posible considerar a la enseñanza privada como una “zona-refugio” que permite a las familias escapar del mapa escolar (Scott, 2009: 22-26)²⁴, aun cuando sea necesario precisar que este espacio es instituido y enmarcado por el Estado. Pude considerarse una técnica permisiva de gobierno, pero no se trata de un “espacio no estatal” (Scott, 2009: 13), sino de un “espacio gobernado de otro modo” (Clunan, Trinkunas, 2010), a través de la delegación regulada a estructuras privadas no sometidas al instrumento cartográfico. El recurso a esta zona-refugio, que permite sustraerse al mapa escolar dentro de las formas autorizadas, por parte de las familias presenta distintas modalidades: la inscripción en establecimientos privados más o menos elitistas, la instrucción en la familia (por ejemplo, recurriendo a un preceptor), o incluso la creación de una escuela privada fuera de contrato. Si, desde el punto de vista de las familias, no es posible reducir el uso de esta oferta educativa a un deseo de ponerse fuera del alcance del instrumento cartográfico²⁵, se trata objetivamente de una de sus implicaciones.

²⁴ James Scott designa así a los espacios territoriales que escapan al ejercicio efectivo del poder del Estado. La acepción del término está menos centrada aquí en el carácter geográficamente situado de estas “zonas-refugio” que la adoptada por James Scott a propósito de otros objetos de investigación.

²⁵ Diversos estudios subrayan también que el uso de este tipo de enseñanza remite principalmente a lógicas sociales, las motivaciones religiosas pueden ser tenidas en cuenta pero de manera secundaria (Prost, 1981; Bonvin, 1982).

Una segunda forma de evitar el mapa supone una transgresión. El uso de un domicilio falso puede permitir a las familias esquivar el instrumento cartográfico y obtener una posición en un establecimiento público fuera de su zona a través de medios ilegales. Esta estrategia tiene en cuenta la lógica de funcionamiento del instrumento: se trata de aparentar la conformidad con el mapa, visto que para los actores institucionales el establecimiento de inscripción es el que corresponde con el sector del domicilio declarado. Los padres que recurren a este tipo de estrategia son poco visibles, tanto estadísticamente (porque se considera que respetan el mapa escolar), como en el marco de sus relaciones sociales (donde esta práctica no es manifestada públicamente). Por ello, la morfología del fenómeno es difícilmente mensurable. No obstante, los pocos casos observados en el marco de nuestra investigación etnográfica presentan características comunes. Esta estrategia se concentra en el nivel del ciclo básico del secundario y los padres se declaran fuertemente aferrados a la enseñanza pública. Explican que no solicitaron una derogación anticipando su rechazo y el efecto trinquete²⁶ que toda demanda induce: “evidentemente, si demandas una derogación y se la rechaza, es demasiado tarde para decir «de hecho yo no vivo aquí». Estas dos cosas no son compatibles”. Estos padres son relativamente acomodados socialmente y movilizan tres tipos de recursos para engañar a los actores que aplican el mapa escolar: conocimiento de la acción pública (el recorte de los sectores, las fechas de afectación, etc.), recursos relacionales (una persona dispuesta a hospedarlos a fines administrativos), y/o capital económico (por ejemplo, para alquilar – a veces entre varias personas – una pequeña vivienda “bien ubicado” en el mapa). Por eso, la estrategia de evitación del mapa escolar por medio de la declaración de un domicilio falso no está al alcance de todos los padres, sino solamente de los mejor dotados. Por su parte, los agentes de afectación escolar están informados sobre la existencia de estas prácticas. Imponen a los padres la obligación de justificar su domicilio *a priori* por un documento oficial, a veces dos, de manera variable según las localidades, los niveles de enseñanza y los agentes²⁷. Sin embargo, dejando de lado los justificativos requeridos

²⁶ El efecto trinquete surge de una situación, producida y mantenida por actores y dispositivos, que impide la vuelta atrás y obliga a los individuos a proseguir sus acciones en la misma línea (Goffman, 1970: 85-145).

²⁷ En el marco de la reforma del Estado, el decreto n° 2000-1277 del 26 de diciembre de 2000 sobre la simplificación de las formalidades administrativas no impone más que un solo certificado a los administrados en sus trámites ordinarios, en ellos la inscripción a la escuela. En los textos, la justificación es relativamente simple y numerosos documentos son aceptados (título de propiedad o alquiler, factura de agua, electricidad, gas o teléfono, certificado de impuestos,

en el momento de la inscripción, no existen medidas de control más profundas. No se observa ninguna verificación *a posteriori* y basta que los padres puedan inscribir a su hijo en un establecimiento al inicio de un siglo (al comenzar el primario o el secundario, por ejemplo) para que tengan derecho a permanecer hasta el final (incluso en caso de mudarse). De manera general, pocas acciones parecen dirigirse contra estos fraudes. En la educación primaria, las autoridades y agentes municipales observados reivindican sus “esfuerzos” en la materia, pero en la práctica sus intervenciones son muy limitadas. Como lo explica una encargada de misión: “No sabemos muy bien qué hacer. ¿Cómo saber? (...) Además ya tenemos bastantes cosas como esa para hacer”. Un funcionario encargado de la educación agrega: “no podemos saber demasiado. Si hay un documento probatorio, confiamos aunque probablemente hay quien miente”. El carácter limitado de los controles y la débil movilización de medios van en el mismo sentido que la no sanción de algunos casos descubiertos: “Sé perfectamente que algunos padres de mi colegio hicieron trampa para inscribirse. Sin dudas, es condenable pero yo no estoy acá para juzgarlos. Procuero que vaya bien, y eso ya es algo” (secretaria de un colegio). Así, más allá de la ilegitimidad de los falsos domicilios, pareciera que los actores de la acción pública admiten en la práctica estas transgresiones que no les impiden preservar lo esencial de los principios de la política del mapa y proceder a las afectaciones escolares. Los actores institucionales parecen así tolerar, o al menos no buscar sancionar, estas evitaciones del instrumento. Algunos jefes de establecimiento estiman también que estas tareas no les incumben: “no me corresponde hacer de policía escolar, solo el Inspector de la Academia puede recurrir a la justicia penal contra estas familias” (secretaria de colegio)²⁸. Los actores encargados de ejecutar el mapa escolar parecen adaptarse a las evitaciones del instrumento por medio del uso de domicilios falsos y aquellos que encontramos en el curso de nuestra investigación prefieren cerrar los ojos para evitar que se les impute por perjuicios²⁹.

El instrumento mapa escolar es objeto de acomodamientos (a través las posibilidades de derogación institucionalizadas) y de

recibo de seguro del hogar). En la práctica, ciertos agentes de las inspecciones académicas o jefes de establecimiento imponen dos justificativos rechazando ciertos documentos considerados demasiado fáciles de falsificar.

²⁸ Por lo demás, sabemos que “la legitimidad de los dirigentes (...) [se ve a menudo] reforzada por el hecho de tolerar prácticas que no son fomentadas explícitamente por la institución” (Lagroye, Siméant, 2003: 65).

²⁹ Las disputas para evitar la culpabilización son centrales en la dirección de las políticas públicas contemporáneas, sobre todo para las autoridades locales (Hood, 2011).

evitaciones por parte de las familias en formas autorizadas (la educación privada como zona-refugio) o toleradas en la práctica (los falsos domicilios). Estos usos, tanto por parte de los agentes públicos como de los padres, indican su importante capacidad de adaptación según los actores, sus recursos y los contextos. Además, el instrumento puede ser objeto de negociaciones y arreglos.

4. Negociaciones y arreglos con el instrumento: favores con condiciones

Junto con las derogaciones previstas por la organización institucional (los “pases del derecho”) y las posibilidades de evitación de la sectorización, existen otras formas de acomodamiento³⁰ frente al instrumento mapa escolar.

En efecto, los usuarios pueden negociar la aplicación de las reglas³¹ y la aplicación del instrumento. Encontramos aquí los análisis clásicos de los riesgos de cooptación de la instancia reguladora por parte de los regulados (Moe, 1984). Algunos destinatarios de la acción pública pueden procurar obtener un arreglo con los actores de la acción pública de maneras no previstas por el derecho y distintas de los pedidos de derogación (que se realizan a través de formularios administrativos preestablecidos). Tanto en la enseñanza primaria como en la secundaria, algunos padres solicitan favores (Bourdieu, 1990) que no pueden ser reducidos, considerando sus formas y modalidades, a simples derogaciones. Las familias esperan obtener de los agentes públicos una posición escolar que no corresponde con el mapa escolar y beneficiarse de ello sin derogación (incluso a veces luego de un rechazo). No previstas por la organización institucional, estas solicitudes se rigen a los actores de la afectación (funcionarios municipales y agentes académicos) o de la inscripción escolar (los directores de escuela y los secretarios de colegio). Pueden asumir formas individuales (cartas, interacciones directas, correos electrónicos, etc.) o colectivas cuando, en dos casos observados en nuestra investigación, un grupo de padres se moviliza para demandar una modificación del trazado local del mapa. Sobre un total de 97 familias que entrevistamos, 12 habían solicitado individualmente a un actor institucional para obtener, en el primer o segundo grado, una

³⁰ El término “acomodamiento” toma una acepción más amplia que el de “arreglos” utilizado por la sociología de las organizaciones, en la medida en que no es siempre negociado en el nivel de la relación agentes públicos-usuarios.

³¹ El análisis de políticas públicas ha formulado desde los años 1940 este tipo de interrogación en términos de “penetración de la administración por su entorno” (Selznick, 1949).

“mejor” posición escolar fuera del sector, pero sin derogación. Analizamos también un corpus de cerca de 300 demandas escritas existentes en los archivos municipales (Barrault, 2009)³². Estas tentativas de ajuste del instrumento por la negociación constituyen un ángulo muerto de los trabajos de sociología de la educación que, lejos de interrogar la acción pública, tienden a considerarlas como derogaciones y a subestimar la plasticidad del instrumento mapa escolar y su sensibilidad a las movilizaciones de los usuarios³³.

Aunque estas demandas de privilegios no conducen siempre a un resultado positivo, los actores institucionales solicitados tienen la obligación de responder a las familias. Cuando los padres hacen su pedido de manera informal, o en conversaciones, se los invita generalmente a respetar una de las normas esenciales del universo burocrático: presentar una nota por escrito (Weber, 2008: 301). Una responsable de asuntos escolares a nivel municipal explica: “hay quienes te llaman quince veces en una semana, se ponen nerviosos, incluso insultan... siempre se les pregunta si han escrito un correo, porque yo solo trato esos casos, sino no se termina más”. Más allá de los reenmarcamientos formales, los agentes públicos solicitados consienten a veces acordar un arreglo y ajustar casuísticamente el instrumento mapa escolar en función de la situación particular de los demandantes. Su juego con las reglas en el marco de estas negociaciones está sujeta a condiciones: el establecimiento solicitado debe disponer de plazas vacantes, el motivo invocado por la demanda debe tender hacia los criterios oficiales de derogación o al menos aproximarse a las normas secundarias de su aplicación (Lascoumes, 1990) reconocidas por los agentes públicos, y deben poder justificarse frente a otros actores institucionales. Por ejemplo, una directora de escuela primaria explica: “Es bastante tenso, entonces si el Inspector se da cuenta y yo no tengo una explicación, entonces se arma”. Desde el momento en que estos elementos están dados, los funcionarios municipales, los agentes de la Inspección académica o los jefes de establecimiento pueden acordar favores caso por caso y ajustar la aplicación del mapa escolar. Poco visibles, estos arreglos en los

³² Hay trabajos que señalan la existencia de este tipo de correo en la educación secundaria (Van Zanten, Obin, 2008: 56).

³³ Coincidimos con Claire Dupuy y Charlotte Halpern cuando constatan un aislamiento relativo del estudio de las políticas públicas y del análisis de la acción colectiva, proponiendo hacerlos dialogar (Dupuy, Halpern, 2009). Por otra parte, es posible ir más lejos movilizándolo plenamente las herramientas de la sociología política para interrogar las diversas movilizaciones individuales y colectivas (y no solamente contestatarias) de los usuarios de la acción pública. Esto podría llevar a tomar en cuenta la porosidad de las instituciones públicas y relativizar la distinción entre los productores de la acción pública y sus destinatarios.

márgenes tienen también sus propias condiciones sociales: según nuestra investigación, son tanto más probables cuanto las familias están bien dotadas culturalmente y conocen las normas institucionales. Así, las posibilidades de negociar con éxito el instrumento cartográfico parecen social y culturalmente diferenciadas.

Por otro lado, los actores de la acción pública condicionan su ajuste personalizado del mapa escolar a los respetos de las formas burocráticas, la discreción y la finalización de las protestas de las familias. Es como si los demandantes debieran conformarse a las expectativas de los actores institucionales para obtener satisfacción. De este modo, estas posibilidades de juego en los márgenes con el instrumento parecen contribuir a una forma de producción burocrática de la conformidad de las familias. La potencialidad de negociación del instrumento orienta a los padres descontentos hacia los actores de la acción pública, e incluso los más insatisfechos se dirigen a las autoridades públicas más que impugnar el mapa escolar u organizarse fuera del marco institucional. Los padres movilizados que se benefician de favores quedan satisfechos. La contestación de las familias cuyas demandas son más regularmente rechazadas, a menudo provenientes de las regiones subalternas del espacio social y poco inclinadas a movilizarse colectivamente, es canalizada por la escucha institucional (Fassin, 2006) y la esperanza de un arreglo. Incluso si su negociación fracasa, la tentativa oficiosa e individual de obtención de un privilegio (en el que un favor es solicitado pero ningún derecho puede ser invocado) produce una suerte de efecto trinquete que vuelve luego improbables las contestaciones públicas y colectivas. Por ejemplo, una madre de clases populares cuya demanda de arreglo fue rechazada explica: “El intendente me escribió una carta para decirme que lo lamentaba pero que no era posible. Es así, intentamos todo, no puedo hacer nada más”. Los padres cuyas demandas son desestimadas deben aceptar los efectos de la sectorización (escolarizando a sus hijos en establecimientos del sector) o ponerse fuera de su alcance (por medio de la enseñanza privada), es decir, en ambos casos, adoptar un comportamiento que no cuestiona el instrumento. En este sentido, las posibilidades de negociaciones individuales y los arreglos en los márgenes contribuyen al mantenimiento y la consolidación del mapa escolar³⁴.

³⁴ Sobre los arreglos en los márgenes y la regulación desde abajo (Dupuy, Thoenig, 1985: 177-238).

5. La fuerza de un instrumento blando: gobernar por acomodamientos

En su conjunto, el caso estudiado pone de relieve las posibilidades de juegos – institucionales y sociales – con los instrumentos que pueden, como el mapa escolar, ser objeto de acondicionamientos (a través de la institucionalización de las derogaciones), de evitaciones (que pueden ser autorizadas como el recurso a la enseñanza privada, o toleradas como los domicilios falsos), y/o de negociaciones entre los agentes públicos y los usuarios (que son susceptibles de desembocar en arreglos individualizados). Una aproximación por los instrumentos debe proceder a una sociología de las prácticas de los actores – o de las configuraciones de actores – que los utilizan, que los adaptan o se adaptan a ellos de manera variables según los contextos. En el caso del mapa escolar, son esos usos políticos, burocráticos y sociales los que explican las desigualdades sociales y espaciales que caracteriza a la acción pública educativa y, más generalmente, su contribución al mantenimiento del orden social. Por su funcionamiento, sus arreglos, sus posibilidades de evitación y de negociación, el instrumento mapa escolar hace posible los acomodamientos de ciertas familias – tendencialmente, las mejor dotadas económicamente y culturalmente – y así el mantenimiento de las desigualdades de las estrategias de escolarización y de reproducción.

Abordar el mapa escolar como un instrumento de acción pública, susceptible de ser objeto de usos diferenciados según los actores, sus recursos y los contextos, permite no solamente pensar en los constreñimientos y los márgenes de maniobra de los que es portadora, pero también aprehender la manera en que las instituciones públicas gobiernan las conductas de las familias en un asunto tan importante como la “elección de la escuela” en la Francia actual. Desde este punto de vista, el mapa escolar es una parte esencial del modo de gobierno por acomodamientos que prevé e integra las posibilidades de adaptación de las familias a los constreñimientos institucionales. La “fuerza” de este instrumento se encuentra ligada a su gran “flexibilidad”, y sobre todo a los márgenes de adaptación que ofrece a través de una diversidad de usos potenciales por parte de los actores de la acción pública y de las familias. Vista la gran variedad de configuraciones locales (Oberti, 2005), parece existir al mismo tiempo un modelo de referencia del instrumento mapa escolar y, a través de sus usos territorializados, una pluralidad de mapas escolares según los contextos organizacionales, las relaciones de fuerza entre actores, y

los grupos sociales en presencia. Estos juegos posibles con el instrumento podrían contribuir a hacer aceptables la acción pública y sus constreñimientos por parte de los usuarios.

6. Bibliografía

- Ballion R., Théry I. (1985): *L'assouplissement de la sectorisation à l'entrée en sixième*, Paris. CNRS.
- Barrault L. (2009): Ecrire pour contourner. L'évitement scolaire par courrier, *Actes de la recherche en sciences sociales*, N° 18, p. 36-44.
- (2011a): Une politique auto-subversive. L'attribution des dérogations scolaires, *Sociétés contemporaines*, N° 82, p. 31-58.
- (2011b): *Gouverner par accommodements. La régulation publique de l'accès à l'Ecole et les stratégies des familles*, Thèse de doctorat en Science Politique, Université Paris 1.
- (2012) Les résistances de la carte scolaire. Les limites du volontarisme politique dans l'action publique, *Politix*, N° 98, p. 109-127.
- Ben Ayed C., Poupeau F. (dir.)(2009): Ecole ségrégative, école reproductive, *Actes de la recherche en sciences sociales*, N° 180.
- Bonvin F. (1982) L'école catholique est-elle encore vraiment religieuse ?, *Actes de la recherche en sciences sociales*, N° 44-45, p. 95-108.
- Bourdieu P. (1990): Droit et passe-droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements, *Actes de la recherche en sciences sociales*, N° 81-82, p. 86-96.
- Charlot B. (1995):La planification de l'éducation en France. L'évolution des problématiques, in *La construction des politiques d'éducation et de formation*, Paris, PUF, p. 79-101.
- Clunan A, Trinkunas H. (dir.), (2010): *Ungoverned spaces. Alternatives to State authority in an era of softened sovereignty*, Standford. Standford University Press.
- Culpepper P. (2011): *Quiet politics and business power. Corporate control in Europe and Japan*, Cambridge and New York. Cambridge University Press.
- De Certeau M. (1980): *L'invention du quotidien. Volume 1. Les arts de faire*, Paris. Union Générale d'éditions.
- Dubois V. (2010): Les champs de l'action publique, en http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/49/80/20/PDF/Dubois_Champ_version_finale.pdf, (consultado el 27 de julio de 2012).
- Dupuy F., Thoenig J.C. (1985): *L'administration en miettes*, Paris. Fayard.
- Dupuy C., Halpern C. (2009): Les politiques publiques face à leurs protestataires, *Revue française de science politique*, 59, N° 4, p. 701-722.
- Fassin D. (2006): Souffrir par le social, gouverner par l'écoute. Une configuration sémantique de l'action publique, *Politix*, N° 73, p. 137-158.
- François J.C., Poupeau F. (2008): *Le sens du placement. Ségrégation résidentielle et ségrégation scolaire*, Paris. Raisons d'agir.

- Gilotte O., Girard P. (2005): La sectorisation, l'affectation et l'évitement scolaire dans les classes de sixième à Paris en 2003, *Éducation et formation*, N° 71, p. 133-149.
- Goffman E. (1968): *Asiles. Essai sur la condition sociale dans malades mentaux*, Paris. Minuit.
- (1970) *Strategic interaction*, Oxford. Basil Blackwell.
- Héran, F. (1996): École publique, école privée. Qui peut choisir ?, *Economie et statistiques*, N° 293, p. 17-29.
- Hood C., (2007): Intellectual obsolescence and intellectual makeovers. Reflections on the tools of government after two decades , *Governance*, Vol. 20, N° 1, p. 127-144.
- Hood C. (2011): *The blame game. Spin, bureaucracy and self-preservation in government*, Princeton. Princeton University Press.
- Hurtig S. (dir.) (2002): *Alain Savary. Politique et honneur*, Paris. Presses de Sciences Po.
- Laforgue D. (2005): *La ségrégation scolaire. L'État face à ses contradictions*, Paris. L'Harmattan.
- Lagroye J., Siméant J. (2003): Gouvernement des humains et légitimation des institutions, in Pierre Favre (dir.), *Etre gouverné. Mélanges en l'honneur de Jean Leca*, Paris. Presses de Sciences Po. Pp. 53-72.
- Langouet G., Léger A. (1997): *Le Choix des familles. École publique ou école privée ?*, Paris., Fabert.
- Lascoumes P. (1990): Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques", *L'Année Sociologique*, N° 40, p. 43-71.
- Lascoumes P., Le Bourhis J. P. (1996): Des « passe-droits » aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique, *Droit et société*, N° 32, p. 51-73.
- Lascoumes P., Le Galès P. (2004a) L'action publique saisie par les instruments, in *Gouverner par les instruments*, Paris. Presses de Sciences Po. Pp. 11-44.
- (2004b): De l'innovation instrumentale à la recomposition de l'État" in *Gouverner par les instruments*, Paris. Presses de Sciences Po. Pp. 357-369.
- (2007): *Sociologie de l'action publique*, Paris. Armand Colin.
- Lascoumes P. (dir.) (2007): *Gouverner par les cartes*, *Genèses*, N° 68.
- Mayntz R., (1993) Governing failures and the problem of governability, in J. Kooiman (eds), *Modern governance*, New government-society interaction, Sage, p. 9-20.
- Moe T. (1984): The new economics of organization, *Journal of political science*, Vol. 28, N° 4, p. 739-777.
- Oberti M. (2005): Différenciation sociale et scolaire du territoire. Inégalités et configurations locales, *Sociétés contemporaines*, N° 59-60, p. 13-42.
- Oberti M. (2007): *L'école dans la ville. Ségrégation, mixité, carte scolaire*, Paris. Presses Sciences Po.
- Padiou J.G. (1982): *L'État au concret*, Paris. PUF.

- Poucet B. (2009): *La liberté sous contrat. Une histoire de l'enseignement privé*, Paris. Fabert.
- Prost A. (1981): Les écoles libres changent de fonction, in L.H. Parias (ed), *Histoire générale de l'enseignement et de l'éducation en France*, tome 4, Paris. Nouvelle Librairie de France.
- Prost A. (1997): *Éducation, société et politiques*, Seuil. Paris.
- Robert B. (2008): Instruments de politique éducative, in A. Van Zanten, *Dictionnaire de l'éducation*, Paris. PUF. Pp. 395-397.
- Scott J. (2009): *The art of not being governed. An anarchist history of upland South East Asia*, New Haven. Yale University Press.
- Selznick P. (1949): *TVA and the grass roots. A study of politics and organization*, Los Angeles. University of California Press.
- Tanguy L., (1972): L'État et l'école. L'école privée en France, *Revue Française de Sociologie*, N° 13, p. 325-375.
- Van Zanten A., Obin J.P. (2008): *La carte scolaire*, Paris. PUF.
- Van Zanten A., (2009): *Choisir son école. Stratégies individuelles et médiations locales*, Paris. PUF.
- Weber M. (2008), *Economie et société*, Paris. Seuil Pocket.

**Las políticas públicas para el trabajo académico y su negociación colectiva en el sistema universitario argentino.
Actores, escenarios, procesos y definiciones**

Policies for academic work and collective bargaining in the Argentine university system: actors, scenarios, processes and definitions

Pedro Enrique Pérez
(UNMDP) - peperez@mdp.edu.ar

Facundo Solanas
(CONICET/IIGG/UNMDP) - fsolanas@yahoo.com

Resumen:

Este trabajo analiza el proceso de definición, construcción y puesta en vigencia del convenio colectivo de trabajo aplicado al ámbito académico. Partiendo de la base de algunas de las herramientas proporcionadas por el análisis de políticas públicas, en especial la noción de transferencia de políticas y de “dependencia del camino recorrido”, analizaremos los diferentes momentos de este proceso de instrumentalización de la acción pública. Basándonos en fuentes documentales, en primer lugar, analizamos dos tendencias contrapuestas ambas provenientes de trayectorias de transferencias de nivel internacional-transnacional. A través de estas transferencias desde organismos internacionales, se transfieren cognitivamente e institucionalmente determinadas políticas o instrumentos de políticas que, por un lado, son impuestas y adaptados a la política universitaria local. Y, por otro lado, son promovidas como prácticas protectoras del trabajo académico. Y en segundo lugar, abordamos la intervención contradictoria de algunos actores universitarios incentivando y resistiendo el cambio que implica la vigencia plena del convenio colectivo para el trabajo académico.

Palabras clave:

Políticas públicas – Transferencias – Educación superior – Trabajo académico - Negociación colectiva

Abstract:

This paper analyzes the process of definition, construction and launch of the collective bargaining agreement applied to academia. Based on some tools provided by the public policies analysis, especially the notion of « policy transfer » and « path dependence », we analyze the different stages of this process of public action instrumentalisation. The research relies on documentary sources. Firstly, we analyze two opposing trends that both are

deriving from international-transnational level transfer paths. Through these transfers from international organizations, cognitive and institutional are transferred by certain policies or policy instruments that, on the one hand, are imposed and adapted to the domestic university policy, and on the other hand, they are promoted as protector practices of academic work. And secondly, we address some contradictory intervention and encouraging university actors resisting change involving the full validity of the collective agreement for academic work.

Keywords: Policies - Transfers - Higher education - Academic work - Collective bargaining

Fecha de recepción: 1º de agosto de 2015

Fecha de aprobación: 23 de octubre de 2015

1. Introducción

En la década del 90 se inició, en el sistema universitario argentino, la negociación colectiva de trabajo para los docentes como instancia de definición de políticas laborales para el sector. Entre los años 1991 y 1995, se institucionalizó este instrumento ¹, estableciéndose en los rectores la responsabilidad patronal, y se ordenó la paritaria general y particular, su representación y ámbitos de negociación. Comenzaba de esta forma un largo proceso cuyos resultados, de alcances variables pero crecientes, dan razón de la emergencia de un actor colectivo (sindical) y un escenario novedoso (la paritaria).

En este trabajo se analiza el proceso que, en un principio, dio lugar a algunas definiciones importantes respecto al trabajo académico, el “mini convenio” del año 1998², los posteriores acuerdos específicos (a nivel salarial, de dedicaciones, de formación, de finalización de tesis, entre otros), y, finalmente, la puesta en vigencia del convenio colectivo de trabajo aplicado al sector docente, donde haremos hincapié.

Partiendo de la base de algunas de las herramientas proporcionadas por el análisis de políticas públicas, en especial la noción de *transfer* (Dolowitz y Marsh, 1996; Holzinger y Knill, 2005) o transferencia de políticas (Evans y Davies, 1999) y la de *path dependence* (North, 1990; Pierson, 1993, 2004) o “dependencia del camino recorrido”, analizaremos los diferentes momentos de este proceso de instrumentalización de la acción pública.

Por un lado, la noción de transferencia “da cuenta de un proceso en el que los conocimientos acerca de políticas, disposiciones administrativas, instituciones, etcétera, en un momento y/o lugar, se usan en el desarrollo de políticas, disposiciones administrativas e instituciones en otro momento y/o lugar” (Dolowitz y Marsh 1996, 344). Este concepto nos servirá para analizar dos tendencias contrapuestas, ambas provenientes de trayectorias de transferencias de nivel internacional-transnacional en términos de Evans y Davies (1999), dado que el proceso no involucró exclusivamente a Argentina, sino a un conjunto importante de países. En primer lugar, y muy sucintamente, dado que esto ya ha sido abordado por diversos trabajos -incluyendo propios (Solanas, 2009; Pérez y Solanas, 2015)-, las transformaciones del ámbito académico vinculadas a las tendencias mercantilizantes que, impulsadas por organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), se imponen en Argentina. En segundo

¹ Leyes 23.929 y 24.447, Decreto 1007/95.

² Decreto 1428/98.

lugar, y más específicamente, la introducción en la agenda del sector del proceso de negociación colectiva de trabajo en el ámbito universitario, como dispositivo protector, a partir de las transferencias cognitivas por parte de otros organismos internacionales, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Por otro lado, la noción de *path dependence*, que en grandes líneas da cuenta de cómo las instituciones resisten el cambio porque ello implicaría perder la amortización y los rendimientos crecientes de las inversiones iniciales (North, 1990; Pierson, 1993, 2004), nos permitirá caracterizar las resistencias de ciertos actores, sobre todo del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), para adoptar plenamente este nuevo instrumento, aludiendo fundamentalmente a la relativa pérdida de autonomía que su vigencia sin reservas podría implicar. Cabe aclarar que entendemos por instrumento a los dispositivos técnicos y sociales que organizan las relaciones sociales específicas entre el poder público y sus destinatarios en función de las representaciones y significaciones que éste entraña (Lascoumes y Le Galès 2004).

El desarrollo del artículo se divide en tres partes. En la primera, enmarcamos nuestro trabajo en el contexto argentino e internacional, en los cambios en el sistema de educación superior y en el trabajo académico en particular para dar cuenta de las transferencias de tipo coercitivo. En la segunda, analizamos las transferencias protectoras para el ámbito del trabajo académico que analizamos en términos de transferencia por promoción internacional de una política (Holzinger y Knill, 2005: 785). En la tercera, abordamos el proceso de implementación de la negociación paritaria de las condiciones de trabajo en Argentina, sus dificultades y resistencias, para cerrar con unas reflexiones finales.

2. Metodología

Basándonos en fuentes documentales, en especial en el estudio de las actas de negociaciones paritarias y las posiciones fijadas por el CIN, analizamos los momentos de la institucionalización de la instancia paritaria, la agenda de las negociaciones, y el proceso que conduce a la regulación del trabajo académico por vía del convenio colectivo de trabajo. Para ello, tomaremos en cuenta la negociación nacional en general, sin focalizar en los desarrollos particulares alcanzados en las instancias descentralizadas de cada universidad.

Partimos de la siguiente hipótesis: Si los años 90 implicaron la introducción de un conjunto de instrumentos “transferidos” cognitiva e institucionalmente desde organismos internacionales, impuestos y adaptados a la política universitaria local y resistidos por la mayoría de los actores universitarios, al mismo tiempo y promovidos por otros actores internacionales, fueron introducidos otros dispositivos de carácter protector para el ámbito laboral universitario, cuyas resistencias de “baja intensidad” aún perduran.

3. De las transferencias internacionales a los instrumentos nacionales

- El contexto de transformaciones en el sistema de educación superior: una transferencia coercitiva

En la década del 90, tuvo lugar una diversidad de transformaciones y tensiones a nivel internacional y nacional, que impactaron de diferentes formas en el ámbito de la educación superior. Como consecuencia de la crisis del Estado, sus políticas de bienestar y del consecuente auge del neoliberalismo en los años 90, el mercado es postulado como el “mejor asignador de los recursos”. El paradigma neoliberal se impone con tal fuerza que muchos criterios del sector privado se transfieren con escasos cuestionamientos al sector público e inclusive a la educación superior. Con la excusa de que el Estado debe introducir criterios de eficiencia en la gestión, diversos sectores y funciones hasta el momento incuestionablemente propiedad o responsabilidad del Estado son transferidas al ámbito privado. El imperativo predominante era reducir al Estado lo más posible, exigiéndole además que se comporte cual una empresa privada generando superávit fiscal, a fin de cumplir con los “compromisos” con los acreedores internacionales. Las inversiones en salud, educación, entre otros sectores sensibles, pasan a ser considerados gastos que era necesario reducir.

A través de sus informes, en su momento el BM se encarga de proporcionar sus recomendaciones en materia de reformas para la educación superior que, aunque resistidas por la mayor parte de los actores universitarios, introdujeron importantes cambios en el sistema (Solanas, 2009). Entre algunos de ellos podemos mencionar el aumento indiscriminado del número de universidades privadas, la expansión del postgrado, la transferencia de la estrategia de la competitividad empresarial al ámbito universitario, la inclusión de éste dentro de la noción de “servicios” promovida por la Organización Mundial de Comercio (OMC), los cambios en sus

marcos reguladores, incluyendo la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).

El contexto del país en aquel momento, luego de padecer la crisis hiperinflacionaria más fuerte de su historia -sobrepasando los tres dígitos mensuales-, lo colocaba en un lugar de extrema debilidad y asimetría frente a los acreedores externos. En este marco, instituciones como el BM y el Fondo Monetario Internacional (FMI) acrecentaban notablemente su capacidad para condicionar las distintas negociaciones, para las cuales el gobierno buscaba, a su vez, ganar su confianza a cualquier precio, para lo cual muchos de los “consejos” del BM, como los referidos a la educación superior, solían traducirse en términos de mandato a ser cumplido (Holzinger y Knill, 2005).

El cambio en el marco regulatorio implicó una complejización institucional en el sistema universitario, integrado por la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP) – estos dos preexistían a estas reformas-, la CONEAU, el Consejo de Universidades, los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES). Estas mutaciones institucionales y regulatorias implicaron un cambio en el gobierno de las universidades, en los espacios de poder y negociación, que en la perspectiva de Krotsch (1998) significará una nueva configuración del sistema de gobierno y coordinación complejo, estratificado y policéntrico con diferentes grados de poder. Este es el marco en el cual situamos la experiencia en análisis, el desarrollo de la instancia paritaria en las universidades.

A partir de este contexto, en el caso argentino se han observado transformaciones significativas en las condiciones de trabajo académico, que en sintonía con otros trabajos, podemos dividir en dos tiempos (Pérez y Solanas, 2015): el primero, en los años 90, se caracteriza por la creación de distintas políticas y dispositivos fundamentalmente alentados por organismos internacionales, que alientan el proceso de mercantilización de la educación superior, el auge del “credencialismo”, acompañado por un creciente deterioro y fragmentación salarial, el desarrollo de mecanismos de incentivos que a la par que pretendían promover actividades –científicas- derivaban en el desmedro de otras –extensión-, a la vez que introducían mayor heterogeneidad y fragmentación en el campo del trabajo académico. El segundo, a partir de la primera década del milenio, refleja cambios a partir de una recomposición y homologación salarial, medidas de desarrollo y fortalecimiento de la carrera académica, que se enmarcan en una ampliación de la agenda de regulación de las relaciones laborales académicas donde, en sintonía con las políticas protectorias

promovidas por otras instituciones internacionales -y que abordaremos en la próxima sección- , el instrumento de la negociación paritaria ocupa un lugar cada vez más destacado.

Durante los años 90 y producto de las nuevas exigencias docentes contempladas en el nuevo marco normativo³, se produce una explosión de la demanda de títulos de postgrado. Además de producir una devaluación de las formaciones, este proceso tendió a fragmentar aún más el campo laboral, ampliando los niveles de diferenciación al interior del colectivo docente, dado que los ámbitos de socialización de estos docentes son mucho más reducidos y, en muchos casos, ha provocado la sobreocupación de los docentes de grado que, para compensar el deterioro salarial, se volcaron a la enseñanza de postgrado en búsqueda de complementar sus ingresos.

Al mismo tiempo, en este escenario se institucionalizan por primera vez en el sistema universitario los dispositivos de negociación paritaria de las condiciones de trabajo en el año 1991⁴. Esto se refuerza institucionalmente por la ley de presupuesto del año 1994 y el Decreto N° 1007/95. A través de la primera se le otorga a los rectores la responsabilidad patronal y, por medio del segundo, se ordena la paritaria en sus niveles general y particular, con lo cual, se termina con el criterio de proporcionar iguales tratamientos salariales para el conjunto de los docentes del sistema nacional y, consecuentemente, se debilita el poder de negociación del actor sindical.

- Tendencias protectoras o transferencia por promoción internacional de una política

En contraste con las transferencias por “imposición” provenientes en su mayor medida del BM y el FMI, es decir, aquella donde estas instituciones fuerzan a un país a adoptar cierto modelo o política sin que tenga muchas opciones para modificarlo (Holzinger y Knill, 2005: 786), desde otros organismos internacionales como la UNESCO y la OIT se incentivan distintos lineamientos para la adopción de un nuevo instrumento para la educación superior: la negociación colectiva. En este caso, este tipo de transferencia reúne las condiciones de lo que Holzinger y Knill (2005: 785) denominan “promoción internacional de una política”, donde la motivación para adoptar una política o un instrumento de política pública puede estar impulsado por presiones legitimadoras que emergen de la promoción de modelos políticos provenientes de instituciones internacionales. En

³ Ley N° 24.521.

⁴ Ley N° 23.929.

este sentido, el papel de ambas instituciones en la promoción de la negociación colectiva, como veremos, ha sido sumamente activo.

En primer lugar, a partir del trabajo conjunto de la UNESCO y la OIT se da una definición relevante que llevó en el año 1997 a la adopción de la Recomendación Relativa a la Condición del Personal Docente de la Enseñanza Superior (sobre antecedentes en materia de enseñanza e investigación de los años 1966 y 1974), en la que se abordan aspectos centrales de las condiciones de trabajo docente. Esta Recomendación, único instrumento internacional aplicable al “personal docente de la enseñanza superior” que resultó de un trabajo de varios años de preparación conjunta de la UNESCO y la OIT, aborda aspectos centrales de las condiciones de trabajo docente: derechos, libertades, deberes y responsabilidades del personal docente, libertad académica, autonomía y colegialidad, condiciones de empleo, ingreso y seguridad en el empleo, evaluación y disciplina, sueldos, volumen de trabajo, seguridad social, salud, seguridad y negociación de las condiciones de empleo. En el tema de la negociación colectiva y diálogo social, propugna el reconocimiento de las organizaciones representativas docentes y su participación en la determinación de las políticas de educación superior, y el derecho de asociación, el fomento de la negociación colectiva o procedimientos equivalentes acorde a los instrumentos normativos de la OIT (arts. 8º y 52º).

En este instrumento, se trata también la relación de implicación entre el ejercicio de la libertad académica y la autonomía de las instituciones de educación superior, al establecer que la primera requiere de la garantía de la segunda, entendida como “el grado de autogobierno necesario para que las instituciones de enseñanza superior adopten decisiones eficaces con respecto a sus actividades académicas, normas, actividades administrativas y afines, en la medida en que éstas se ciñan a los sistemas de control público, en especial por lo que se refiere a la financiación estatal, y respeten las libertades académicas y los derechos humanos” (Punto 17). Asimismo, entiende que la autonomía “es la forma institucional de la libertad académica y un requisito necesario para garantizar el adecuado desempeño de las funciones encomendadas al personal docente y las instituciones de enseñanza superior” (Punto 18). Al mismo tiempo reconoce un límite a la autonomía por cuanto las instituciones “no deben utilizar la autonomía como pretexto para limitar los derechos del personal docente de la enseñanza superior mencionados en esta Recomendación” (punto 20).

Por último, establece el derecho a la participación de los académicos al enunciar que “el personal docente de la enseñanza superior debería tener el derecho y la posibilidad de participar, sin

discriminación alguna y de acuerdo con sus capacidades, en los órganos rectores, así como de criticar el funcionamiento de las instituciones de enseñanza superior, comprendida la suya propia, respetando al mismo tiempo el derecho a participar de otros sectores de la comunidad académica; asimismo, debe tener derecho a elegir una mayoría de representantes en los órganos académicos de la institución de enseñanza superior” (Punto 31).

En segundo lugar, este trabajo conjunto ha dado lugar a algunos cambios institucionales que reflejan la evolución secuencial de los avances realizados en los distintos países. En otras palabras, a los fines del seguimiento de las Recomendaciones de 1966 y 1997, se conformó un Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente (CEART), que realiza informes periódicos sobre la aplicación de estas recomendaciones, y de los cuales van surgiendo cuestiones referidas a la negociación colectiva y los derechos vinculados a ello, y a las condiciones de su realización, que constituye un indicador de los avances y limitaciones que se van planteando en la materia. Así, por ejemplo, en una panorámica mundial surge el problema de las condiciones laborales perjudiciales al desarrollo docente tales como la disminución en la continuidad en el empleo, la titularidad y la estabilidad, sus consecuencias en la libertad académica, y la relación con otros factores que pueden afectar negativamente la condición docente como la comercialización y privatización de los servicios de enseñanza. Ante este panorama se ha reafirmado la necesidad del “Diálogo social en la enseñanza”, y la necesidad de una cultura democrática que permita –entre otras prácticas- las expresiones colectivas mediante sindicatos o asociaciones, y también se ha advertido acerca del desconocimiento de la recomendación 1997 y la necesidad de trabajar en su difusión (Informe UNESCO-OIT, 2006).

Las Recomendaciones de la UNESCO y los informes del Comité Mixto, surgen y se desarrollan en coherencia con otros logros habidos en el ámbito internacional, los convenios y recomendaciones de la OIT⁵. De esta forma, estas instituciones se caracterizan por la búsqueda de nuevas ideas en materia de políticas protectoras, diseminando las mejores prácticas y evaluando el desempeño local de esa política, funcionando como mediadores para las transferencias políticas transnacionales, urgiendo a los gobiernos nacionales a

⁵ Cabe destacar el Convenio N° 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (1949, ratificado el 24-9-1956), el Convenio N° 151 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública (1978, ratificado el 21-01-1987), y el Convenio N° 154 sobre Negociación Colectiva (1981, ratificado en fecha 29-1-1993).

adoptar estos modelos políticos exitosos (Holzinger y Knill, 2005: 785).

La realidad de la aplicación de las pautas de este instrumento es muy variable, y de ello dan razón los informes periódicos. Esta particularidad permite visibilizar avances y retrocesos, conocer niveles de realización de derechos, y los alcances e inconvenientes en el desarrollo sobre el trabajo académico, en los ámbitos de diálogo paritario en general y la negociación colectiva de trabajo en particular. En los informes periódicos se han planteado las limitaciones en el desarrollo de experiencias de negociación (UNESCO, 1998: pto. 6), se ha destacado la importancia de la negociación colectiva y su relación con la educación de calidad, su vinculación con la colegialidad y el autogobierno en el marco de la autonomía institucional, el aporte a las políticas de educación, la relevancia de la representación sindical y la negociación colectiva (UNESCO, 2003: ptos. 18-24, 27). Asimismo, en materia de condiciones contractuales, se ha advertido que la renuncia a instalar ámbitos de consulta y negociación -un creciente recurso consecuencia del tiempo parcial y el empleo temporal- constituye una amenaza para la libertad académica (Informe 2003: V).

En cuanto al diálogo social y las negociaciones colectivas surge un panorama variado y variable, pero lo que se destaca de su implementación es la posibilidad de debatir el estado de la cuestión en un escenario donde las organizaciones representativas pueden expresar sus demandas y los Estados miembros están obligados a dar razón de sus acciones e inacciones, que impiden la negociación colectiva o socavan las existentes, tales como en los casos de Japón, Australia, Dinamarca, Portugal (UNESCO, 2008; 2009; 2012). En el mismo ámbito, se han realizado informes desde las organizaciones que nuclean sindicatos docentes, como la Internacional de Educación. En este último caso, en su informe del año 2009 respecto a nuestra región, señala que “en algunos países de América Latina, los sindicatos de los docentes y de la educación gozan de relaciones muy constructivas con los gobiernos, como lo demuestran Argentina y Brasil...” (pto. 29) (IE, 2009: 11). En el mismo sentido, el informe del 2009, reconoce a Argentina como una experiencia de diálogo social provechoso (CREART, 2009: 2).

La Internacional de la Educación se consolida en el ámbito internacional como una organización de los sindicatos docentes. Ha participado y generado informes que integran parte de la tarea del Comité Mixto, y en tal marco ha promovido estudios específicos respecto a las condiciones del personal en diversos países, planteando un panorama sumamente heterogéneo. Los problemas principales refieren a situaciones tales como: limitaciones políticas y jurídicas

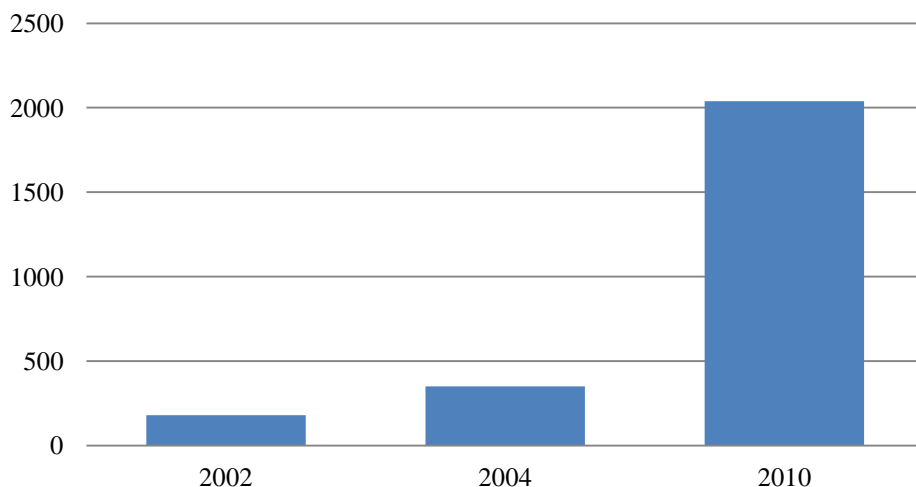
para la creación de sindicatos y la afiliación, déficit en las protecciones laborales, intento de derogación de convenios y de anulación en las contrataciones individuales los efectos de convenios colectivos, deterioro salarial de los académicos, aumento de las modalidades de contratación de tiempo parcial, empeoramiento de la relación docente-alumno, y precariedad y desprofesionalización académica.

Si bien la negociación paritaria registra antecedentes de larga data en algunos sistemas (EUA hacia fines de los años 60, México en la década del 70), es una experiencia más reciente y no muy generalizada. Sin perjuicio de ello, tiene desarrollo en sistemas muy diferentes según los tipos de relación Estado-sociedad en los que se ubican, en sus configuraciones institucionales, complejidad, tradiciones sindicales, etc. Por mencionar algunos casos: España, Venezuela, Canadá, México, Estados Unidos de Norteamérica, Nueva Zelanda, Australia, Dinamarca.

- El proceso de implementación de la negociación colectiva de trabajo en el sistema de educación superior en Argentina

La negociación colectiva en la Argentina en las últimas décadas pasó por distintos momentos. De un análisis comparativo de los avances de las paritarias universitarias con las tendencias del conjunto de las negociaciones en la Argentina, surge un importante proceso democratizador en el mercado de trabajo que en las universidades tiene un desarrollo más lento pero igualmente creciente. En Argentina, en el año 2002 se homologaron 179 acuerdos y convenios, en el 2004 fueron 349 (ese año duplicó el promedio de los últimos 10 años), y durante 2010 se registraron 2038 convenios y acuerdos colectivos (Ver Gráfico N° 1). El total de convenios y acuerdos firmados acumulados desde 2004 fue superior a 7000. En el caso de la paritaria estatal, también se han registrado interesantes avances en la materia, como parte de una sinergia entre la acción sindical y una clara política de apertura del Estado en la materia.

Gráfico N° 1: Acuerdos y Convenios Homologados



Esta dinámica negociadora se refleja en el sistema universitario, sin perjuicio de lo cual la firma de un convenio colectivo de trabajo aparecerá como la cuestión más trabajosa a afrontar en el espacio de la negociación paritaria.

Una particularidad del escenario de la negociación en el sistema universitario argentino está dada por dos rasgos principales: los niveles de negociación, y la pluralidad y diversidad de actores. Respecto al primero, el escenario de negociación se configura en dos niveles –general y particular- con materias de tratamiento diferentes que hacen a una negociación articulada. Respecto al segundo, en relación a lo anterior, en el nivel general, confluyen una multiplicidad y diversidad de actores que dan a esta instancia una dinámica muy compleja. Nos referimos a que por la parte empleadora se impone en el ámbito del CIN una unificación de representación de la voluntad de una diversidad de universidades -en tamaño e historia- y, por la parte de los trabajadores docentes, se configura la representación con la participación de una pluralidad de actores sindicales, de diferentes niveles de representación (en cantidad y características de los sindicatos de base que lo integran) y en las concepciones ideológico-sindicales y estrategias que los movilizan. Por la parte sindical, intervienen la Federación Nacional de Docentes Universitarios (CONADU), la Federación Nacional de Docentes, Investigadores y Creadores Universitarios (CONADU Histórica), la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República

Argentina (CTERA), la Federación de Docentes de las Universidades (FEDUN), la Unión Docentes Argentinos (UDA), y la Asociación Gremial de Docentes de la Universidad Tecnológica Nacional (FAGDUT).

El proceso de negociación paritaria se pone en funcionamiento recién a cinco años de sancionada la ley. A los fines de una lectura del proceso y en sintonía con otros trabajos (Pérez y Solanas, 2015) se ubican las acciones en este ámbito en los contextos neoliberal (1996-2003) y post-neoliberal (2004-2014).

En cuanto a los temas en tratamiento, en el primer período de un total de once actas analizadas, surge el tratamiento de 32 puntos, en los que se observa una dinámica negociadora más lenta y discontinua, con un énfasis en los temas referentes a la institucionalización del ámbito paritario (abordado en 18 temas que representan el 56,2% de la agenda), mientras que los restantes puntos comprenderán cuestiones tales como haberes, formación, contrato de trabajo, entre otros (para más detalles sobre los contenidos véase: Pérez y Solanas, 2015). Respecto a la regulación del contrato de trabajo docente, se logra una definición de relevancia en el año 1998 (que da origen al Decreto 1470/98), que comprende temas como estipulación de obligaciones y actividades docentes según categoría, de cargas horarias, régimen de incompatibilidades. Esto último constituirá un antecedente relevante de lo que después será el convenio colectivo de trabajo. Comparando con la etapa anterior, en ésta surge un mayor dinamismo y consolidación del ámbito paritario de 58 actas paritarias que trataron 236 temas (ver cuadro N°1). Las cuestiones vinculadas a las remuneraciones y al contrato de trabajo ocupan centralidad (abordadas en 149 temas que representan el 63,2% de la agenda del período).

Cuadro N° 1: El proceso de negociación paritaria comparado en 2 periodos

Periodo	1996-2003	2004-2014
Actas paritarias	11	58
Puntos tratados	32	236

Extraído de Pérez y Solanas, 2015.

Sobre el tema del convenio colectivo, en el ámbito de CONADU se logra consenso en el año 1995, pero habrá que esperar al periodo comprendido entre los años 2013 y 2015 para alcanzar el acuerdo y la firma del convenio, lo cual da cuenta de la complejidad del proceso por el cual se pretendía arribar a un instrumento

fundamental en las relaciones laborales configuradas desde el espacio del diálogo y la negociación paritaria.

El posicionamiento del CIN frente al proceso de institucionalización del espacio paritario y su procedimiento hasta la firma del convenio, nos llevan a caracterizar su accionar en términos de dependencia del camino ya recorrido (*path dependence*), una configuración con amplio desarrollo en la literatura sobre políticas públicas (North, 1990; Pierson, 1993, 2004), para lo cual desglosaremos en tres momentos el proceso hacia la implementación del instrumento paritario por parte del CIN, caracterizándolo del siguiente modo: implicación activa, resistencia pasiva y aceptación parcial.

En primer lugar, al poner en marcha la paritaria, el CIN se implica con una apertura que hace a la institucionalización del espacio y al desarrollo de una amplia agenda de temas de relaciones laborales docentes. En este sentido, podemos mencionar: primero, las designaciones de la comisión de negociadora del nivel general, de la comisión técnica asesora de la negociación colectiva, de profesionales intervinientes y de las tareas que debía asumir, y de las instancias de supervisión⁶. Segundo, la creación de comisiones específicas sobre temas del trabajo académico (de Higiene y Seguridad del Trabajo, de negociación salarial, de incompatibilidades)⁷. Tercero, al instalar la convocatoria para el tratamiento de los regímenes laboral, salarial, escalafón y redefinición del salario testigo⁸, y posteriormente la actuación en la formulación del Programa de Reforma de Reestructuración laboral para el sector docente que da lugar a lo que será el primer mini-convenio que origina el decreto 1478⁹. Cuarto, en materia presupuestaria¹⁰. Y quinto, al acordarse la facilitación de la actividad de las representaciones gremiales¹¹.

En segundo lugar, al fijar las reglas de procedimiento conducentes a la decisión sobre el convenio colectivo de trabajo, desde un principio es tomado por el CIN, pero a medida que se requieran mayores definiciones, se construyen pautas que en su formulación generan las condiciones de imposibilidad para alcanzar un convenio único para el sistema. Es decir, que como sostiene Pierson (1993) las instituciones resisten el cambio, en nuestro caso la implementación plena del convenio, porque ello implicaría perder la

⁶ Acuerdos Plenarios –Ac.- N° 191/95 y 202/95, Resoluciones del Comité Ejecutivo –CE- N° 69/96, 75/96, 81/97, 104/98, 125/98, 156/00, 195/01, 206/01, 213/01, 296/04, 734/11.

⁷ Ac. N° 108/93. Res CE N° 304/04, 323/05.

⁸ Ac. N° 65/92.

⁹ Ac. N° 291/98, 294/98, 466/03; CE N° 107/98.

¹⁰ Ac. N° 215/96, CE N° 66/96, 126/98, 133/99.

¹¹ Ac. N° 42/92 y 125/93.

amortización y los rendimientos crecientes de las inversiones iniciales, que se traduce en un manejo más arbitrario, acotado y unidireccional de la determinación de las condiciones de trabajo académico.

En un principio, a mediados de los 90, se promueven tres acciones que son clave para entender de qué forma las universidades resistirán el cambio que promueve el convenio: 1) Se dispone la conformación de un grupo de trabajo técnico que elaboraría una propuesta de anteproyecto del decreto reglamentario del procedimiento de negociación colectiva, y tendría como actividad la redacción de un texto de convenio para ser sometido a consideración de las universidades, en el que se establecerían los términos de la negociación colectiva y la unificación de personería (Art. 169/95). 2) Se comienzan a dar especificaciones de procedimientos conducentes a la conformación de la decisión de aprobación de un convenio, a partir de una representación que actuaría a través de mecanismos que aseguren la representación de las universidades “dentro del marco de la autonomía y autarquía universitaria”¹². Para esto las universidades delegan la resolución de ciertos temas, que negocian representantes del CIN supervisados por el Comité Ejecutivo, que informan los avances y, a su vez, las universidades les pueden formular objeciones o de lo contrario se los considera aprobados. Previamente al pedido de homologación, el acuerdo es sometido a cada universidad, sin haber previsto expresamente los alcances del curso de acción para el caso de no ratificación por parte de las universidades ni la posibilidad de ratificación parcial. En términos de Pierson (1993, 2004), esto cristaliza un proceso donde sus mecanismos serán asociados con bloqueos por parte de las instituciones que aludiendo a la autonomía realizan reservas totales o parciales, promoviendo su retroalimentación o auto-reforzamiento entre los representantes de las diversas casas de estudios y, por lo tanto, rendimientos crecientes del dispositivo preexistente al convenio. En otras palabras, el convenio no es resistido activa o confrontativamente por las universidades, sino que se utilizan determinados resquicios legales para resistirlo pasivamente.

Y 3) se resuelve que habiendo recibido los temas delegados en la paritaria general a partir de lo cual debe realizarse un trabajo de compatibilización sin perjuicio de “que paralelamente debe resguardarse el principio de autonomía de las universidades” (considerando 3°), se encomienda a la Comisión Técnica la elaboración de un proyecto de temarios, que será aprobado por las

¹² Acuerdo N° 182/95, considerando 2°.

universidades nacionales y sobre ello actúa la representación paritaria¹³.

Ya transitando la primera década del siglo en curso, se impone un procedimiento más complejo de consulta que debería conducir a la aprobación y firma del convenio. Esta etapa de configuración de la decisión de formular el convenio está dada por dos definiciones: una primera que da mayores precisiones al procedimiento decisorio, y una segunda que amplía la misma estableciendo un paso que, según como se despliegue e interprete, viene a configurar una condición de imposibilidad del acuerdo paritario. La primera decisión se impulsa con el Acuerdo Plenario N° 718/09 (y la rectificación efectuada mediante Acuerdo Plenario, N° 740/10), que se aprueba considerando la necesidad de contar con reuniones de estudio y discusión, y que se debían flexibilizar los plazos dentro de los cuales responder las consultas que se formulan a las instituciones universitarias, que fundamentan el establecimiento del nuevo procedimiento¹⁴. Para esto se establecían secuencialmente distintos pasos que determinan los diversos plazos para definir temas, consensuarlos, aceptarlos, observarlos, modificarlos, volverlos a observar¹⁵.

La segunda decisión¹⁶ modifica la anterior considerando, entre diversos aspectos, la cuestión de la “autonomía y autarquía universitaria, los estatutos de las instituciones universitarias nacionales, el estatuto del CIN y el cumplimiento de las normas que rigen el procedimiento de negociación colectiva, tomando en cuenta aspectos prácticos” (7°). Por lo tanto, al fijar que para el caso de que una universidad detecte una controversia o discordancia entre el convenio y sus normas estatutarias que puedan afectar su autonomía, este acuerdo plenario habilita la posibilidad de que se puedan efectuar reservas que serán incorporadas como anexo al convenio (cláusula 2° punto “k” y “m”). Asimismo, estas reservas no son pasibles de revisión en el ámbito paritario.

Tanto la política como la política universitaria tienen ciertas características que, en términos de Pierson (1993), las hacen propensas a la construcción de inercias o mecanismos de retroalimentación positiva (o bien, rendimientos o incrementos crecientes). Los resultados en una “coyuntura crítica” desatan mecanismos de retroalimentación que refuerzan la recurrencia de un patrón particular en el futuro. Estos “rendimientos crecientes” conciernen un conjunto

¹³ Ac. N° 188/95.

¹⁴ “Procedimiento general de conformación y funcionamiento de la voluntad de la parte empleadora en la negociación colectiva de nivel general” que reemplaza el anexo del Acuerdo Plenario 182/95.

¹⁵ Cf. Anexo. Artículos 2° a 5°.

¹⁶ Ac. Pl. N° 748/10.

de mecanismos que alimentan una dinámica acumulativa caracterizada por cuatro elementos: impredecibilidad, inflexibilidad, no-periodicidad e ineficiencia potencial del camino prestado (Pierson, 2004). En otras palabras y en primer lugar, si el manejo acotado, limitado y arbitrario de las condiciones para el trabajo académico cuenta con un amplio impacto, resulta imposible predecir los estados finales del proceso de implementación del convenio colectivo de trabajo (impredecibilidad). En segundo lugar, dado que nunca ha existido un convenio colectivo para el trabajo académico, resulta difícil elegir esta nueva opción, es decir, no se puede cambiar de camino (inflexibilidad). En tercer lugar, los accidentes de trayecto que ocurren durante un proceso, no pueden ser ignorados. Se transforman en impresiones que modifican variablemente la dinámica comprometida (no-periodicidad). Por último, una vez iniciado el proceso de implementación de la negociación colectiva, nada garantiza que un óptimo o al menos una solución eficaz, serán encontrados. Esta alternativa no es sistemáticamente la que habría introducido los mejores resultados (ineficiencia potencial de la senda prestada). Todo esto contribuye para que los rectores nucleados en el CIN, amparándose fundamentalmente en el principio de autonomía, resistan pasivamente la implementación del convenio colectivo de trabajo para el ámbito académico.

En tercer lugar, transcurridos veinte años de sancionada la ley que crea la instancia paritaria, se aprueba el esquema de convenio colectivo¹⁷, y recién se aprobará el proyecto de convenio y se autorizará su firma -con las reservas efectuadas- en el año 2014¹⁸. El convenio alcanza a los 75 artículos que lo componen, y en cuanto a la regulación del contrato de trabajo, abarca los temas fundamentales¹⁹.

En cuanto al tratamiento que las universidades le dieron al convenio firmado, en un principio sólo 13 universidades dieron aceptación al convenio (la Universidad de Buenos Aires se había retirado de la mesa de negociaciones), y 34 formularon reservas. Analizado el alcance de estas últimas, se observarán dos tendencias: primero, sobre el alcance de las reservas respecto a los temas

¹⁷ Resolución CE, N° 736/11.

¹⁸ Resolución CE, N° 927/14 y Resolución CE, N° 953/14.

¹⁹ Los temas tratados refieren a: el personal docente -categorías, dedicaciones, funciones- (art. 5 a 10), la carrera docente (arts. 11 a 15); los derechos, deberes, incompatibilidades y régimen disciplinario (arts. 16 a 32), las remuneraciones (arts. 33 a 41); la jerarquización y funcionalidad (arts. 42 a 43); las licencias y franquicias (arts. 44 a 52); las condiciones y medio ambiente de trabajo (arts. 53 a 61); y la extinción de la relación laboral (arts. 62 a 63). Además, se regulan las relaciones profesionales (arts. 64 y 68) y las normas de aplicación del convenio (arts. 69 a 72), y se establecen normas transitorias, entre las cuales se destaca el artículo 73 que disponía una garantía de estabilidad para los interinos hasta acordar en la instancia particular un mecanismo para su ingreso a la carrera docente.

comprendidos y segundo, sobre su cantidad. En primer lugar, en cuanto a los temas objeto de reserva, 31 universidades coincidieron formulando reservas en las regulaciones de la carrera docente (arts. 11 a 15); 27 lo hicieron respecto a los artículos referentes al personal docente (arts. 5 a 10), y 20 formularon reservas sobre el tratamiento de los interinos (art. 73). En segundo lugar, si bien una mayoría de 34 sobre 48 Universidades formularon reservas y 13 aceptaron el convenio, lo que exhibe un convenio que inicialmente arranca muy debilitado políticamente, este último grupo se irá ampliando a partir de diferentes caminos que condujeron a la aceptación del convenio: reformas de estatutos, ordenanzas de consejo superior que tratan temas específicos –como carrera docente-, y acuerdos paritarios particulares.

Este proceso se clarifica y cierra con el dictado del decreto 1246/2015 que dispone la homologación del convenio colectivo sin las reservas efectuadas que daban por tierra la posibilidad del convenio colectivo como regulación única para el sistema.

4. A modo de conclusión

Del recorrido del instrumento paritario en el sistema universitario argentino surgen al menos tres cuestiones que merecen destacarse.

En primer lugar, la conformación de los espacios paritarios general y particular, el crecimiento de los temas de esta agenda y las definiciones que se fueron asumiendo, expresan una dinámica institucional que ha alcanzado consolidación. Esta dinámica debe ser analizada también como parte de esas transformaciones institucionales que comienzan en los años 90, en parte como resultado de transferencias cognitivas y normativas impuestas por instituciones internacionales (Dolowitz y Marsh, 1996; Holzinger y Knill, 2005), de los que resulta un cambio en los espacios de poder y negociación tradicional, y que vienen a dar lugar a lo que Krotsch (1998) caracterizaba como una nueva configuración del sistema de gobierno y coordinación que devenía en complejo, estratificado y policéntrico con diferentes grados de poder. Habitualmente cuando se analizan estos cambios, no termina de contemplarse de modo detallado el lugar que va ocupando la instancia paritaria. Este es un rasgo no menor si pensamos los cambios que se vienen dando en la profesión académica y en los regímenes laborales del trabajo académico.

En segundo lugar, se observa que el mayor compromiso inicial en el funcionamiento de la instancia paritaria, parece tornarse más lento y discontinuo cuando se comienza a plantear la necesidad de tener avances sobre el convenio colectivo de trabajo.

Las últimas acciones desde el CIN, en particular el acuerdo plenario 748/10, nos llevan a interrogarnos respecto a la existencia de una voluntad negociadora con consenso respecto a la aprobación de un convenio colectivo de trabajo. Ello surge cuando se establece la posibilidad de reservas que se integran al convenio, lo cual significa que se habilitaba en el procedimiento una acción que actuaba como condición de posibilidad para no alcanzar el convenio, o que el mismo estuviera debilitado desde su origen. Un primer momento posterior a la firma del convenio pareciera dar razón a tal duda. Si se hubiera dado tal extremo, ello permitiría pensar que no existía voluntad de acordar un convenio, con lo cual el espacio paritario resultaría sumamente acotado, en tanto el convenio colectivo de trabajo es una de las acciones/objetivos fundamentales de la acción sindical, lo cual nos llevó a analizar este proceso en términos de dependencia del camino ya recorrido (Pierson 1993, 2004). Pero las acciones posteriores que ampliaron el nivel de aceptación así como la publicación del decreto N° 1246/15 sin las reservas -que hubieran permitido pensar en tantas variantes de convenios como Universidades con reserva-, darán vigencia al convenio.

En tercer lugar, el sistema universitario, a más de veinte años de iniciado el recorrido de las negociaciones colectivas de trabajo, logra en el año 2015 la puesta en funcionamiento de un convenio que fija un piso común de derechos para todos los trabajadores académicos de las universidades públicas y que consolida al sujeto colectivo -sindicato- en las relaciones laborales hasta ese momento pensadas en términos estrictamente individuales.

En la etapa más reciente, cuando más cerca se estaba de la firma del convenio y emergían condiciones que limitaban cuando no obstaculizaban su concreción, el fundamento “autonomista” sustentaba las precauciones procedimentales que se iban planteando. Este aspecto merece una consideración particular. Desde el enfoque de las recomendaciones de la OIT-UNESCO, tomada en términos de Holzinger y Knill (2005) como la “promoción internacional de una política”, la relación entre convenios colectivos, colegialidad y autonomía se entiende positivamente. Ahora bien, tal cuestión pareciera no plantearse necesariamente así en la acepción de cierta tradición reformista argentina, que esgrime de modo dogmático la autonomía y el cogobierno como instancias que agotan toda posibilidad y potencialidad de desarrollo de una universidad democrática. En otros términos, la autonomía y el cogobierno en cierta acepción parecerán ser el basamento institucional que se expone como límite al desarrollo convencional. Sobre ello, en un mirada crítica de este enfoque, se entiende que el proceso paritario analizado tiene otras

connotaciones profundas para el sistema universitario, implicará una puesta en revisión de parte de la institucionalidad existente -con las particularidades del cogobierno y la autonomía “real”- en la cual el contrato de trabajo es una variable relevante en ciertas prácticas y sectores del gobierno de las universidades, lo cual explica la lentitud y tiempos variables que se juegan en el proceso conducente a la aprobación de un convenio colectivo de trabajo.

Sin perjuicio de ello, en la universidad actual, los cambios en el trabajo académico y el desarrollo de una concepción de derechos para el trabajo docente, van a poner en cuestión la ya evocada tensión entre “convenio” y “cogobierno-autonomía”, para dar razón de la implicación entre estos aspectos pensados de manera dicotómica. El convenio colectivo de trabajo viene así a plantear un piso de derechos y un sujeto colectivo actuando sobre su realización, lo cual genera condiciones de posibilidad para una participación institucional despojada de aquellos condicionamientos vinculados al contrato de trabajo, con lo cual la democracia universitaria podrá fortalecerse basada en un desarrollo de otra condición ciudadana, donde las condiciones materiales de existencia de los académicos -léase, el contrato de trabajo- son parte constitutiva de una base de libertad fundamental en la autonomía y el cogobierno.

5. Bibliografía y fuentes documentales

- CEART (1998): *Informe de la Cuarta Reunión Extraordinaria del Comité Mixto OIT/UNESCO CEART*. 154ª reunión. 154 EX/18. PARIS, 12 de marzo de 1998. Punto 4.4 del orden del día provisional.
- CEART (2000): Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Comité Mixto OIT/UNESCO sobre la aplicación de la Recomendación relativa a la situación del personal docente. Séptima reunión, Ginebra, 11-15 de septiembre de 2000.
- CEART (2003): Informe. Octava reunión. París, 15 a 19 de septiembre de 2003. *Primera edición*, París, Francia
- CEART (2007): *Informe 9º Reunión*. Ginebra, octubre–noviembre 2006.
- CEART (2010): *Informe 10º Reunión*. París, 28 de septiembre – 2 de octubre 2009.
- CEART (2012): *Informe final Comité Mixto OIT/UNESCO*. Ginebra, 8 a 12 de octubre de 2012. Departamento de Actividades Sectoriales CEART/11/2012/9. Ginebra.
- CEART (2008): Comité Mixto de expertos OIT/UNESCO sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente. 2008. *Informe intermedio sobre alegaciones de organizaciones de docentes relativas al incumplimiento de las Recomendaciones de 1966 y 1997 sobre el personal docente*. Ginebra, septiembre de 2008.

- Dolowitz, David P. y David, Marsh (1996): Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature, *Political Studies*, Oxford – Cambridge, N° 44, pp. 343-357.
- Evans, Mark, Davies Jonathan (1999): Interpretación de la transferencia de políticas: una perspectiva multidisciplinaria y de niveles múltiples, *Gestión y Política Pública* (2) Vol. VIII, México, segundo semestre, pp. 169-199.
- Holzinger, Katharina, Christoph Knill (2005): Causes and conditions of cross-national policy convergence, *Journal of European Public Policy*, 12 (5) October, pp. 775-796.
- IE Internacional de la Educación (2009): *Informe al Comité Mixto CEART*. Septiembre.
- IEC – CONADU (S/F). *Negociación Colectiva*. Disponible en <http://iec-conadu.org.ar/negociacion>
- Krotsch, Pedro (1998): Gobierno de la Educación Superior en Argentina. La política pública en la coyuntura, en: Catani Mendes, A (org). *Novas Perspectivas nas Políticas de Educacao Superior na América Latina no Liminar do Século XXI*. Editora Autores Associados.
- Lascoumes, Pierre, y Patrick, Le Galès, (dir.) (2004): *Gouverner par les instruments*, Paris. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- MTEySS (2011): *Comportamiento de la negociación colectiva durante 2010*. <http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/negColectiva/ResumenNegociacion2010>
- North, Douglass C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge. Cambridge University Press.
- OIT-UNESCO (1974): *Recomendación relativa a la situación de los investigadores científicos*. Conferencia General, 18° reunión. París, 17 de octubre al 23 de noviembre de 1974. Actas.
- (1997). *Recomendación relativa a la Condición del Personal Docente de la Enseñanza Superior*. 26ª sesión plenaria. 11 de noviembre de 1997. París.
- Pérez, Pedro Enrique y Solanas, Facundo (2015): Instrumentalización de la acción pública en educación superior en Argentina. Políticas sobre trabajo académico y negociación colectiva, *Iconos, Revista de Ciencias Sociales* (53), FLACSO, (Ecuador), pp. 67-84.
- Pierson, Paul (2004): *Politics in Time. History, institutions, and Social Analysis*, Princeton and Oxford. Princeton University Press.
- (1993): When Effects Become Cause. Policy Feedback and Political Change, *World Politics*, 45 (4), julio, Washington. Johns Hopkins University Press, pp. 595-628.
- Solanas, Facundo (2009): La Ley de Educación Superior en Argentina: un análisis en términos de referenciales de la acción pública, *Revista de la Educación Superior* (México) Vol. XXXVIII (1), N° 149, enero-marzo, ANUIES, pp. 155-170.
- CIN (Consejo Interuniversitario Nacional)- *Resoluciones CE*: N° 66/96, 69/96, 75/96, 81/97, 104/98, 107/98, 125/98, 126/98, 133/99, 156/00,

195/01, 206/01, 213/01, 296/04, 304/04, 323/05, 734/11, 736/11, 927/14, y 953/14.

CIN - *Acuerdos Plenarios*: N° 42/92, N° 65/92, N° 108/93, N° 182/95, N° 169/95, N° 188/95, N° 215/96, N° 258/97, N° 291/98, N° 294/98, N° 466/03, N° 718/09, N° 740/10, N° 748/10.

Paritaria General CIN-Conadu-ConaduH-CTERA-FEDUN-UDA-FAGDUT. *Actas paritarias*, de fechas: 30-12-1996, 30-07-1998, 10-09-1998, 21-05-2001, 11-06-2001, 11-04-2002, 15-04-2003, 14-07-2003, 04-08-2003, 08-08-2003, 06-10-2003.

República Argentina. *Normativa*. Leyes 23929, 24447. Decretos 1007/95, Decreto 1246/2015.

Actores, Estado y políticas públicas reparatorias en relación al terrorismo de Estado en Argentina (2003-2007)¹

Actors, state and reparatory public policies related to state terrorism in Argentina (2003-2007)

Enrique Andriotti Romanin
(CONICET-UNMDP) - romanin@mdp.edu.ar

Resumen:

Con la asunción de Néstor Kirchner en 2003 a la primera magistratura de Argentina se inició el ciclo de gobiernos kirchneristas. Uno de los aspectos que caracterizó a éste gobierno fue la toma de un conjunto de decisiones de políticas públicas reparatorias en relación al pasado terrorismo de Estado, que fueron interpretadas por algunas organizaciones del movimiento de derechos humanos de Argentina como la concreción de las demandas que sostenían desde comienzos de la década del '80. El objetivo de este trabajo es aproximarnos al análisis de principales acciones y las políticas públicas reparatorias nacionales en relación al terrorismo de Estado promovidas durante el periodo 2003-2007 a fin de evaluar su incidencia en las maneras de interpretar la política, el Estado y el gobierno por parte de las organizaciones del MDHs de Argentina.

Palabras clave: Estado - Políticas públicas – Gobierno - Derechos humanos

Abstract:

With the assumption of Nestor Kirchner in 2003 to the presidency of Argentina, the Kirchner governments cycle began. One aspect that characterized this government was making a set of public policy decisions regarding reparation to past state terrorism, which were interpreted by some organizations of the human rights movement in Argentina as the realization of the demands that they held since the beginning of the 80s. The objective of this work is to approach the analysis of key actions and national public policies of reparation in relation to state terrorism promoted during the period 2003-2007 in order to assess its impact on the ways of interpreting public policy, the state and government by MDHS organizations of Argentina.

Key words: State - public policy - Governance - Human rights

¹ Este artículo es parte de los resultados del proyecto ECOS-MINCYT A12H03: “Democracia, campo político y representación de los intereses sociales: perspectivas cruzadas entre Francia y Argentina”, codirigido por Federico Lorenc Valcarce y Daniel Gaxie.

Fecha de recepción: 27 de julio de 2015

Fecha de aprobación: 23 de octubre de 2015

1. Introducción

El 25 de mayo de 2003 Néstor Carlos Kirchner asumió como presidente de la Argentina tras la renuncia a presentarse a ballottage del candidato que había obtenido la mayor cantidad de votos en la primera vuelta electoral. Este fue el primero de los denominados gobiernos kirchneristas que estuvieron al timón del Estado argentino hasta el 10 de diciembre de 2015.

Uno de los aspectos que identificó al nuevo gobierno fue el impulso de un conjunto de políticas públicas reparatorias nacionales en relación al pasado terrorismo de Estado. Entendemos por políticas reparatorias a distintas decisiones y acciones tomadas por regímenes políticos para contrarrestar las consecuencias de los crímenes cometidos por regímenes políticos que los antecedieron. Estas presentan una variedad de opciones siendo su orientación general la búsqueda de la verdad, las purgas de aquellos involucrados en la comisión de crímenes, el establecimiento de compensaciones a las víctimas, el reconocimiento de responsabilidades políticas y la obtención de justicia, entre otras (Elster, 2006). En este trabajo nos centraremos en las políticas reparatorias promovidas a nivel nacional. Sin embargo, no desconocemos que durante este periodo se produjeron importantes políticas en diferentes provincias y municipios del país.

Estas políticas, que no estuvieron exentas de polémicas, generaron conflictos entre distintos actores sociales y políticos en torno a cómo debía tratarse el pasado de terrorismo de Estado pero también contribuyeron a producir un hecho inédito en la historia de la Argentina contemporánea: el apoyo y acompañamiento por parte de algunas de las organizaciones emblemáticas del Movimiento de Derechos Humanos de Argentina (en adelante MDHs) a un gobierno democrático.

Para estas organizaciones las acciones y políticas públicas en relación al pasado de terrorismo de Estado impulsadas por el gobierno constituyeron una respuesta a las demandas que sostenían desde comienzos de la década de '80 y, por ello, estuvieron en la base de una transformación más amplia en su marco de acción colectiva y en su claves interpretativas acerca del nuevo gobierno, del Estado y de la política. Sin embargo, no todas las organizaciones del MDHs

interpretaron estas políticas de la misma manera y durante estos años se gestaron nuevas y novedosas divisiones² que aún persisten.

El objetivo de este trabajo es aproximarnos al análisis de principales acciones y las políticas públicas reparatorias nacionales en relación al terrorismo de Estado promovidas durante el periodo 2003-2007 a fin de evaluar su incidencia en las maneras de interpretar la política, el Estado y el gobierno por parte de las organizaciones del MDHs de Argentina.

Los resultados que aquí se presentan forman parte de una investigación más amplia orientada a establecer los modos de vinculación entre las organizaciones del MDHs y el Estado en la Argentina contemporánea. En este trabajo utilizamos una variedad de fuentes de información: documentos de las organizaciones del MDHs, entrevistas a integrantes de organizaciones, leyes y decretos nacionales y discursos presidenciales. Además, utilizamos otras fuentes de información consistente en periódicos y revistas de alcance nacional.

2. Las lecturas acerca del Movimiento de derechos humanos de Argentina: entre el esencialismo y la cooptación

Casi desde su aparición, el MDHs de Argentina ha sido objeto de numerosas investigaciones. Estas han permitido caracterizar las diferencias entre las organizaciones de “afectados directos”, “no afectados” y Organismos No Gubernamentales de derechos humanos, entre “institucionalistas y autonomistas” o “históricos y recientes” (Jelin, 1985, 1995, y 2005; Sonderegger, 1985; Vega, 1985; Gonzalez Bombal y Sonderegger, 1987; Garcia Delgado y Palermo, 1989), así como sus estrategias y legados ante las diferentes coyunturas (Jelin, 1995, Lvovich y Bisquert, 2008; Pereira, 2005) o los diferentes posicionamientos referidos a la Democracia, al Poder Ejecutivo y a las políticas estatales (Jelin, 1985, 1995 y 2005; Leis, 1989; Brysk, 1994; Sikkink, 1996).

En la mayoría de estos trabajos la vinculación entre MDHs y Estado, en términos generales, y aun a riesgo de una simplificación excesiva, ha sido abordado a partir de un enfoque que se centró en establecer el “modelo de vinculación” entre ambos. Este se ha caracterizado por establecer dos modos genéricos de vinculación: la confrontación y la cooperación. El primero de ellos da cuenta de una dinámica ideal de conflicto definida por una fuerte divergencia entre

² Desde sus orígenes la heterogeneidad caracteriza al movimiento en virtud de las diferentes estrategias y objetivos de las organizaciones. Al respecto véase Jelin, 1995.

el MDHs y el Estado, en relación a los objetivos perseguidos por ambos. Esta divergencia se expresa en un escaso o nulo reconocimiento del Estado de las demandas del MDHs y conduce a una variedad de respuestas que oscilan desde la movilización y la denuncia pública hasta la disputa jurídica nacional e internacional por parte de este último. En cambio, el segundo modo, da cuenta de la existencia de una relación en términos diferentes, definidos por la correspondencia entre los objetivos del MDHs y el Estado. Aquí el modo de vinculación presenta una situación de aceptación, en mayor o menor grado, de las demandas del primero por parte del segundo. El grado de intensidad de esta aceptación varía y puede expresarse en la adopción de políticas parciales que conduce a una cooperación hasta la satisfacción plena de las demandas y que en la práctica implican la aceptación de la interlocución y el reconocimiento de la legitimidad del MDHs. Sin embargo, este modelo encuentra en sus formas menos elaboradas una variante que se ha expandido más allá de los trabajos académicos (especialmente en las interpretaciones de periodistas o libros de divulgación) y que identifica el vínculo de cooperación entre las organizaciones del MDHs y el Estado con la cooptación por parte de este último respecto de las primeras. De este modo, la cooptación referiría a la puesta en marcha por parte del Estado de una maniobra basada en incentivos de orden económico y simbólico que generan la identificación del MDHs con las políticas gubernamentales de los gobiernos kirchneristas, reduciendo la autonomía del Estado y la decisión política del MDHs, entendidas ambas como la condición esencial en estas organizaciones.

Sin negar la pretensión de quienes propugnan este enfoque de abordar aspectos conflictivos de la relación entre las organizaciones del MDHs y el Estado, en especial en lo referido al flujo de recursos y vínculos políticos, en lo que sigue pretendemos llamar la atención acerca de un aspecto poco abordado. Nos referimos a los cambios ocurridos en los marcos de la acción colectiva y las claves interpretativas en relación al Estado, la política y el gobierno por parte de un sector del MDHs, acontecidos durante los gobiernos kirchneristas. Consideramos que incorporar una perspectiva centrada en los actores y en los procesos de construcción de marcos de acción colectiva, permitirá aportar a un conocimiento más acabado de las complejas modalidades de vinculación entre las organizaciones del MDHs y el Estado, al enfatizar los procesos de decisión presentes en la acción colectiva y también a reivindicar la agencia frente a las interpretaciones simplistas que reducen la vinculación entre las organizaciones del MDHs y el Estado a un fenómeno de cooptación. Como veremos, el análisis de las políticas públicas reparatorias

nacionales desplegadas en el periodo 2003-2007 permitirá reconocer la existencia de una alta gradación empírica en los modos de vinculación entre ambos.

En este aspecto, las luchas políticas desplegadas históricamente por las organizaciones del MDH y su relación con los diferentes niveles del Estado nos permiten distinguir la existencia de lógicas duales de confrontación y cooperación, en distintos niveles y escalas, y una dinámica altamente cambiante, de ningún modo unívoca, en las modalidades de vinculación, y en simultáneo reconocer que tanto el MDHs como el Estado suponen niveles de complejidad que desbordan la imagen cristalizada de ambas como un todo homogéneo totalizante y que está en la base de las miradas simplificadoras, muchas veces dominantes, acerca de esta relación.

3. El gobierno de Néstor Kirchner: un nuevo comienzo

Desde un comienzo, la gestión encabezada por Néstor Kirchner estableció una marca distintiva que caracterizó la agenda de su gobierno: la centralidad del pasado dictatorial.

Aunque el nuevo presidente no presentaba ningún antecedente en materia de lucha por las graves violaciones a los derechos humanos cometidas durante la última dictadura militar, su discurso presentó una referencia constante al pasado combinado con una fuerte orientación reivindicatoria de los desaparecidos, de los sobrevivientes y de la lucha de los familiares nucleados en las principales organizaciones del MDHs: la Asociación Madres de Plaza de Mayo (en adelante AMPM), la Asociación civil Abuelas de Plaza de Mayo (en adelante APM), Familiares de Detenidos y Desaparecidos por Razones Políticas (en adelante Familiares) e Hijos e Hijas por la Identidad y la Justicia contra el Olvido y el Silencio (en adelante HIJOS). Estas organizaciones de “afectados directos” habían enfrentado con distinta intensidad a las políticas estatales respecto a la revisión del pasado dictatorial promovidas por las distintas gestiones presidenciales tras el retorno democrático en 1983, y constituían para el nuevo presidente el universo de las víctimas del terrorismo de Estado. Por ello, ocuparon un lugar especial en la atención de éste quien durante los primeros meses de gobierno convocó a sus principales referentes, escuchó sus demandas y se comprometió en avanzar hacia la búsqueda de la verdad y la justicia (Braslavsky, 2009).

En simultáneo, en un clima de aceptación de la revisión del pasado reciente, el nuevo gobierno impulsó acciones reparatorias orientadas a las víctimas del terrorismo de Estado, especialmente a los afectados directos, mostrando que su decisión de revisar el pasado iba

más allá de las declaraciones públicas. Mediante una combinación de convicción y pragmatismo, buscó establecer sus diferencias con las anteriores gestiones presidenciales respecto al tratamiento del pasado de terrorismo de Estado, mientras se presentó como portador de una agenda pública orientada a saldar cuentas con el pasado dictatorial, y que fue plasmada en distintas medidas de políticas públicas reparatorias.

Un primer conjunto de estas medidas se orientaron a avanzar en la determinación de responsabilidades criminales y generar las condiciones para lograr el castigo mediante juicios penales a quienes hubieran cometido crímenes. Si bien a comienzos de 2003 el castigo punitivo no era posible en Argentina en virtud de la vigencia de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final y los indultos³, mediante distintos decretos el presidente Kirchner buscó disipar obstáculos existentes para el juzgamiento por los crímenes cometidos por las Fuerzas Armadas durante la dictadura y dar señales de la nueva orientación de su gobierno. Por ello, dispuso el desplazamiento de militares que habían estado vinculados con la represión dictatorial, derogó el decreto 1581/01 que impedía las extradiciones de militares involucrados en la comisión de crímenes de lesa humanidad⁴ y ratificó la adhesión de Argentina a la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de lesa humanidad. Asimismo, se pronunció públicamente a favor de que la Justicia Nacional sea la que resuelva el destino de cada militar acusado de violar los derechos humanos y dio instrucciones a los diputados y senadores de su partido para que avanzaran en la derogación de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final con el objetivo de permitir la realización de juicios penales contra los responsables del terrorismo de Estado⁵.

³ Conocidas popularmente como “las leyes de impunidad”, estas leyes sancionadas durante el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) permitieron la clausura del tratamiento punitivo del pasado dictatorial. La “Ley de Punto Final” fue sancionada en diciembre de 1986 y estableció un límite temporal de sesenta días para la presentación de denuncias judiciales por crímenes cometidos durante la dictadura. A su turno, la “Ley de Obediencia Debida” fue sancionada en junio de 1987 y estableció que aquellos que habían obedecido órdenes de sus superiores no podían ser juzgados por los crímenes de la dictadura. Durante la presidencia de Carlos Menem (1989-1999) se cerró el primer ciclo de pretensión punitiva mediante distintos decretos sancionados entre el 7 de octubre de 1989 y el 30 de diciembre de 1990 que indultaron a numerosos civiles y militares acusados, y algunos de ellos condenados, por la comisión de crímenes durante la dictadura militar.

⁴ Dicho decreto había sido promulgado durante el gobierno de Fernando de la Rúa (1999-2001) como respuesta a pedidos de extradición de militares realizados por tribunales de España e Italia que investigaban crímenes contra ciudadanos de estos países durante la dictadura militar.

⁵ En 2001, el juez federal Gabriel Cavallo declaró la inconstitucionalidad de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida. En 2005, la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró inconstitucionales ambas leyes. En agosto de 2003, ambas leyes fueron declaradas insalvablemente nulas por el Congreso nacional.

En simultáneo, otro conjunto de medidas se orientó a la búsqueda, preservación y difusión de la verdad y al reconocimiento estatal de lo ocurrido. Al respecto el gobierno dispuso la creación mediante decretos presidenciales del Archivo Nacional de la Memoria, del Museo Nacional de la Memoria, de la unidad de investigación especial sobre la desaparición de niños y niñas en el marco de la Comisión Nacional por el derecho a la identidad (CONADI) y declaró como bien histórico nacional al archivo de la Comisión Nacional Sobre la Desaparición de Personas (CONADEP)⁶. También impulsó el reconocimiento de sitios donde se cometieron crímenes, promovió la creación de espacios de memoria y la señalización de dependencias públicas. Por ello, sancionó el decreto de declaración de la Casa Mariani-Teruggi como espacio de memoria⁷, creó la Red Federal de Sitios de Memoria (REFESIM) y, mediante resoluciones ministeriales, promovió la creación de un sitio de memoria en relación a la Masacre de Trelew⁸ y la colocación de placas recordatorias en distintas dependencias del Ministerio de Defensa recordando los crímenes cometidos por las Fuerzas Armadas entre 1976 y 1983. Aunque estas medidas combinaban la difusión de la verdad y el reconocimiento acerca del accionar represivo del Estado, la medida de reconocimiento estatal de mayor trascendencia se produjo mediante la cesión de los terrenos donde funcionó la Escuela Superior de Mecánica de la Armada⁹ a la ciudad de Buenos Aires para la creación del Espacio para la memoria y para la promoción y defensa de los derechos humanos. Esta cesión incluyó el compromiso de que este espacio sería gestionado conjuntamente con las organizaciones de derechos humanos quienes accederían al uso de las instalaciones. Esto significó que, por primera vez, un sitio emblemático de la represión se transformaría en un espacio de intersección y colaboración entre las organizaciones de derechos humanos y el Estado, pero también el lugar de interlocución privilegiada que le otorgaba el nuevo gobierno a las organizaciones del MDHs.

⁶ La CONADEP fue una comisión por la verdad creada por el gobierno de Raúl Alfonsín (1982-1989) que tuvo por objeto esclarecer los hechos relacionados con la desaparición de personas, ocurridos en Argentina durante la última dictadura militar, entre 1976 y 1983.

⁷ Casa ubicada en la Ciudad de la Plata que fue atacada y saqueada el 24 de noviembre de 1976 por fuerzas de seguridad y militares, y como resultado del operativo murió entre otros, Diana Teruggi de Mariani. La casa se mantuvo intacta desde el ataque y fue reapropiada a mediados de la década de los 90' por organizaciones de derechos humanos.

⁸ Se conoce como "La masacre de Trelew" al asesinato de 16 miembros de distintas organizaciones armadas peronistas y de izquierda, presos en el penal de Rawson, capturados tras un intento de fuga y ametrallados posteriormente el 22 de agosto de 1972.

⁹ Conocida por sus siglas como "la ESMA", fue uno de los centros clandestinos de detención más importantes de Argentina situado en la ciudad de Buenos Aires. Por testimonios de algunos sobrevivientes se estima que allí estuvieron recluidas más de 5000 personas que en su gran mayoría permanecen desaparecidas.

Como parte de las políticas reparatorias el presidente produjo distintos actos simbólicos entre los que se destacaron el pedido público de perdón a los familiares de los desaparecidos por el silencio estatal respecto de los crímenes¹⁰, la orden al jefe de las Fuerzas Armadas de descolgar los cuadros de los jefes de las juntas militares en un acto realizado en el Colegio Militar de la Nación¹¹. Aunque posteriormente se producirían otras medidas legislativas como el establecimiento del 24 de marzo como feriado nacional¹² o el Día Nacional del derecho a la identidad en homenaje a las Abuelas de Plaza de Mayo, y el presidente enunciaría públicamente en numerosos actos el carácter atroz de los crímenes, el pedido de perdón y el descuelgue de los cuadros perdurarían en el imaginario de los familiares de las víctimas como los actos de redención simbólica más importantes del período.

Por último, el gobierno estableció otras medidas y acciones orientadas a resarcir patrimonialmente a víctimas de los crímenes¹³ y decidió apoyar económicamente a algunas organizaciones de derechos humanos. Una de las medidas patrimoniales orientada a las víctimas consistió en la sanción de la ley N° 25.914 que otorga beneficios económicos para nacidos en cautiverio o menores detenidos. Al igual que otras leyes reparatorias patrimoniales anteriores, esta ley generó conflictos y divisiones entre los familiares y sobrevivientes, especialmente entre los principales beneficiarios de la misma: los hijos de los desaparecidos. Por otra parte, el apoyo económico a algunas organizaciones se visualizó en la transferencia de partidas en el presupuesto nacional 2007 o mediante la asignación de fondos dependientes de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación a distintas iniciativas de las organizaciones.

Las medidas adoptadas superaban en cantidad y diversidad a las desplegadas hasta entonces. Sin embargo, algunas de ellas recuperaban políticas públicas reparatorias que ya habían sido elaboradas durante otras gestiones presidenciales y mostraban que, en

¹⁰ Este pedido público se formalizó el 24 de marzo de 2004 en un acto realizado en la ESMA, donde el presidente Kirchner se dirigió a las Madres a las Abuelas y a los Hijos y pidió “perdón en nombre del Estado argentino por haber callado durante 20 años de democracia de tantas atrocidades”. Su discurso generó respuestas por parte de sectores del radicalismo y del ex presidente Alfonsín quien defendió aspectos de su gestión, pero también al interior de las Fuerzas Armadas que cuestionaron la decisión presidencial. Al respecto véase Braslavsky, 2009.

¹¹ Esta decisión fue tomada a partir de un pedido realizado por el Centro de Estudios Legales y Sociales.

¹² En virtud de la ley 25.633, que fue aprobada en 2002, se incluyó en el calendario escolar el “Día de la Memoria, Verdad y Justicia”. En marzo de 2006 se estableció como feriado inamovible.

¹³ El tratamiento de las violaciones a los derechos humanos cometidas en Argentina entre los años 1975 y 1983 incluyó una amplia política de reparación económica. Al respecto véase Guebbe, 2004.

algunas ocasiones, la interacción entre organizaciones de derechos humanos y el Estado habían dado lugar a reconocimientos y políticas institucionales de cooperación de larga data¹⁴ (que en algunos casos tenían más de una década), mientras que otras de estas medidas retomaban propuestas realizadas anteriormente por las organizaciones del MDHs. Pero el énfasis puesto por el nuevo gobierno en el carácter distintivo y novedoso de cada una de las medidas permitió observar un aspecto: la asignación de un carácter fundacional a sus políticas orientadas al tratamiento del pasado reciente de terrorismo de Estado.

En los hechos el nuevo gobierno presentó todas sus medidas de políticas reparatorias como una iniciativa propia, que suponía una ruptura con las políticas anteriores, mientras caracterizó a todos los gobiernos tras el retorno democrático su inacción y por su silencio ante los crímenes cometidos durante la dictadura desconociendo las políticas realizadas por estos.

Esta combinación de recuperación, novedad y negación de las políticas públicas reparatorias anteriores, que impulsó por el nuevo gobierno fue recibida con aprobación por una parte de la sociedad civil¹⁵ que apoyó estas medidas, pero especialmente por una parte importante del MDHs donde algunas organizaciones otrora resistentes a vincularse con el Estado comenzaron a identificarse con la nueva política gubernamental.

Representados por la AMPM y, en menor medida por APM, para algunas organizaciones del MDHs el nuevo gobierno comenzó a ser interpretado como una oportunidad para avanzar contra la impunidad (Andriotti Romanin, 2012). En el marco de acción de estas organizaciones la idea de impunidad había definido su interpretación (al igual que la mayoría de las organizaciones del MDHs) respecto a la etapa abierta con posterioridad a la sanción de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final durante el gobierno de Raúl Alfonsín, posteriormente con los indultos durante el gobierno de Carlos Saúl Menem y finalmente con la continuidad de la políticas de clausura del pasado por parte de la administración de Fernando de la Rúa. Esta noción sintetizó y, en cierta forma, organizó su marco de acción colectiva, sus esquemas interpretativos, su experiencia, definiendo las estrategias de acción de estas organizaciones. A su vez, posibilitó que

¹⁴ El Banco Nacional de Datos Genéticos fue creado en 1987 o la Comisión Nacional por el Derecho a la Identidad (CONADI) en 1992, a partir de propuestas de las APM, son dos casos paradigmáticos en este sentido.

¹⁵ Distintos sectores de la sociedad civil se manifestaron en contra de estas medidas al entender que promovían una mirada sesgada del pasado. Entre estos se destacaron los familiares de miembros de las Fuerzas Armadas que murieron en lo que denominan “el combate contra la subversión”, distintas agrupaciones que promueven la búsqueda de una “memoria completa acerca de los años 70” y sectores de oficiales retirados del Ejército. Al respecto véase Salvi, 2012.

aun en un contexto de divisiones y conflictos entre los organismos, la lucha contra ésta actuara muchas veces como un factor de unidad, como un catalizador común de las demandas, estrategias y tácticas disímiles de las organizaciones.

La presidenta de MPM, Hebe de Bonafini, expresó públicamente la nueva lectura de la situación: “*es diferente a lo que habíamos creído. Ha empezado a hacer algunas cosas con las que todos estuvimos soñando desde hace mucho tiempo*” (Página 12, 4/6/03). La característica de “lo diferente” asignada al nuevo gobierno expresó los elementos intervinientes en la nueva definición de la etapa: la posibilidad de *crear* y *hacer*. Esto percepción constituyó la base para una redefinición radical de la experiencia de vinculación con el gobierno y permitió el reencantamiento de un vínculo con la política que para muchos de los integrantes de estas organizaciones se había roto desde hacía mucho tiempo o directamente nunca había existido. Pero la nueva gestión gubernamental no fue interpretada simplemente como una oportunidad de ruptura de la impunidad. En simultáneo, otro aspecto cobró importancia: al involucrar una dimensión afectiva, a partir de una reivindicación del pasado militante del nuevo presidente, esta se transformó para algunos en “la” oportunidad. De este modo, la nueva interpretación acerca del gobierno y sus políticas reparatorias en relación al pasado de terrorismo de Estado fue acompañada por la movilización de sentimientos, en especial hacia la figura del presidente Kirchner, a partir de inscribir a éste como el continuador de un proyecto nacional y popular inconcluso identificado con la generación de los desaparecidos durante la última dictadura militar.

Más allá de si fue o no su objetivo, Néstor Kirchner se presentó a partir de una clave generacional, mediante una referencia explícita a quienes no estaban, los desaparecidos, otorgándole un lugar central como fundamento de sus políticas respecto al tratamiento del terrorismo de Estado. El propio Kirchner, quien había sido militante universitario durante la primera mitad de los años 1970, se ocupó en reiteradas ocasiones de resaltar su inscripción política en un pasado, que constituyó como el fundamento de la orientación política de sus acciones. El día de su asunción el 25 de mayo de 2003 afirmó:

La vida y la historia a uno lo ponen siempre ante instancias que nunca creyó que las podía volver a revivir. Y como ustedes, que me acompañan hoy acá, con Cristina, con lágrimas en mano, cuando salimos del Congreso de la Nación y volvimos a ver gente esperanzada en la calle, me hizo recordar también que hace 30 años yo también estuve en la

Plaza acompañando a un Gobierno constitucional, en el cual puse toda mi esperanza. Por eso, les quiero decir que vamos a trabajar con muchísimas ganas, fieles a nuestros ideales (Discurso Néstor Kirchner, 2003).

Y tres años después sostuvo:

Hace 33 años yo estaba allí abajo, el 25 de mayo de 1973, como hoy, creyendo y jugándome por mis convicciones de que un nuevo país comenzaba, y en estos miles de rostros veo los rostros de los 30 mil compañeros desaparecidos, pero igual veo la Plaza de Mayo de la mano de todos nosotros (Discurso Néstor Kirchner, 2006).

La apelación a *un* pasado idealizado revitalizado y presentado de manera difusa por quien “estuvo allí”, funcionó como un puente intertemporal que le permitió al presidente presentarse como uno de los “hijos de las Madres y las Abuelas de Plaza de Mayo” (Kirchner, 2003) y reivindicarse como el traductor de los ideales de los “30.000 compañeros que no están” (Kirchner, 2006). De este modo evocó, recreó y transformó la memoria discursiva militante de los años 70’ en la voz presidencial (Montero 2012), y en simultáneo, interpeló política, ideológicamente y afectivamente a los integrantes de las organizaciones del MDHs que debieron posicionarse frente al gobierno. A su vez, la apelación a la recuperación de un proyecto nacional y popular operó preparando las condiciones para la aceptación de las políticas públicas en relación a los derechos humanos o su radical rechazo.

En suma, el cambio en la clave interpretativa acerca de la definición de la etapa combinó la idea de una ruptura con la impunidad resultante de acciones y políticas públicas adoptadas por el gobierno, pero también por la interpelación ideológica y afectiva que supuso enunciar la posibilidad de recuperación de un proyecto histórico generacional, de la generación de los “compañeros desaparecidos”. Esto puso en marcha otro cambio de clave interpretativa al interior de algunas organizaciones del MDHs que consistió en una redefinición del lugar asignado al Poder Ejecutivo y, en términos más amplios, al Estado.

4. De creer, a militar en el Estado

Durante la etapa posterior a la sanción de las leyes de impunidad, el Estado fue situado como el garante de la impunidad política constituyéndose en el principal antagonista de la mayoría de las organizaciones del MDHs. Aunque algunas habían logrado ciertos avances en virtud de sus objetivos cooperando con distintos niveles del Estado, para la mayoría éste era el culpable de garantizar la impunidad a los responsables de la comisión de crímenes durante el terrorismo de Estado. El Estado nacional era el “otro” antagónico, el adversario, que definió sus estrategias de la lucha y que demarcó la frontera política entre adversarios y aliados. En términos más amplios, esta interpretación se deslizó también a la política partidaria y a los políticos, dando lugar a un desprecio general por la actividad política formal en oposición a la militancia social. Para los familiares y sobrevivientes que integraban las organizaciones de derechos humanos, los distintos poderes del Estado (el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial) eran situados como parte de un engranaje que consagraba la impunidad política y jurídica para los responsables del Terrorismo de Estado. En consecuencia frente a este universo binario, durante mucho tiempo para la mayoría la única opción posible fue la confrontación. Pero ahora la situación se les presentaba de manera diferente: las decisiones y medidas políticas respecto al tratamiento del pasado de terrorismo de Estado que impulsó el Poder Ejecutivo y su apelación afectiva e ideológica, hicieron que algunas de las organizaciones del MDHs comenzaran a visualizar al Estado como un medio de lucha para la conquista de derechos.

La posibilidad concreta de impulsar políticas desde el gobierno, o al menos ser escuchados en sus demandas, condujo a los integrantes de las organizaciones a repensar el rol asignado al Estado y a redefinir uno nuevo. Emergió de este modo una nueva clave interpretativa acerca del Estado caracterizado ahora en dos niveles: como proveedor y como medio para la conquista de derechos. En el primero de los casos, este comenzó a ser interpretado como la posibilidad de obtención de nuevos recursos para las tareas de las organizaciones, que se tradujo en un acompañamiento económico e institucional en sus iniciativas, nunca antes obtenido¹⁶. Esto no significaba una

¹⁶ Los distintos recursos de origen estatal obtenidos por organizaciones del MDHs durante el periodo 2003-2007 constituyen uno de los temas de menor visibilidad y de mayor dificultad de establecer en las investigaciones acerca de la relación entre el MDHs y el Estado. Como indicador de los recursos estatales recibidos por algunas organizaciones del MDHs podemos observar que en la ley 26.198 de presupuesto para 2007, su artículo 81 otorga la suma de un millón cuatrocientos diez mil pesos (\$ 1.410.000) para ser destinada en carácter de aporte no

cuestión menor pues algunas de las organizaciones se encontraban con numerosas dificultades para sostener sus emprendimientos y tareas, y otras no disponían de recursos estables¹⁷. Pero también significó vislumbrar al Estado como un espacio de consagración de derechos permitiendo la posibilidad de avanzar a un nivel de vinculación con el mismo nunca antes alcanzado. Esto último, se manifestó en una manera de concebir la vinculación con el Estado como parte de un proyecto político estratégico de largo plazo, desde donde fortalecer la lucha política contra un modelo de país y de sociedad, asociado a la idea de impunidad. En definitiva, era una transformación radical en el modo en que el Estado era concebido y la vinculación con éste comenzó a estructurarse en torno a una creencia en su legitimidad como medio para un fin superior.

Al interior de las organizaciones del MDHs la vinculación con el nuevo gobierno trajo aparejadas discusiones acerca de la estrategia histórica de las organizaciones y, para algunas, significó poner en cuestión un postulado identitario que las había definido, y que se encontraba asociado a la idea de autonomía del Estado y de los partidos políticos. Las organizaciones que se orientaron hacia la aceptación de una nueva relación con el Estado se encontraron, además, ante un hecho novedoso: la progresiva integración de sus militantes en distintas estructuras y niveles del Estado. Esto fue especialmente importante en el caso de Familiares e HIJOS, y permitió observar la emergencia de una clave de interpretación donde, según palabras de sus integrantes, “militar en el Estado”¹⁸ se volvió la consigna que expresó el nuevo espíritu de transformar un espacio representado como negativo, en una plataforma desde donde desarrollar actividades tendientes a avanzar en la lucha por derechos, por la memoria y contra la impunidad. En ocasiones, la doble militancia en el MDHs y en el Estado generó fuertes tensiones y condujo a divisiones especialmente cuando algunas organizaciones mostraron públicamente sus diferencias acerca de distintas políticas adoptadas por el gobierno¹⁹. En otros casos, el acercamiento al Estado implicó un aumento en la intensidad de los vínculos de los militantes de estas organizaciones con la política institucional y la burocracia del

reintegrable a la Fundación Abuelas de Plaza de Mayo y la suma de un millón seiscientos ochenta mil pesos (\$ 1.680.000) para ser destinada, en el mismo carácter, a la Asociación Madres de Plaza de Mayo.

¹⁷ AMPM constituía uno de los casos más emblemáticos. Hacia comienzos de 2003 los emprendimientos en torno a la AMPM abarcaban un café literario, una radio, un semanario y una universidad, que se sostenían precariamente con fondos propios y subsidios internacionales.

¹⁸ Esta categoría fue manifestada en distintas entrevistas a miembros de organizaciones del MDHs realizadas por el autor durante noviembre y diciembre de 2012.

¹⁹ Como el caso de la intervención del Instituto Nacional de Estadística y Censos o la decisión de pagar la deuda externa.

Estado a fin de lograr la gestión de los distintos proyectos. Asimismo, produjo el desarrollo de una compleja red de interacciones por parte de miembros de las organizaciones de Derechos Humanos con otros integrantes del Estado a fin de poder satisfacer las exigencias del trabajo institucional.

Pero no todas las organizaciones del MDHs interpretaron de la misma manera al gobierno kirchnerista y sus políticas. Si la AMPM y, en menor medida APM, representaban a las organizaciones más cercanas al gobierno, otras organizaciones como MPM Línea Fundadora, APDH, SERPAJ y CELS, presentaron una estrategia dual frente al gobierno: desplegaron una política de acompañamiento a las iniciativas estatales en materia de derechos humanos aunque se reservaban el derecho a cuestionar y a confrontar si fuese necesario en otras áreas. Los organismos que conforman este grupo pretendían preservar cierta autonomía frente al gobierno pues para la mayoría existía un límite que no estaban dispuestas a traspasar, consistente en su integración política al gobierno. Pero como veremos a continuación otras organizaciones, especialmente la Asociación de Ex Detenidos Desaparecidos y otras identificadas con partidos políticos de izquierda, priorizaron una lectura ideológica y promovieron un creciente enfrentamiento con el gobierno y sus políticas mientras acusaron a este de apropiarse de la bandera de los derechos humanos.

Las diferencias entre estas organizaciones y el gobierno comenzaron a gestarse desde los primeros meses y abarcaron numerosos temas, pero alcanzaron visibilidad pública en el acto conmemorativo por el 29º aniversario del golpe militar realizado el 24 de marzo de 2005 en la Plaza de Mayo. En dicho acto estas organizaciones enroladas en el denominado Encuentro Verdad Memoria y Justicia²⁰ (en adelante EVMJ) manifestaron sus diferencias con el gobierno:

A casi dos años de gobierno de Kirchner, no se ha tomado ninguna medida para cambiar de fondo la situación de la Argentina, para que deje de ser un país oprimido por las potencias imperialistas, con millones de habitantes viviendo

²⁰ El encuentro se gestó originalmente como una comisión para organizar la convocatoria a la marcha del 24 de marzo de 2000 y funcionó como un espacio de articulación de las organizaciones de derechos humanos, partidos políticos y organizaciones sociales. Desde 2004, su composición cambió y algunas organizaciones de derechos humanos dejaron de participar en dicho espacio. Entre las principales organizaciones del MDHs que actualmente integran el encuentro se destacan la Asociación Ex Detenidos Desaparecidos (AEDD), la Asociación de Profesionales en Lucha (Apel), la Coordinadora Antirrepresiva por los Derechos del Pueblo (Cadep), la Coordinadora Contra la Represión Policial e Institucional (CORREPI), el Centro de Abogados por los Derechos Humanos (CADHU), el Centro de Profesionales por los Derechos Humanos (Ceprodh) y el Colectivo Memoria Militante.

en las peores condiciones y sin poder acceder a los derechos básicos: trabajo, vivienda, educación, salud. A pesar de su discurso, el genocidio de ayer se continúa hoy en el hambre y la desocupación, en la impunidad y la represión, y el gobierno de Kirchner no solo no ha atacado sus causas sino que éstas se profundizan día a día. (Documento encuentro verdad Memoria y justicia, 24 marzo de 2005)

Para estas organizaciones el nuevo gobierno era una continuidad de los anteriores, en especial en sus políticas económicas, y los avances en las políticas de derechos humanos y el juzgamiento por los crímenes de terrorismo de Estado eran el resultado de la lucha de las organizaciones de derechos humanos. En su interpretación el gobierno y el Estado, en sus distintos niveles, eran representados como los garantes de la continuidad de la impunidad y del neoliberalismo.

Un año después la diferencia entre las organizaciones del Encuentro y aquellas cercanas al gobierno se intensificaron durante el acto conmemorativo por el 30º aniversario del golpe militar. En la Plaza de Mayo, ante más de 50.000 personas, la lectura de un documento del EVMJ que contenía fuertes críticas al gobierno generó una serie de disputas en el palco principal que culminaron con el abandono del mismo por parte de APM, AMPM e HIJOS, el cuestionamiento público de la titular de APM²¹ y una solicitada de algunas organizaciones señalando la negativa a adherir al documento que fue publicada en los días posteriores en diarios de circulación nacional²². Lejos de atenuarse, las tensiones al interior del MDHs seguirían en aumento: pocos meses después, tras la desaparición de Jorge Julio López²³, las organizaciones del EVMJ responsabilizaron al

²¹ Al día siguiente en el diario Clarín, la presidenta de APM Estela Carlotto explicó la postura adoptada: "Me parece injusto hablar contra el Gobierno en estas circunstancias. Nosotros no firmamos el documento, no es grato para nada [...] Yo no quiero hablar, yo quiero gente unida, pero parece que no se entiende". Esto generó la respuesta de algunos organismos nucleados en el Encuentro que señalaron que las acusaciones esgrimidas eran "una mentira y un burdo intento de esconder una maniobra perfectamente orquestada destinada a evitar que se leyera un documento que señala críticas al Gobierno".

²² La solicitada fue publicada el 27/3/06 en el diario Página 12 con las firmas de APM, APDH, MPM, MPM LF, Familiares, SERPAJ y Herman@s.

²³ Jorge Julio López era un albañil, que había sido víctima del terrorismo de Estado durante la dictadura militar. Entre 1976 y 1979 permaneció secuestrado en distintos centros clandestinos de detención de la provincia de Buenos Aires. Se encuentra desaparecido desde el 18 de septiembre del año 2006, poco después de brindar testimonio en el marco del primer juicio tras la derogación de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final que se realizó contra el ex comisario Miguel Etchecolatz. Miguel Etchecolatz fue Director de Investigaciones de la Provincia de Buenos Aires entre marzo de 1976 y diciembre de 1977. Fue el encargado de uno de los centros de detención clandestinos donde había estado secuestrado López y fue la mano derecha del ex

gobierno nacional por su inacción para esclarecer los hechos, lo acusaron de no brindar protección a los testigos y de no dismantlar el aparato represivo, lo que acrecentó más aún su enfrentamiento con las organizaciones del MDHs cercanas al gobierno²⁴.

La profundidad de los cambios operados en algunas de las organizaciones del movimiento se cristalizó durante la campaña electoral de 2007. Durante esta, algunos de los principales referentes de MPM, MPM Línea Fundadora, APM e HIJOS se manifestaron a favor de la candidatura de Cristina Fernández de Kirchner y de las políticas del gobierno. Asimismo, algunos de sus referentes además se integraron a las listas del FPV como referentes en derechos humanos y otros en virtud de su pertenencia a La Cámpora²⁵. En su conjunto todos ellos expresaban un hecho inédito: para muchos de los integrantes de estas organizaciones de derechos humanos era su gobierno, su proyecto, en el que creían e interpretaban como la realización de lo que durante años se les había negado: la memoria, la verdad y la justicia.

5. Conclusiones

A lo largo de estas páginas hemos pretendido presentar algunos aspectos de lo que consideramos constituye un cambio decisivo operado en parte de las organizaciones del MDHs de Argentina, a partir de periodo político inaugurado en 2003. En este sentido pudimos observar que durante el gobierno de Néstor Kirchner se produjeron un conjunto de políticas públicas reparatorias orientadas a generar condiciones para el castigo de los crímenes, el reconocimiento estatal, la búsqueda de la verdad y la difusión de lo ocurrido y la reparación económica. Aunque muchas de estas medidas retomaban y se erigían sobre políticas desplegadas por otras gestiones, el nuevo gobierno les asignó un carácter fundacional, que combinado con una apelación al pasado y una reivindicación de la militancia política de

General Ramón Camps. En 2006 fue condenado a reclusión perpetua por la comisión de delitos de lesa humanidad cometidos en el marco de un genocidio y actualmente se encuentra detenido.

²⁴ En gran medida como respuesta al caso López y al escaso avance de los juicios, el gobierno avanzó en la creación del programa Verdad y Justicia. Mediante el Decreto N° 606 del 22 de mayo de 2007, pretendió “centralizar la coordinación de todas las dependencias del Poder Ejecutivo intervinientes en las investigaciones por los crímenes contra la humanidad cometidos durante la última dictadura cívico-militar. En ello se considera como aspecto prioritario garantizar la protección integral de las víctimas, testigos, querellantes y funcionarios involucrados en el proceso de juzgamiento por aquellos hechos”.

²⁵ Agrupación política fundada en el año 2006, que apoya las gestiones de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. Se destaca por su composición juvenil y entre sus principales dirigentes se encuentran Máximo Kirchner, Andrés Larroque, José Ottavis, Eduardo de Pedro y Juan Cabandié (estos últimos hijos de desaparecidos). Al respecto véase Di Marco, 2012.

los años 70' y de los desaparecidos, generó un cambio en la evaluación de la etapa y sus oportunidades para una parte de las organizaciones del MDHs que abandonaron su histórica postura de confrontación y comenzaron a acompañar al nuevo gobierno.

La reflexión que presentamos aquí no busca de ningún modo cerrar otras líneas posteriores que deberán avanzar en distintos aspectos acerca de los cambios en la modalidad de vinculación entre el Estado y el MDHs. En este sentido, nos parece importante señalar algunos aspectos a considerar en una futura agenda de trabajo acerca de los cambios en el MDHs de Argentina. Por un lado, es necesario avanzar a una línea de análisis que pueda abordar la manera en que se insertaron los organismos de derechos humanos en la gestión pública durante los gobiernos kirchneristas y qué cambios produjo esto al interior de las organizaciones. Las nuevas tareas de gestión y la vinculación con las burocracias estatales produjeron un desafío para los organismos de derechos humanos que debieron reestructurar sus pautas organizativas a fin de poder cumplimentar las nuevas tareas e implicó una especialización de funciones a su interior. En este aspecto, la vinculación con el Estado y la incorporación a sus estructuras pudo haber significado una burocratización de las tareas y rutinas con efectos que aun no han sido estudiados. Asimismo, la vinculación con el Estado permitió nuevas vías de acción para las organizaciones del MDHS y fuentes de financiamiento para nuevos emprendimientos sobre los cuales se conoce aun bastante poco. Consideramos necesario indagar en los modos organizativos que adoptaron los nuevos emprendimientos desplegados por los organismos y cómo se expresó en ellos el vínculo con la política. Por último, también es clave considerar cómo incidió esta institucionalización en la elaboración de las políticas públicas respecto al pasado de terrorismo de Estado, y si esto tuvo como resultado una ampliación de la noción de derechos humanos o, por el contrario, reforzó un sentido preexistente de esta noción restringiéndola únicamente a las violaciones a los derechos humanos durante la última dictadura militar. Preguntarnos por estas cuestiones es algo más que un mero ejercicio de investigación que cobra especial sentido en la coyuntura actual donde una parte de la sociedad estigmatiza y defenestra a las organizaciones de derechos humanos, mientras pide un cierre al tratamiento del pasado dictatorial. Es un modo de pensar y reflexionar acerca de cuáles serán los desafíos y caminos por seguir en esta larga lucha, aun inconclusa, contra la impunidad de los crímenes cometidos durante el terrorismo de Estado en Argentina.

6. Bibliografía.

- Andriotti Romanin, Enrique (2012): De la confrontación a la cooperación. Los cambios en las estrategias y marcos interpretativos del Movimiento de derechos humanos de Argentina frente al “Kirchnerismo” (2003-2011). En: Tejerina, Benjamín & Ignacia Perugorria (eds.), *Global Movements, National Grievances. Mobilizing for ‘Real Democracy’ and Social Justice*, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco
- Brysk, Alison (1994): *The politics of human rights in Argentina: protest, change, and democratization*. Stanford (CA), Stanford University Press.
- Braslavsky, Guido (2009): *Enemigos íntimos. Los militares y Kirchner*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Di Marco, Laura (2012). *La Cámpora: Historia secreta de los herederos de Néstor y Cristina Kirchner*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Elster, Jon (2006): *Rendición de cuentas. La justicia transicional en perspectiva histórica*, Buenos Aires, Katz.
- Encuentro Verdad Memoria y Justicia (2005): 24 de marzo de 2005. Mimeo.
- García Delgado, Daniel y Palermo, Vicente (1989): El movimiento de derechos humanos en la transición a la democracia en la Argentina. En: Camacho, Daniel y Menjivar Rafael (eds.). *Los movimientos populares en América latina*, México, Universidad de las Naciones Unidas.
- González Bombal, María Inés y Sonderguer, María (1987). “Derechos humanos y democracia”. En: Jelin, Elizabeth (Comp.) *Movimientos sociales y democracia emergente/I*, Buenos Aires, CEAL.
- Guembe, María José (2004): *La Experiencia Argentina de Reparación Económica de Graves Violaciones a los Derechos Humanos*, Buenos Aires, CELS. Disponible en: http://www.cels.org.ar/common/documentos/experiencia_argentina_reparacion.doc. Visitado el 12 julio de 2015.
- Jelin, Elizabeth (1995): La política de la memoria: el Movimiento de Derechos humanos y la construcción democrática en la Argentina. En: Acuña, Carlos y otros (eds.), *Juicios, castigos y memorias. Derechos humanos y justicia en la política argentina*, Buenos Aires: Nueva Visión.
- (1985): *Los nuevos movimientos sociales (2 tomos)*, Buenos Aires, CEAL.
- Kirchner, Néstor (2006): Palabras del presidente Néstor Kirchner, en el acto de conmemoración del “Día nacional de la memoria por la verdad y la justicia, celebrado en el colegio militar de la nación, Buenos Aires, Biblioteca del Congreso de la Nación Argentina
- (2003): Discurso ante la honorable asamblea legislativa”. Publicación del Congreso de la Nación, Buenos Aires, Biblioteca del Congreso de la Nación Argentina
- Leis, Héctor Ricardo (1989): *El movimiento por los derechos humanos y la política argentina*, Buenos Aires, CEAL.
- Lvovich, Daniel y Bisquert, Jaquelina (2008): *La cambiante memoria de la dictadura*, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento /Biblioteca Nacional.

- Montero, Ana Soledad (2012): *¡Y al final un día volvimos! Los usos de la memoria en el discurso kirchnerista (2003 -2007)*, Buenos Aires, Prometeo.
- Pereyra, Sebastián (2005): ¿Cuál es el legado del movimiento de derechos humanos? El problema de la impunidad y los reclamos de justicia en los 90. En: Schuster, Federico, Naishtat, Francisco (eds.), *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Prometeo.
- Salvi, Valentina (2012): *De vencedores a víctimas. Memorias militares sobre el pasado reciente en Argentina*, Buenos Aires, Biblos.
- Sikkink, Kathryn (1996): The Emergence, Evolution, and Effectiveness of the Latin American Human Rights Network. En: Jelin, Elizabeth y Hershber, Erik (Eds.). *Constructing Democracy: Human Rights, Citizenship, and Society in Latin America*, Boulder, Westview Press.
- Sonderguer, María (1985): Aparición con vida, el Movimiento de derechos humanos en la Argentina. En: Jelin, Elizabeth (eds.), *Los nuevos movimientos sociales/ tomo 2*, Buenos Aires, CEAL.
- Veiga, Raúl (1985): *Las organizaciones de derechos humanos*, Buenos Aires, CEAL.

ARTICULOS LIBRES

Una mirada de abajo hacia arriba. Articulación y trascendencia de la Comisión Nacional Sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) delegación Mar del Plata

A look from the bottom up. Articulation and significance of the National Commission on the Disappearance of Persons (CONADEP) delegation Mar del Plata.

María Eliana Funes

(UNMDP - GVJDH) - eliana.funes@hotmail.com

Resumen:

El objetivo del presente trabajo es realizar un resumido acercamiento a la delegación de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) que desempeñó sus tareas en la ciudad de Mar del Plata. Aquí intento dar cuenta de cómo fue el proceso en que se constituyó la Delegación, cómo fue su funcionamiento, las relaciones entre sus integrantes y con otros actores de la ciudad. Este trabajo intenta brindar nueva información en torno a los emprendimientos realizados sobre la ciudad de Mar del Plata para tratar el pasado reciente de violaciones a los derechos humanos, pero también aportar al conocimiento de cómo se produjo a nivel local la transición a la democracia.

Palabras Clave:

Memorias – Derechos Humanos – CONADEP- Marcos Interpretativos- Sociología Política

Abstract:

The aim of this paper presents a summary approach to the delegation of the National Commission on the Disappearance of Persons (CONADEP) that perform their tasks in the city of Mar del Plata. Here I attempt to account for as was the process in which the Delegation how was its operation, relations between its members and others in the city was established. This paper attempts to provide new information about the projects carried out over the city of Mar del Plata to treat the recent past of human rights violations , but also contribute to the knowledge of how locally produced transition to democracy.

Keywords: *Memoirs - Human Rights – CONADEP- Interpretative frames- Political Sociology*

Fecha de recepción: 17 de junio de 2015

Fecha de aprobación: 23 de octubre de 2015

1. Introducción

El 10 de diciembre de 1983 asumió como presidente democrático Raúl Alfonsín, dando fin a la dictadura cívico-militar que gobernó la Argentina entre 1976 y 1983. Desde el inicio de su gestión éste debió enfrentar distintas demandas acerca de cómo lidiar con el pasado dictatorial provenientes, sobre todo, de dos sectores que sostenían posiciones adversas: Por un lado, las Fuerzas Armadas que solicitaban el reconocimiento y reivindicación por su actuación en lo que denominaron la “lucha antiterrorista” realizada entre marzo de 1976 y diciembre de 1983. Para éstas la “guerra” contra la subversión fue necesaria para salvar la Nación y por ello, demandaban que era necesario que el nuevo gobierno democrático apoyara su postura y no iniciara una revisión de lo actuado. Por otro lado, las organizaciones del Movimiento de derechos humanos, integradas principalmente por familiares de víctimas y sobrevivientes del terrorismo de Estado, solicitaban la aparición de miles de ciudadanos desaparecidos y demandaban al nuevo gobierno alguna certeza acerca de lo acontecido con las víctimas durante la dictadura militar.

Frente a estas demandas Alfonsín se vio en la obligación de decidir cómo enfrentar lo ocurrido durante el período dictatorial. En contraposición a otras propuestas¹, una de las primeras medidas del gobierno consistió en la creación de una Comisión encargada de recibir denuncias y testimonios que contribuyesen a conocer la verdad acerca de las desapariciones mediante una sistematización del funcionamiento del poder represivo como así también a elaborar un registro de los desaparecidos. Así, a través del Decreto presidencial N° 187 del 15 de diciembre de 1983, creó la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (en adelante CONADEP) convocando a intelectuales, personalidades del país y también a militantes de por los derechos humanos. Una vez creada la CONADEP, esta comenzó a recibir denuncias y testimonios. A los pocos meses, la comisión decidió ampliar la recopilación de la información en ciertos puntos clave del interior del país y creó distintas delegaciones en algunas de las ciudades donde la represión se desplegó con más intensidad: Córdoba, Bahía Blanca, Rosario, Santa Fe, una representación en la ciudad de Resistencia –Chaco y Mar del Plata.

En este trabajo se centrará en indagar acerca de distintos aspectos de la creación de una de las delegaciones de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, que funcionó en la ciudad de Mar del Plata (en adelante CONADEP MDP) como punto de

¹ Al respecto véase Acuña y Smulowitz 1995.

entrada para analizar las luchas políticas por las memorias y los sentidos sociales del pasado reciente de represión política y terrorismo de Estado en la ciudad de Mar del Plata. Para ello se indagará en las condiciones de emergencia de esta delegación, la trama de relaciones políticas sociales y culturales en la que se inscribió, los conflictos en torno a la tarea a realizar y los sentidos del pasado que ésta presentó en su informe.

Para la realización de este trabajo se utilizaron 4 entrevistas en profundidad realizadas a integrantes de la delegación CONADEP Mar del Plata y allegados. Este número es significativo teniendo en cuenta que la delegación contaba tan solo con 8 miembros de los cuales 2 se imposibilita la entrevista por razones varias. Es importante tener en cuenta que las entrevistas se realizaron con anterior consentimiento informado a los entrevistados. Al mismo tiempo se utilizaron otras fuentes como documentos de la CONADEP Mar del Plata, archivos de diarios locales (El Atlántico – La Capital), Diario del Juicio a las Juntas militares y el diario del Juicio por la Verdad de Mar del Plata.

Algunas de las preguntas que organizan este trabajo esta investigación son: ¿Cómo se creó la CONADEP MDP?, ¿Qué relación existió entre la CONADEP y la delegación de Mar del Plata?, ¿Qué diferencias y similitudes había entre ambas?. De manera más amplia, esta tesis busca aportar al conocimiento de las modalidades elaboradas para el tratamiento del pasado reciente en Argentina mirando una de ellas “desde abajo”, con el objetivo de lograr un aporte a la comprensión de su dinámica de funcionamiento, sus conflictos y los sentidos del pasado que allí se presentaron.

2. Los primeros pasos.

La decisión de la creación de la CONADEP MDP se tomó en virtud del carácter y la intensidad que había asumido la represión en Mar del Plata. Al respecto un integrante de la CONADEP recuerda:

El caso es que en Mar del Plata había una registración importante de casos que en relación con la población era significativa. Mar del Plata además es sede de las 3 fuerzas. Tiene una característica que no cualquier lugar del país tiene, es decir, Fuerza Aérea, Marina y Ejército tienen delegaciones instaladas en la ciudad. Y además, había una registración previa de casos y además había la idea al menos en la creación de la Delegación es que esto sirviera de contacto con otras ciudades. Principalmente con las ciudades del sud-este de la provincia de Buenos Aires. Para recoger datos de otras localidades y de otros

lugares del Sud-este de la provincia de Buenos Aires. Y el número de casos de Mar del Plata fue importante. Fue de las ciudades que tuvo en proporción una cantidad importante de desaparecidos. Tal es así que bueno la CONADEP registro más de 200 casos. Entonces de esos casos podemos decir que el 50% ya estaba registrado por familiares no?. Eso evidentemente refleja una situación que no era digamos la corriente en muchas ciudades, es decir, que todas tuvieran sus víctimas pero no con la dimensión o la cantidad que tuvo Mar del Plata. Entonces esa fue la razón de la creación de la comisión (Fragmento de entrevista a integrante de CONADEP Delegación Mar del Plata).

Por ello, el 27 de marzo de 1984 en la ciudad de Mar del Plata se realizó una reunión en el Colegio de Abogados (en adelante CDA) con el fin de presentar públicamente la conformación de la CONADEP MDP. En dicha reunión uno de los integrantes de la Comisión Nacional, Hilario Fernández Long, informó que el objetivo principal que debía alcanzar la delegación era “recibir denuncias y pruebas referidas a personas desaparecidas, averiguando destino o paradero” y, al mismo tiempo, dejó en claro que “la CONADEP MDP no tenía posibilidad alguna de realizar ningún tipo de denuncia legal sobre sucesos ocurridos ya que le correspondía al Poder Ejecutivo Nacional”².

Desde un comienzo se pudo observar la existencia de vínculos directos entre la CONADEP y el CDA de la ciudad de Mar del Plata. El CDA era una organización importante para los integrantes de la CONADEP pues había sido una de las pocas voces que se alzaron en la ciudad contra la represión dictatorial, especialmente en relación al caso conocido como “la noche de las corbatas” y que tras el retorno a la democracia se manifestó a favor de la revisión del pasado dictatorial³. Por este motivo, desde la CONADEP decidieron que algunos de los miembros de la CONADEP MDP deberían provenir del Colegio de Abogados. Uno de los integrantes de la CONADEP MDP manifestó el porqué de esta decisión:

La CONADEP Nacional quiso reconocerle al colegio de abogados su actuación, más allá de lo que uno pueda juzgar en

² Diario “El Atlántico”, 27 de marzo de 1984.

³ Poco tiempo después de que asumió Alfonsín, el Dr. Oscar Huerta fue nombrado presidente del Colegio de Abogados y junto con la comisión directiva decidieron presentar alrededor de 120 Habeas Corpus como un acto reivindicativo para aquellos que no habían podido hacerlo durante la dictadura.

última instancia. Bueno la CONADEP nacional quiso reconocer esa gestión. Entonces, bueno, hay un abogado porque representa al Colegio de Abogados. Bueno después era de alguna manera los otros 3 abogados que éramos Marcelo Isaurralde, Fertitta y yo, éramos los únicos abogados que habíamos hecho presentaciones vinculadas con el tema de desaparecidos en Mdp entonces de alguna manera nosotros fuimos abogados de familiares en ese momento y fuimos los 3 abogados que patrocinamos la causa de los NN en el cementerio y por eso nos eligieron. Después eligieron a los religiosos porque el MEDH era una fuerza muy importante, tuvo una actividad importante. Y además, la Nacional estaba integrada por religiosos protestantes, del judaísmo, del catolicismo (Fragmento de entrevista a integrante de CONADEP MDP)

Esto último potenció la colaboración del CDA con la CONADEP y se produjo entre estas un vínculo casi orgánico⁴. Para la CONADEP era muy importante el apoyo del CDA para poner en marcha una delegación pues esta era una institución prestigiosa y de mucha importancia en la ciudad, pero también porque le podía permitir conseguir recursos para la realización de sus tareas. Aunque los integrantes seleccionados para conformar la CONADEP MDP aceptaron la tarea, algunos manifestaron no estar seguros de que el gobierno de Alfonsín les pudiera brindar la seguridad necesaria para esta tarea, expresando su temor latente a que un nuevo golpe militar interrumpiera el gobierno democrático.

Otro aspecto importante radicó en que si bien la selección de los integrantes de la CONADEP MDP fue realizada por la CONADEP, estos convocaron a las organizaciones del Movimiento de derechos humanos de Mar del Plata y a personalidades de distintas iglesias y credos de la ciudad para que también aportaran algunos integrantes. Un integrante de la comisión recuerda al respecto:

Y si estaba la gente del MET porque allí hay varios sacerdotes que integran, desde protestantes, católicos y judíos que formaban parte de la CONADEP que de algún modo tenían que ver con el MET. El Dr. Fertitta tenía antecedentes previos de su militancia en derechos humanos desde el punto de vista político,

⁴ En el acta número 894 de reuniones del CDA del día 22 de marzo del año 1984, en el punto D del "Informe de Presidencia" se establece que se llevará a cabo, a pedido de la delegación, la reunión de imposición de cargos en la sede del Colegio y se informa que el Presidente del CDA (el Dr. Oscar Huerta) ha sido designado parte de la delegación como miembro titular. Acta n° 894 Colegio de Abogados sesión ordinaria 22-3-1984.

es decir como defensor de presos políticos; y además, como integrante de la Asamblea Permanente. La señora de Toledo era presidenta de Familiares y ese fue el motivo. Después estaba la representación del colegio de abogados, el Dr. Huerta, porque bueno, el Colegio de Abogados de Mar del Plata fue unos pocos de los que se interesó por los abogados privados de la libertad. Por lo menos en una primera etapa. (Fragmento de entrevista a integrante de CONADEP MDP)

En este sentido, uno de los aspectos característicos de la conformación de la CONADEP MDP fue la importante incidencia de las organizaciones de derechos humanos. Aunque en apariencia replicó lo que ocurría a nivel nacional⁵, en MDP ocurrió algo diferente: la delegación local tuvo una vinculación estrecha con una organización de “afectados directos”⁶: la Comisión Madres, Abuelas y Familiares de detenidos desaparecidos (en adelante CMAyF)⁷.

Este vínculo se forjó desde el inicio y la CONADEP MDP comenzó su investigación a partir de los archivos que tenía la organización antes mencionada. Es importante recordar que una de las integrantes de la CONADEP MDP, María Luisa Turon de Toledo era integrante de la organización Madres de Plaza de Mayo algo contra la posición adoptada por la organización a nivel Nacional⁸. Al respecto uno de los integrantes de la CONADEP MDP recuerda:

La función primaria de la Comisión Nacional por la Desaparición Forzada de Personas era hacer un registro nacional de los desaparecidos. Ahora esa delegación empezó a trabajar a partir de un archivo que ya tenía familiares, es decir Madres, Abuelas y Familiares de detenidos desaparecidos; que había elaborado durante la dictadura y que a partir de allí comenzó la base a partir de la cual se iniciaron esas registraciones (Fragmento de entrevista a integrante de CONADEP Delegación Mar del Plata)

⁵ En la CONADEP Nacional gran parte de los integrantes de la APDH, entre ellos Graciela Fernández Mejjide, decidieron participar del nuevo espacio “*De Nevares, en nombre de la comisión, le propuso a Fernández Mejjide conducir la Secretaría de denuncias; ésta (...) aceptó al advertir que era una oportunidad concreta de investigación y al acordar con la APDH que sus miembros se sumaría a la CONADEP*” (Crenzel, 2008:63).

⁶ Al respecto véase Jelin, 1995.

⁷ Respecto a la CMAyF véase Capitán, 2013.

⁸ Madres de Plaza de Mayo, a nivel nacional, mantendrán su oposición al trabajo de la CONADEP ya que sostenían que estas tareas las debía hacer una Comisión Bicameral y no una Comisión de Profesionales. Si bien muchas integrantes de esta organización decidieron no presentar sus denuncias ante la CONADEP, otras colaboraron a escondidas (Crenzel, 2008).

De este modo, aun con matices, la conformación de la CONADEP MDP replicó el criterio utilizado para definir quienes debían participar en la CONADEP, donde coexistieron personalidades de un amplio espectro político y social, comparando un espacio de articulación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. Finalmente la CONADEP MDP quedó constituida por ocho miembros, entre los que estaban: Doctor Armando Rodolfo Fertitta, señora María Luisa Turón de Toledo, Padre Enzo Giustozzi, Doctor Juan Carlos Wlasic, Doctor Marcelo Andrés Isaurralde, Reverendo Rodolfo van Benthem, Doctor Oscar Antonio Huerta y Rabino Guillermo Bronstein. La CONADEP MDP procedió a administrar las tareas y responsabilidades de la misma forma que lo hacía la CONADEP a nivel nacional. Por este motivo se decidió que debía nombrarse un presidente, el cual sería el Dr. Armando Rodolfo Fertitta quien fue elegido por sus propios compañeros.

La elección de Fertitta fue muy importante pues permitió que la CONADEP MDP se situara simbólicamente ante la sociedad marplatense como espacio de intersección entre las luchas pasadas y presentes: por un lado, había sido abogado defensor de presos políticos y sociales, y era reconocido por su participación en la AGA⁹ durante la década de los 70'. A su vez, también era pública su vinculación con el Movimiento de derechos humanos al ser el presidente de la delegación Mar del Plata de la APDH y por su participación como patrocinante de familiares en el proceso de exhumaciones realizadas en el Cementerio Parque en el año 1982. Por último, sus antecedentes como miembro del Consejo directivo del CDA, del que formó parte durante muchos años, lo situaban como un importante miembro de la colegiación y le otorgaban un reconocimiento dentro del ámbito judicial local.

De este modo la conformación de la CONADEP MDP produjo la combinación de actores y organizaciones que desde los albores de la dictadura realizaron movilizaciones y presentaciones judiciales respecto a la desaparición de personas. Esto permitió la puesta en acción de recursos acumulados anteriormente y expresó las luchas políticas que desde principios de la dictadura se habían estructurado en torno a las violaciones a los derechos humanos en la ciudad. Esto facilitó que rápidamente pudieran iniciar sus tareas, aunque no fue una tarea sencilla.

Los primeros pasos de la comisión CONADEP MDP se orientaron a la recepción de denuncias y testimonios que permitieran

⁹ Asociación Gremial de Abogados (AGA). Al respecto véase Bozzi, 2007.

saber lo sucedido en torno a la desaparición forzada de personas. Dada la existencia de información recopilada por la CMAYF acerca de la magnitud de la represión en Mar del Plata y la importancia del sistema represivo desplegado en la ciudad, a partir de la existencia de bases militares de las tres armas, la CONADEP MDP se orientó en lograr establecer con mayor precisión el número de casos y en lograr establecer las características de cada uno de ellos. En este aspecto primó un doble criterio: no solo era sumar casos, sino lograr que la información en torno a ellos fuera lo más exhaustiva posible.

Las denuncias fueron tomadas a partir del 9 de abril de 1984 y durante los 5 meses subsiguientes en un local otorgado por la Municipalidad ubicado en la calle San Martín 3022¹⁰, a metros de la Catedral de los Santos Pedro y Cecilia, y en pleno centro de la ciudad. Aunque inicialmente la idea de algunos los integrantes de la CONADEP MDP fue de recibir las denuncias en el Colegio de Abogados, pronto se dieron cuenta que necesitarían un espacio más grande. Así fue como gestionaron ante el Municipio local en la calle San Martín en forma gratuita y para ello movilizaron redes sociales e institucionales a fin de lograr que este objetivo.

Según lo establecido en el Informe Final de la Delegación la CONADEP MDP partió de un número de denuncias” muy importante provistas por la organización de derechos humanos denominada “Comisión de Madres Familiares y Abuelas de Detenidos Desaparecidos”” (Informe Final CONADEP MDP, 1984: 2). Una primera tarea consistió en ampliar algunas de estas, por lo cual se contactaron con los denunciantes, pero también se recibieron otras (algunas de ellas anónimas) las cuales fueron asentadas en legajos para utilizarlas como datos importantes para la propia investigación. La recepción de las nuevas denuncias la realizaban los propios integrantes de la CONADEP MDP:

En general sí porque como era un trabajo voluntario. Todos de algún modo en algún momento determinado tenían que hacer algo. Y no podíamos estar todos todo el día. Porque evidentemente todos después tenían su propias actividades sacerdotales, profesionales. Evidentemente fue un trabajo que de alguna manera se organizó. Nosotros designamos una secretaria que fue Mari Ignace que de alguna manera fue la que ayudó a la recopilación de los testimonios pero después nos rotábamos en la atención. Nos rotábamos en la atención cada

¹⁰ Cabe mencionar que el local de la calle San Martín era un lugar municipal cedido temporalmente para que funcione la CONADEP MDP.

uno de nosotros en distintos horarios como para que haya permanentemente una presencia de integrantes de CONADEP a fin de que las personas que pudieran concurrir encontraran siempre abierto, o encontraran siempre a alguien que los iba a atender y, en última instancia, que pudiera contenerlos, asistirlos, de una manera inmediata es decir sin dilaciones. Muchas veces una persona decidía venir y si no encontraba a nadie después no volvía. No era una cuestión para decir "venga mañana". Se pensó en un horario que era extensivo. Era de la mañana hasta noche 20hs más o menos y en ese horario presencia rotativa. (Fragmento de entrevista a integrante de CONADEP Delegación Mar del Plata).

Esto mostró otra particularidad de la CONADEP MDP respecto del funcionamiento de otras delegaciones¹¹: en la de Mar del Plata no se tomó personal para la recepción de denuncias. Esto permitió reducir el margen de error respecto de la recepción de denuncias puesto que los integrantes la CONADEP MDP tenían experiencia respecto a cómo lidiar con las denuncias por desapariciones y secuestros. Pero, además, fue sustantivo en otro sentido pues permitió observar un proceso de aprendizaje que realizaban los miembros de la CONADEP MDP quienes realizaban todas las tareas. Sin embargo, desnudo también la orfandad en que comenzaron la realización de las tareas. Al respecto un entrevistado recuerda:

No, en la mayoría de los casos eran los integrantes. Porque tampoco había muchos recursos. Imagínense que estos de la CONADEP construyeron la delegación y listo. Una cosa formal ¿no? Hicieron la designación y listo. Hagan lo que quieran. No es que esto tenía algún respaldo o estructura atrás, ni nada ¿no? Es decir por eso que nosotros recurrimos al intendente para poder conseguir ese lugar físico elementos básicos para poder trabajar. Máquina de escribir, papelería. Cosas fundamentales para poder funcionar. Y después bueno hemos designado a estas personas que eran María Ignace y también participó Teresa Macias. Fueron dos personas que no formaban parte estructuralmente de la delegación pero que participaron y

¹¹. En el N° 5 del Diario del Juicio a las Juntas, del 25 de junio de 1985, el Obispo de la Iglesia Evangélica Metodista Carlos Gattoni (Integrante de la CONADEP delegación Córdoba) informó que el personal que recibía las denuncias fue seleccionado por una secretaria de la cual el había sido parte. No obstante en ningún momento especifica de que forma este personal fue seleccionado. Esto trajo aparejado que el margen de error de denuncias falsas o de una incorrecta recepción de denuncias fue mucho más amplio en la Delegación de Córdoba que en la de la ciudad de Mar del Plata.

colaboraron. Pero también lo hicieron con un gran compromiso y un gran desinterés. Porque, vuelvo a insistir, no había recursos económicos. La delegación no tenía un presupuesto para funcionar. También la constitución de las delegaciones en sí mismo fue una decisión política de la CONADEP Nacional tampoco era una cosa que estaba prevista de estructura inicial de la CONADEP. Sino que fue algo, imagínate que la CONADEP empezó en diciembre del 83 y esto se constituye en marzo del 84 y cesa en septiembre que es cuando se presenta el informe final. De las delegaciones y el informe final de la CONADEP
(Fragmento de entrevista a integrante de CONADEP Delegación Mar del Plata).

Aquí se pueden observar dos cosas muy importantes. Primero, más allá del apoyo formal, la labor en la CONADEP MDP, no había un presupuesto designado a la actividad propuesta ni recursos económicos. Solo la ayuda que recibieron por parte del CDA de la ciudad y la Municipalidad. En el acta N°895 de la comisión directiva el informe de secretaria informa que "se entrega a préstamo una máquina de escribir"¹². Esta colaboración continuó acentuando el estrecho vínculo entre los integrantes de una y otra organización, pero también mostró que la misma era unilateral, en cierta forma discrecional y referida a aspectos mínimos para el funcionamiento de la misma. Y segundo, no existieron, a excepción de las secretarías, personas externas a la Delegación que recibieran las denuncias. La incorporación de las secretarías constituyó un elemento importante pues ambas eran integrantes de organizaciones de derechos humanos que la CONADEP y mostró cómo las tareas de esta eran percibidas con una expectativa creciente por parte de los familiares de desaparecidos.

La metodología de recepción de denuncias fue una continuación de la que utilizó la CMAyF. Esta organización, que ya tenía una guía respecto a determinar ciertos datos básicos de la persona y de la circunstancias de su desaparición, impuso su lógica de recolección de información y la volvió oficial. Al mismo tiempo, los abogados integrantes de la CONADEP MPD, podían pedir oficios de informes, los cuales se solicitaban a las autoridades nacionales a través del ministerio de Defensa. Las denuncias eran tomadas en su totalidad siempre y cuando se verificara que se trataba de una desaparición forzada. Lo cual era algo difícil de lograr, pues en el contexto de los

¹² Véase acta de la comisión directiva del Colegio de Abogados N°895 del día 12 de abril de año 1984.

primeros años de la transición resultaba difícil para algunos de los secuestrados conceptualizar lo ocurrido. Sin embargo, la composición de la CONADEP MDP, en su mayoría militante con trayectoria en la lucha contra la dictadura y algunas familiares de desaparecidos, les permitía organizar los relatos como prueba de lo ocurrido:

Bueno primero lo establecíamos a través de los propios relatos. Bueno si la persona había presentado habeas corpus, si la persona había sido testigo de secuestros, bueno evidentemente había elementos. A la vez si la persona decía bueno "yo no había tenido noticias, no tiene conocimiento" bueno "me encontré con mi hijo tal día y después no lo vi mas no lo volví a encontrar no apareció". En todos esos casos y en todos esos relatos había por supuesto una relación que inicialmente no era tan explícita pero de una participación política de una militancia, de un determinado compromiso social. Aunque no había una identificación político-partidaria tal explícita como fue después con el tiempo ¿no? Pero se recogía, una parte importante eran hechos que ya estaban verificados porque eran casos que se habían recopilado FAMILIARES y que a la vez eran familiares o madres o abuelas que estaban participando activamente de la organización, es decir de ese organismo de derechos humanos con lo cual había una base que ya estaba verificada. (Fragmento de entrevista a integrante de CONADEP Delegación Mar del Plata)

Como indicamos con anterioridad, el objetivo que guió el trabajo de la CONADEP era la recolección de pruebas¹³. El Decreto que crea la CONADEP lo indica explícitamente: *"La Comisión no podrá emitir juicio sobre hechos y circunstancias que constituyen materia exclusiva del Poder Judicial"*¹⁴. No obstante, para los integrantes de la CONADEP MDP el horizonte de un posible juicio penal era algo latente desde el 13 de diciembre de 1983 cuando se conocieron los decretos que ordenaron llevar adelante la persecución contra los integrantes de la Junta militar. Esa idea de buscar la verdad con el horizonte incierto de la realización de un juicio penal, definió que verdad lograr y su formato: esta debía basarse en hechos, una

¹³ Uno de los integrantes de la CONADEP MDP entrevistado para esta investigación afirmó que la orden que provino de la CONADEP, qué desde allí se indicó que denuncias se debían tomar y que incluso afirmaron que la información era para ser utilizada en futuros juicios penales. No obstante, la CONADEP MDP tuvo autonomía sobre cómo y de qué manera recolectar esta información, para lo cual los integrantes se reunían casi diariamente para poder llevar la logística de como funcionar.

¹⁴ Véase Decreto presidencial 187-83 del día 15-12-1983

verdad fáctica, de carácter probatorio que pudiera verificarse. La verdad que pretendían alcanzar debía desprenderse de emociones, sentimientos y sensaciones y consignar elementos facticos verificables como lugares, nombres, personas intervinientes y fechas de las desapariciones.

En ocasiones la búsqueda de testimonios excedió los límites territoriales y condujo a recabar denuncias de personas exiliadas. Como recuerda un integrante de la CONADP MDP esto se realizó por vía de un exhorto judicial que permitiera la declaración de exiliados en el exterior. De este modo la tarea de la CONADEP MDP mostraba una articulación de acciones a nivel local, nacional e internacional donde la información recibida permitía una retroalimentación convergente (Sikkink, 2003) y abría nuevas vías de indagación.

Otro trabajo importante realizado por la CONADEP MDP fue la identificación de Centros Clandestinos de Detención (en adelante CCD). Para lograrlo, los miembros de la Delegación recopilaban varias denuncias sobre el mismo establecimiento y luego decidían ir a los sitios denunciados para que los testigos reconozcan el lugar. Esto suponía jerarquizar las denuncias y elegir cuales presentaban mayor capacidad de ser verificadas, pero también lograr que los testigos sobrevivientes accedieran a ir a los lugares donde habían estado en cautiverio. Para los sobrevivientes esta no era una tarea fácil pues en muchos casos, temían por represalias o incluso no poder probar que estuvieron allí.

Este tipo de inspecciones se estaba haciendo a nivel nacional por la CONADEP por lo que el ingreso a los mismos fue algo garantizado por miembros de ésta. Sin embargo, durante estas inspecciones se generaron situaciones de tensión entre los miembros de la CONADEP MDP, los testigos y los miembros de las instituciones militares visitadas¹⁵. Esto se debió principalmente a que los miembros de las FFAA visualizaban estas inspecciones como un “avance enemigo” en su territorio. No nos olvidemos que en Mar del Plata la mayoría de las instalaciones militares que habían funcionado como CCD, en el año 1984, seguían integradas activamente a las Bases Militares. Eran, todavía, parte un territorio inexpugnable. Por ello, el avance de sobre su territorio implicaba, para las FFAA, una fuerte violencia simbólica. En cambio, para la CONADEP MDP identificar un CCD implicaba visibilizar en espacio territorial la existencia de un lugar oculto, donde se había producido el cautiverio

¹⁵ Todos los entrevistados señalan que se produjeron situaciones de tensión con los miembros de las FFAA en algunas inspecciones, especialmente en la Base Naval donde no los quisieron dejar entrar.

de los desaparecidos. Era develar un secreto, aunque éste, en la mayoría de los casos, ya era conocido.

A efectos de realizar las inspecciones de los CCD se conformaba un grupo a tal efecto integrado por los miembros de la CONADEP MDP, por sobrevivientes, un fotógrafo y también un Ingeniero quien era el que realizaba los llamados "croquis" de los establecimientos. En ocasiones también los acompañaban periodistas, aunque estos no ingresaban.

Los lugares donde habían estado los detenidos ya habían sido denunciados por los sobrevivientes. Lo que se necesitaba era ir al lugar para obtener establecer el lugar físico, conseguir las pruebas. Uno de los momentos más difíciles fue cuando la CONADEP MDP al CCD que funcionó en Base Aérea, más conocido como La Cueva, ya que el lugar se encontraba intacto estando inclusive los tanques de agua con los ganchos en el techo donde se torturaba a los detenidos con el denominado "submarino"¹⁶. Esto generó un shock muy fuerte para los sobrevivientes y para los miembros de la CONADEP. Un miembro de la comisión entrevistado dijo, haciendo referencia a la visita a esta Base:

En el radar, sobre el bajo nivel, había un ambiente muy grande. Allí era donde los sobrevivientes se encontraban. Estaban a oscuras, encapuchados, y no los dejaban hablar entre ellos. Entonces uno de los testigos nos contaba que cuando llegaba el silencio y ellos suponían que el guardia estaba entretenido afuera con otras cosas, ellos reptaban y se juntaban a hablar. El problema era que todos tenían un lugar. Y el dijo: "yo tenía un lugar que daba a la esquina del aeropuerto y ahí yo me guiaba porque había un clavo doblado clavado en el piso, y yo lo tenía en la mano, ese era mi lugar y entonces cuando sentíamos ruido cada uno disparaba a su lugar sin hacer ruido y yo me agarraba del clavo y ahí me quedaba". Cuando fuimos a hacer el reconocimiento de La Cueva con este testigo se encontraba el clavo en esa esquina. Y bueno, ya te digo, era muy difícil no ponerse a llorar abrazado a los que estaban ahí, los que habían sobrevivido (*Fragmento de entrevista a integrante de CONADEP Delegación Mar del Plata*).

Esto nos permite observar que se formó un vínculo muy estrecho entre los integrantes y los sobrevivientes durante el periodo en que la CONADEP MDP realizó sus tareas.

¹⁶ El "Submarino" es un método de tortura que consiste en atar de manos y pies al detenido e introducirlo boca abajo en el agua hasta que empieza a ahogarse.

El reconocimiento de los Centros Clandestinos de Detención se efectuó a través de sonidos, silencios o estructuras edilicias como escaleras, puertas, entre otros. Es necesario tener en cuenta que al momento de la detención los secuestrados se encontraban encapuchados, esto les dificultaba ver y reconocer los establecimientos en donde estaban. El estar encapuchado genera un desdoblamiento en la identidad de los individuos: Por un lado, la capucha provoca que se deje atrás la identidad propia del individuo y por otro lado provoca el aislamiento total de la persona, la sensación de soledad, de tormento, la sensación de estar muertos antes de tiempo (Theidon, 2006). Para los sobrevivientes regresar a los CCD fue una experiencia difícil, pero a su vez un modo de ratificar ante la CONADEP la veracidad de sus dichos.

Los CCD reconocidos por la CONADEP MDP fueron: Las dependencias de la Escuela de Suboficiales de Infantería de la Marina (ESIM) ubicada en el Faro de Punta Mogotes del Partido de Gral. Pueyrredón; Dependencias de la Base Naval de la Marina, ubicada en el puerto de la ciudad de Mar del Plata; Dependencias de la Brigada Aérea de la Fuerza Aérea Argentina, ubicada en el paraje denominado Camet en el partido de Gral. Pueyrredón; Dependencia de la Comisaría Cuarta de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, ubicada en la calle Chile esquina Alberti de la ciudad de Mar del Plata y la Comisaría de Batán de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, ubicada en paraje Batán sobre ruta Provincial N° 88.

Por entonces, mientras la CONADEP MDP realizaba sus tareas ocurrió un hecho trascendente: la detención del vicealmirante Lombardo por los crímenes cometidos en la Base Naval de Mar del Plata durante la dictadura¹⁷. Dicha detención tuvo una gran repercusión en los medios locales lo que generó un aumento las denuncias recibidas:

Ese fue un momento, digamos fue.... Fue un momento importante porque en realidad bueno esas causas que habían iniciado terminaron... en realidad lo que se pidió fue lo que se llamaban declaraciones informativas. No se había ordenado un procesamiento sino que se lo había convocado a prestar declaración informativa por la Justicia Federal, que en ese momento era Petiggiani, el juez. Pero fue un primer paso en los cuales aparecía un militar convocado por la justicia para explicar que es lo que había pasado, (...), Y yo creo que sí,

¹⁷ El 4 de mayo de 1984 se dictó la prisión preventiva del Vice-Almirante Juan José Lombardo, en el juicio seguido por el homicidio de Rosa Ana Frigerio, ante el Juzgado Federal a cargo de Dr. Pedro Hooft.

hubo una etapa importante de... digamos, significó un respaldo la situación global que se estaba viviendo en el sentido de que se había ordenado el juzgamiento a los ex comandantes, se había creado la comisión nacional de desaparición forzada de personas. Alfonsín había expresado un compromiso político digamos de respuesta a la situación de los desaparecidos. Bueno todo eso además de una, de lo que la justicia había negado hasta ese momento que es ocuparse de esos casos y tomar esas denuncias y convocar a los militares aunque sea para que den explicaciones, bueno todo ese contexto ayudó digamos. Ese contexto colaboró. Daba ciertas garantías (Fragmento de entrevista a integrante de CONADEP Delegación Mar del Plata).

Esta detención se combinó con otros procesos en curso que indicaban la pérdida de la impunidad de los integrantes de las FFAA y un fuerte impulso a la CONADEP MDP. El impacto de esta detención local permitió que para muchos de los familiares y sobrevivientes, la CONADEP fuera interpretada como una vía para lograr justicia en un corto plazo, ahora que los militares podían ser juzgados. La creencia en la posibilidad de la justicia impulsó a los familiares y víctimas a realizar nuevas denuncias: aunque muchos de los familiares y las víctimas manifestaban su temor al posible retorno de los militares, por otra parte, ante la posibilidad de castigo por los crímenes y de conocer la verdad recurrían a ella.

3. Del reconocimiento del Estado a la Justicia

Como se señaló al inicio, uno de los objetivos principales de la CONADEP fue la recepción de testimonios sin que estuviera entre sus funciones la posibilidad de hacer denuncias legales al respecto. Esto constituyó un indicador de algunas de las tensiones de la transición donde no era demasiado claro como podía lidiarse con los crímenes cometidos por el Estado. Para los integrantes de la CONADEP MDP la idea de verdad se presentó, por momentos, dissociada de la posibilidad de lograr avanzar en la justicia:

Bueno lo que pasa que tampoco había grandes posibilidades. Eh... la CONADEP después mandó las denuncias. Después de todos esos casos, en el 86, los mandó a la justicia federal. Es decir, se remitieron las denuncias por la justicia. En realidad, parte de lo que se recopiló en la CONADEP, bueno, fue prueba para el juicio de los ex Comandantes. ¿eh?. Es decir, el juicio de

los ex comandantes en abril de 85, las audiencias públicas. Entonces el informe estaba presentado, todos los testimonios recogidos. Eso fue un aporte importantísimo para la elaboración del proceso a los ex Comandantes. Es decir, ahí se reunieron muchos elementos que fueron... y vuelvo a insistir, eran parte de los centros clandestinos de detención reconocidos por la justicia en esa sentencia, de la causa 13, tiene que ver con las verificaciones hechas por la CONADEP. Es decir, el objetivo en ese momento estaba puesto fundamentalmente en utilizar esos elementos que los organismos habían recopilado antes, que se habían reunido en la actividad de la CONADEP, bueno... inicialmente en el juicio a la juntas de los ex comandantes que es el enjuiciamiento que se había abierto. En principio... ¿no?. Es decir, no existía la posibilidad de hacer un juzgamiento amplio y generalizado porque la voluntad política era juzgar a las juntas militares. Este... y una responsabilidad jerárquica, era. ¿No cierto? Y ese es el juicio que se impulsó, lo mismo que en el caso Camps. Que, digamos se inició, después, este... (Fragmento de entrevista a integrante de CONADEP Delegación Mar del Plata).

Más allá de estas limitaciones la CONADEP MDP permitió que los desaparecidos sean reconocidos por el Estado. Y este reconocimiento impactó profundamente en la sociedad Marplatense. Por un lado, permitió amplificar tema de los desaparecidos, que ahora no podían ser negados en su condición. A su vez permitió legitimar la lucha de las organizaciones de derechos humanos y, en especial de los afectados, pues el reconocimiento de lo que habían sufrido los redimió y otorgó un nuevo sentido a su lucha (Da Silva Catela, 2001). Por último, que el Estado reconociese la existencia de la problemática y se hiciera cargo de la misma denunciando lo sucedido restituía las condiciones para el funcionamiento del Estado de derecho. De este modo, creaba las condiciones para que la sociedad marplatense pudiera mirar de frente el pasado, pero también el futuro. Según otro integrante de la CONADEP MDP el principal aporte consistió en establecer las bases necesarias para el tratamiento de lo ocurrido en la ciudad en el futuro:

(...) Entonces, no es lo mismo que uno desde el llano golpee el parche y diga “no hay juicio...” a que el Estado diga “Si, la verdad es que no hubo juicio y la verdad es que no hicimos lo necesario. Son...” Desde otro punto de vista, político, tiene otro peso. Es decir, deja de haber un debate sobre la existencia,

sobre todo. Y además después se creó el archivo nacional como consecuencia y que después siguió trabajando. Y que duplicó la denuncia oficial de desaparecidos verificados. Que además eso represente, no solamente que el Estado hizo esa movida de creación de la Conadep y poder verificar la existencia real de las desapariciones forzadas y verificar los casos de los centros clandestinos sino que además esto fue creciendo en un archivo oficial Estatal, diciendo ahora son 14000, ahora son 16000... eso creo que fue un puntapié inicial que tuvo sus repercusiones futuras. Indudablemente, para mí. Ahora también significó reunir una serie de testimonios que no se habían recogido, sobretodo en el caso de las victimas sobrevivientes... que no había un registro de esas... (Fragmento de entrevista a integrante de CONADEP Delegación Mar del Plata)

A medida que iban transcurriendo las tareas de la CONADEP MDP sus integrantes fueron elaborando un Informe Final que debía ser entregado a la CONADEP junto con todas las denuncias y pruebas recolectadas. El encargado de entregar dicho Informe a la CONADEP Nacional fue el Dr. Fertitta y esto ocurrió el día 15 de septiembre de 1984. La repercusión mediática local acerca del informe fue casi escasa pues ni el diario El Atlántico, ni el diario La Capital brindaron información respecto de los datos, acerca de las pruebas recolectadas por la CONADEP MDP. Solo en refirieron a la finalización de las tareas de la CONADEP MDP mencionando algunas cifras en relación a las denuncias recibidas.

Según varios de los entrevistados la escasa atención por parte de la prensa local respecto del Informe Final se relacionó con el miedo que se tenía en la época respecto a hablar de estos temas y, en especial, a referirse a lo ocurrido en la ciudad. Pero también por el temor de qué la difusión de este informe abriera una discusión acerca del papel desempeñado por los medios de comunicación durante la dictadura. Revisar el pasado represivo, podía significar también revisar como fue informado y abrir preguntas respecto a los vínculos entre los medios y las FFAA. Fue así como los medios locales decidieron ignorar lo presentado en el informe. Prefirieron, en cambio, presentar un relato nacional que volvía la cuestión de las desapariciones algo abstracto, sin mencionar información que refiriera a Mar del Plata. Este camino era más cómodo y les permitió evitar afrontar lo que en realidad el informe planteaba: el horror de la experiencia dictatorial.

4. Conclusiones

El 15 de diciembre de 1983 Raúl Alfonsín, presidente de la Argentina, decidió crear la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) con el fin de buscar la "verdad" de lo ocurrido en el pasado reciente de nuestro país entre los años 1976-1983. La CONADEP fue la primera estrategia de justicia transicional utilizada por el presidente para dar salida a la disputa política y social que sufría la Argentina en sus primeros años de democracia luego del terrorismo de Estado.

La actividad de la CONADEP se desarrolló en todo el territorio Argentino, pero con el objetivo de lograr que la recepción de denuncias sea más óptima se produjo la creación de algunas delegaciones en ciudades claves donde la represión se había desarrollado con mayor intensidad.

En este trabajo se analizaron los rasgos principales de la delegación Mar del Plata de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas que funcionó entre el día 27 de marzo de 1984 y el día 15 de septiembre de 1984.

En primer lugar se pudo observar la relación que tuvo la CONADEP MDP con la CONADEP Nacional. Dado que el objetivo de la CONADEP era recolectar testimonios y denuncias de lo sucedido en la última dictadura entre los años 1976 y 1983 la CONADEP MDP se sumó a dicha tarea pero actuó de manera independiente. Esto quiere decir que los mismos integrantes fueron quienes decidieron cada una de las tareas a realizar. En este aspecto primó un doble criterio: no solo era sumar casos, sino lograr que la información en torno a ellos fuera lo más exhaustiva posible. Para su tarea la CONADEP MDP tomó personal para la recepción de denuncias. Esto permitió que el margen de error respecto de la recepción de las mismas sea escaso puesto que los integrantes la CONADEP MDP tenían experiencia respecto a cómo lidiar con las denuncias por desapariciones y secuestros.

En segundo lugar se indagó en una de las tareas que realizó la CONADEP MDP, fue la identificación de Centros Clandestinos de Detención (en adelante CCD). Indagamos en cómo se produjeron estas inspecciones y como esto fue garantizado por la CONADEP. Asimismo, pudimos observar como el reconocimiento de los Centros Clandestinos de Detención se efectuó a través de sonidos, silencios o estructuras edilicias como escaleras, puertas, entre otros. Para los sobrevivientes regresar a los CCD supuso una experiencia difícil, pero a su vez un modo de ratificar ante la CONADEP la veracidad de sus dichos. A través de las inspecciones y el reconocimiento de los

testigos, quedó probado que numerosas dependencias de las FFAA habían funcionado CCD. Como señalé a lo largo de este trabajo, uno de los objetivos principales de la CONADEP era la recepción de testimonios sin que estuviera entre sus funciones la posibilidad de hacer denuncias legales al respecto. Esta fue una clara delimitación que tuvo la CONADEP como así también la CONADEP MDP, pero también marcó las tensiones de la transición donde no era demasiado claro como podía lidiarse con los crímenes cometidos por el Estado. La CONADEP MDP permitió que los desaparecidos de la ciudad sean reconocidos por el Estado. Y este reconocimiento impactó profundamente. Por un lado, permitió amplificar tema de los desaparecidos que ahora no podían ser negados en su condición. A su vez permitió legitimar la lucha de las organizaciones de derechos humanos y, en especial de los afectados, pues el reconocimiento de lo que habían sufrido los redimió y otorgó un nuevo sentido a su lucha

Este trabajo consistió en un acercamiento al objeto de estudio planteado de una manera exploratoria y descriptiva. Son los primeros avances realizados de una investigación en curso con el fin de obtener información más exhaustiva respecto de la conformación y los alcances de la Delegación de la CONADEP que funcionó en la ciudad de Mar del Plata en el año 1984. Se considera que este trabajo puede aportar al conocimiento de cómo se produjo a nivel local la transición a la democracia, y conocer en profundidad el camino que transitó la sociedad marplatense en relación a cómo lidiar con el pasado reciente, y permitirá encontrar algunas claves para comprender el presente y vislumbrar las tareas pendientes de nuestra democracia a nivel local.

5. Bibliografía

- Acuña, Carlos y Smulovitz, Catalina (1995): Militares en la transición Argentina: del gobierno a la subordinación constitucional, en Acuña, Carlos y otros, *Juicios, Castigos y memorias. Derechos humanos y justicia política argentina*, Buenos Aires: Nueva visión.
- Bozzi, Carlos (2007): *Luna roja. Los desaparecidos en las playas marplatenses*, Mar del Plata. Ediciones Suarez. Tomo I
- Capitán, Belén (2013): *La lucha contra la dictadura en la "Ciudad Feliz": Los orígenes de la Comisión Madres, Abuelas y Familiares de Detenidos Desaparecidos de Mar del Plata*. Tesis de Licenciatura. Universidad Nacional de Mar del Plata. Facultad de Humanidades.
- Da Silva Catela, Ludmila (2001): *No habrá flores en la tumba del pasado. La experiencia de reconstrucción del mundo de los familiares de desaparecidos*, La Plata. Al Margen.
- Crenzel, Emilio (2008): *La historia política del Nunca Más. La memoria de las desapariciones en la Argentina*, Buenos Aires. Siglo XXI.

- CONADEP (2006): *Nunca más. Informe de la comisión nacional sobre la desaparición de las personas*, Buenos Aires. EUDEBA
- Jelin, Elizabeth (1995): La política de la memoria: el Movimiento de Derechos humanos y la construcción democrática en la Argentina, en Acuña, Carlos y otros, *Juicios, castigos y memorias. Derechos humanos y justicia en la política argentina*, Buenos Aires. Nueva Visión.
- Memoria abierta (2010): *Abogados, derecho y política*. Buenos Aires: Memoria Abierta.
- Sikkink, Kathryn (2003): La dimensión transnacional de los movimientos sociales, en: Jelin, Elizabeth (Comp.), *Más allá de la nación: las escalas múltiples de los movimientos sociales*, Buenos Aires. Ed. Del Zorzal.
- Theidon, Kimberly (2006): Los encapuchados: Enfrentando el pasado en el Perú, en Jelin, Elizabeth y Kaufman, Susana G. (eds.), *Subjetividad y figuras de la memoria*, Madrid y Buenos Aires. Siglo Veintiuno de España Editores y Siglo Veintiuno de Argentina Editores, páginas 157-182.

Fuentes Documentales

- Diario, *La Capital* de Mar del Plata año 1983- 1984
- Diario, *El Atlántico* de Mar del Plata año 1983- 1984
- Informe final de la Delegación Mar del Plata de la Comisión Nacional Sobre la Desaparición de Personas (1984)
- Actas Comisión Directiva Colegio de Abogados año 1984.

Construcción y crítica al paradigma clásico de los estudios sobre movimiento obrero y primer peronismo. La emergencia del *campo sindical* argentino, propuesta de una alternativa interpretativa

Construction and criticism to the classic paradigm of labor movement and peronism's studies. The emergency of the argentinan syndical field, a proposal of an alternative interpretation.

Joaquín Aldao

(CONICET-GESHP/UNMDP) - joacoaldao84@gmail.com

Resumen:

El presente artículo consta de dos objetivos. Primero, la caracterización crítica del modelo analítico presente en los estudios que denominamos clásicos sobre movimiento obrero y primer peronismo. Segundo, la presentación del concepto de *campo sindical* como perspectiva teórica alternativa. En el cuerpo del artículo, realizamos una lectura crítica de las tesis clásicas: Germani (1956); Di Tella (1965, 2003); Murmis y Portantiero (2011[1971]); Doyón (2006[1978]); Pont (1984[1978]); Little (1979); Del Campo (2005[1983]); Matsushita (1986[1983]); Torre (1990[1988], 1989) y Horowitz (2004[1990]). Concluimos este análisis postulando la *saturación* de este paradigma interpretativo, que ofrece una rígida conceptualización de movimiento obrero y primer peronismo, y diluye el objeto de estudio específico en el *movimiento* o la *masa peronista*. Luego analizamos en profundidad la tesis de Torcuato S. Di Tella (2003) “Perón y los sindicatos. El inicio de una relación conflictiva”, identificando en su metodología dos síntomas de la saturación. Finalmente, realizamos una breve exposición de lo que consideramos una alternativa teórica para abordar el fenómeno. Presentamos como hipótesis *la emergencia del campo sindical argentino* durante los años de formación del peronismo. Un doble proceso de *concentración* de capitales e *institucionalización* de las relaciones sindicales, que estructuran el campo (la distribución de los capitales y su volumen) y establecen los *mecanismos de reproducción y acceso*. El proceso se completa con la consolidación de la figura de *agentes sindicales* y el surgimiento del *capital sindical*.

Palabras claves:

Peronismo- movimiento obrero- campo sindical.

Abstract:

The present article has two objectives. First, the critic characterization of the analytic model in labor movement and first peronism's studies. Second, the presentation of the *syndical field* concept has an alternative theory. In the article body, we made a critical lecture of the thesis that we defined as “classics”: Germani (1956); Di Tella (1965, 2003); Murmis y Portantiero

(2011[1971]); Doyón (2006[1978]); Pont (1984[1978]); Little (1979); Del Campo (2005[1983]); Matsushita (1986[1983]); Torre (1990[1988], 1989) y Horowitz (2004[1990]). We conclude this analysis postulating the saturation of this interpretative paradigm, who offer a rigid conceptualization of labor movement and peronism, and diluted the specific study object in the *movement* or *peronism mass*. We will analyze in depth the thesis of Torcuato S. Di Tella (2003) “Perón y los sindicatos. El inicio de una relación conflictiva” identifying in its method two saturation’s sintoms. Finally, we made a brief exposition of what be considered a theoretic alternative for approach the phenomena. We present as hypothesis the emergency of the argentinean syndical field during the years of peronism’s training. A double process of capital *concentration* and *institutionalization* of syndical relationships, who structure the field (capital distribution and its volume) and establish the *mechanism of reproduction* and *access*. The process is complete with the consolidation of the *syndical agent’s* figures and the emergence of the *syndical capital*.

Key-words:

peronism- labor movement- syndical field.

Fecha de recepción: 5 de junio de 2015

Fecha de aprobación: 23 de octubre de 2015

1. Introducción.

El malestar respecto al paradigma interpretativo clásico en los estudios de primer peronismo y movimiento obrero ya tiene varias expresiones escritas y orales, muchas de ellas mencionadas o descritas en la conversación dedicada al sindicalismo, clase obrera y peronismo en Acha y Quiroga (2012:143-168), dónde también se intenta mencionar algunos puntos de fuga para una agenda de investigación alternativa. Del mismo modo, la introducción al dossier “los trabajadores durante los años del primer gobierno peronista. Nuevas miradas sobre sus organizaciones, sus prácticas, sus ideas” (Contreras y Marcilece, 2013) y el debate en la mesa de sindicalismo y política de las XII Jornadas de Historia Política: “Peronismo y Antiperonismo: claves de interpretación” realizadas en la ciudad de Mar del Plata el 13 y 14 de noviembre del año 2014, fueron instancias en donde los principales investigadores de este sub-campo dentro de los estudios sobre primer peronismo, expresaron sus inquietudes y objeciones a estas interpretaciones “clásicas”, así como la necesidad de buscar alternativas a la misma. Los nuevos estudios sobre movimiento obrero y primer peronismo (Nieto, s/f; Fernández, 2005; Rubinstein, 2006; Acha, 2008; Izquierdo, 2008; Mengascini, 2008; Contreras, 2009; Marcilece, 2010; Carrizo, 2011; Prol, 2011; Badaloni, 2013; Schiavi, 2013) poseen un impulso (nos tienta decir herético) que se refleja en las categóricas rupturas con imágenes y sentidos comunes presentes en los estudios pioneros. Estos trabajos cuestionan (a través de nuevos aportes empíricos, documentales y algunos giros interpretativos) los esquemas clásicos, profundizando sobre las características de los conflictos y luchas sindicales durante el periodo de los gobiernos peronistas en diversos espacios (provincias, ciudades, regiones), y en diversas organizaciones locales y nacionales (seccionales, sindicatos y centrales regionales). Algunos de ellos también ponen en cuestión la periodización según la conflictividad como se definían en las tesis clásicas. Por último, en una reciente publicación, Contreras (2015) realiza una reflexión que matiza la concepción clásica de la C.G.T. como “apéndice” estatal, reivindicando la capacidad de acción de la dirigencia sindical sobre el desarrollo de la vida interna de la institución y sobre sus proyecciones políticas.

En este artículo comenzamos a esbozar (en el marco del desarrollo de nuestra tesis doctoral¹) una alternativa teórica que se

¹ Tesis doctoral en curso: *Entre la identidad ferroviaria y el peronismo. Transformaciones ideológico-simbólicas al interior del mundo sindical ferroviario durante los años de formación*

inscribe en la nueva corriente y busca sortear los principales escollos analíticos que encontramos en los estudios clásicos, con el fin de esbozar una línea para un programa de investigación que consolide nuevas interpretaciones sobre el desarrollo sindical durante el periodo de formación del peronismo. En la primera sección nos encargamos de caracterizar lo que entendemos como el *paradigma clásico de los estudios del movimiento obrero y primer peronismo*. En la segunda parte intentamos realizar una lectura crítica, detallando las limitaciones del mismo. Para bajar a un nivel más concreto estas críticas, nos centramos en el estudio de T. S. Di Tella (2003) “Perón y los sindicatos. El inicio de una relación conflictiva”, por considerarlo el exponente de una de las tesis que sintetizan este paradigma, y porque encontramos en su estudio claros síntomas de lo que denominamos la *saturación* del paradigma. Finalmente, desarrollamos sucintamente el concepto de *campo sindical* y su pertinencia para el estudio del sindicalismo y el movimiento obrero durante los años del primer peronismo, postulando la hipótesis de que en estos años se produce la *emergencia del campo sindical argentino*.

2. Breve caracterización del paradigma clásico de los estudios de movimiento obrero y primer peronismo

- *La cita obligada y la modelación de las preocupaciones de investigación*

Realizando una recapitulación casi litúrgica de los antecedentes de investigación en la temática, podemos decir que los estudios de G. Germani (1956, 1973) se transforman en la arena sobre la que se desarrolla el conflicto académico posterior. Su tesis principal (o la interpretación más difundida de ella) es que el peronismo es la forma política en que se dio la transición de una sociedad tradicional a una industrial en Argentina; donde la llegada de migrantes del interior del país como mano de obra industrial urbana (proletariado urbano), sin experiencia sindical previa y con una configuración “psicosocial” tradicionalista, fue una precondition necesaria para la disposición de los sectores populares como *masa disponible*. Estas, al gozar de ciertas libertades concretas (desconocidas hasta el momento) se movilizan y dan espacio de maniobra para la emergencia de un líder del estilo tradicional del “caudillo”, destacado por su estilo manipulador y autoritario, que instaura un régimen nacional-popular caracterizado por una gran *movilización política* pero de limitado

del peronismo (1943-1955), Dirigida por el Dr. Oscar Aelo (UNMdP). Doctorado con mención en Ciencias Sociales y Humanas, Universidad Nacional de Quilmes.

alcance en cuanto a transformaciones en la estructura económica y social.

Esta tesis va a ser ampliamente aceptada en sus lineamientos generales, pero también va a consolidarse como interlocutor predilecto de las investigaciones posteriores, que se distanciarán de esta en diversos aspectos. Primero, los estudios de M. Murmis y J. C. Portantiero (2011[1971]) y W. Little (1979), comparten la refutación de la idea *germaniana* de masa irracional, postulando la tesis de una *alianza de clases*, que presenta al movimiento obrero como actor colectivo homogéneo, con una estrategia e intereses específicos que motivan su acción (con consciencia de clase).

Otro avance importante es el trabajo de J. C. Torre (1990[1988]), de gran difusión, quien combate la imagen conceptual de *masas disponibles* de Germani resaltando la participación de dirigentes sindicales de la *vieja guardia* en el peronismo (al menos en los primeros años de formación del movimiento peronista, 1943-47) y privilegiando una interpretación particular del surgimiento del peronismo como identidad política por sobre las transformaciones estructurales.

Durante el transcurso -y en simultaneidad e interacción- con la investigación de J. C. Torre (1988, 1990), llevan adelante sus tesis L. Doyón (2006[1978]), H. Del Campo (2005[1983]), H. Matsushita (1986[1983]), E. S. Pont (1984[1978]), y J. Horowitz (2004[1990]),² que desarrollan diversos aspectos parciales y estudios de caso de diferentes sindicatos, que abonan a esta última sentencia y se centran en la intensidad y duración del vínculo entre el movimiento obrero y el peronismo (combinando las preocupaciones por el alcance, intensidad y duración de la alianza de clases con el peso de nuevos y viejos obreros en las organizaciones sindicales). En estas investigaciones aparece con fuerza la preocupación en torno a la problemática de la *autonomía/heteronomía* del movimiento obrero.

En este sentido, E. S. Pont (1984[1978]) se aboca específicamente a estudiar la experiencia del Partido Laborista (P.L.), concluyendo que su disolución implica el fin de la experiencia autonomista del movimiento obrero. Del Campo (2005[1983]) también abona a la tesis de pérdida de autonomía en este periodo, pero

² El orden de publicación de los aportes más sustanciales de cada uno de los autores puede prestar a confusión respecto al protagonismo de cada uno como referente en los estudios del peronismo. La labor de J.C Torre parece comenzar antes, atravesar la confección de todas estas tesis (desarrolladas en la década del 70' y principios del 80') y concluir con su propia tesis, con posterioridad a la publicación de los aportes de los otros autores mencionados. Por ejemplo, Doyón (2006[1978]:XI) en los Agradecimientos menciona a J.C Torre como "mi mentor durante mi estadía en Argentina". También E. S. Pont (1984[1978]), Matsushita (1986[1983]) y Horowitz (2006[1990]) lo menciona en los agradecimientos. Aunque no todos, Del Campo (2005[1983]) no lo hace.

su posición pone mayor énfasis en el aspecto ideológico e identitario del movimiento obrero,³ resaltando la fuerte tradición *sindicalista* que facilitará el que algunos sindicatos tradicionales (especialmente la Unión Ferroviaria y Comercio) brinden un apoyo significativo desde muy temprano a Perón y su equipo en la Secretaria de Trabajo y Previsión (S.T.yP.). Matsushita (1986[1983]), se aboca a dilucidar las continuidades y rupturas del movimiento obrero desde el 30' a la etapa de formación del peronismo, diferenciando los fenómenos de “politización” y de “crecimiento de la conciencia nacional” que se desarrollan en este periodo, del carácter completamente novedosos que implica una “relación política” entre la C.G.T. y el gobierno a partir de Mayo de 1944 (Matsushita, 1986[1983]:308-310). El autor japonés concluye que en 1946, “cuando Perón fue definiendo su carácter dictatorial”, el presidente decide el proceso de sustitución de viejos dirigentes portadores de una “ética de la independencia” del movimiento obrero, por otros nuevos producto de la inmigración, “libres de esa ética” (Matsushita, 1986[1983]:298).

Horowitz (2004[1990]) resalta la diversidad de respuestas ante el fenómeno peronista al estudiar cinco de los sindicatos más importantes del país (ferroviarios, textiles, telefónicos, municipales y comercio). Sin embargo, a la hora de analizar la injerencia del peronismo en los sindicatos abona a la tesis de la pérdida de “independencia” del sindicalismo (Horowitz, 2004[1990]:323), hipótesis que también actúa como presupuesto de investigación ya que atiende solo el periodo previo al peronismo.

El estudio de L. Doyon matiza el período en que el movimiento obrero goza de autonomía dentro del régimen. Si bien comparte con el resto de los autores que el proyecto político del movimiento obrero se termina en 1947, matiza la tesis otorgando autonomía de acción en los temas específicamente sindicales luego de ese año.⁴ Doyon concede una forma de autonomía sindical (aunque no autonomía política), enfocándose en los conflictos del período 1949-51, y atendiendo especialmente algunos sindicatos “peronistas”.

Por último, el libro de T. S. Di Tella (2003) intenta clausurar la cuestión de los apoyos de la vieja guardia sindical al peronismo, y por el carácter de su respuesta, sentencia también la cuestión de la autonomía. Para T. S. Di Tella, la vieja guardia sindical *nunca*

³ El autor postula un proceso de “identificación masiva” de la clase obrera con Perón al precio de cambiar sus “ideologías tradicionales” por una “ideología más difusa” y de perder autonomía en manos de un líder “autoritario y personalista” (Del Campo, 2005[1983]:175)

⁴ Exceptuando la tesis de Louise M. Doyon (2006[1978]), es casi una regla de los estudios clásicos que la preocupación para comprender las relaciones entre movimiento obrero y peronismo se remitan a la década del 30' y hasta la llegada de Perón a la primera magistratura, excluyendo del período a los gobiernos peronistas propiamente dichos.

participa del peronismo –excepto raras excepciones-. Pero más adelante abordaremos este estudio con especificidad.

- *El modelo*

Podemos delinear la figura que se forma como corolario de la lectura de los estudios del movimiento obrero y el primer peronismo del siguiente modo: un golpe militar que avasalla la libertad sindical a partir de junio de 1943, primero por la fuerza (cierre C.G.T. 2 e intervención de los sindicatos mayoritarios de la C.G.T. 1) y luego (a partir de la creación de la S.T.yP. y el posterior despliegue territorial de sus dependencias) economizando estratégicamente acciones de coerción y reivindicativas, logra ganar simpatías en el interior de las comisiones directivas de los sindicatos: “una alianza de compromiso, en la que la vieja guardia sindical procure extraer beneficios preservando su independencia, mientras que Perón se sirve de ella para iniciar su penetración entre los trabajadores” (Torre, 1989: 26). En caso de no lograr simpatías, se acude a la estrategia de formación de nuevos sindicatos, que rápidamente –dado el alto nivel de satisfacción de demandas obreras y a veces la explotación de rivalidades preexistentes- se colman de trabajadores y dirigentes que apoyan al nuevo líder popular (los ejemplos más recurrentes de estos casos son la Unión de Obreros Metalúrgicos y la Asociación Obrera Textil). Aquí se da la primera bifurcación en cuanto a conclusiones: si Di Tella (2003) sostiene la tesis de que el grueso de la vieja guardia sindical no participa del peronismo, la mayoría de los autores mencionados entienden que parte de esa vieja guardia *participa* e intenta condicionar el desarrollo del gobierno peronista, hasta ser desplazada en 1947. Llegado este punto, el movimiento obrero, luego de recibir el avance del gobierno peronista sobre la institución sindical (sustanciada en la C.G.T.), se recupera tibiamente reanudando el ciclo de huelgas en la segunda parte del primer gobierno de J. D. Perón (1949-1951). Este intento de resurgir del movimiento obrero es contestado con una espiral represiva y autoritaria que desemboca en encarcelamientos masivos de huelguistas. A partir de 1950, el nuevo estatuto de la C.G.T. que explícitamente menciona la doctrina justicialista (y es presentada en el mejor de los casos como C.G.T. “peronista” o “peronizada” y en el peor como C.G.T. “adicta al régimen”) y permite la intervención de las organizaciones afiliadas, se ocupa de los sindicatos más díscolos.⁵ Finalmente, para los que se lo

⁵ Es esclarecedor para la lectura de la década peronista desde esta perspectiva interpretativa el esquema de W. Little (1979), que tipifica la toma de posiciones de grupos de dirigentes sindicales en relación al gobierno peronista. Comienza planteando cuatro posiciones ideológicas

plantean (aquí debemos incluir a Del Campo, 2005[1983]; James, 1990 y Di Tella, 2003),⁶ el movimiento obrero solo logrará recuperar autonomía luego de la caída del peronismo. Aunque para unos la “resistencia” peronista es la cristalización de esa autonomía y para otros el retorno de los dirigentes desplazados por el peronismo es la clave de aquella.

3. La alquimia imposible

- *Peronismo y movimiento obrero, la articulación de dos figuras analíticas irreconciliables*

Postulamos que en el modelo arriba expuesto, que definimos como el *paradigma clásico de los estudios sobre movimiento obrero y primer peronismo*, subyace una primordial asociación entre las figuras analíticas *peronismo* y *movimiento obrero* con las instituciones que se presupone las encarnan, el *Estado* y los *sindicatos*. Esta asociación, plantean una rigidez conceptual que condiciona el desarrollo argumental de las investigaciones, produciendo dos efectos que describimos como *condensación institucional* -al cooptar el Estado peronista la institución sindical- y *desplazamiento* del movimiento obrero (autónomo) de su institución “natural”, el sindicato. Como resultado, en el afán de sortear la encrucijada de un análisis que sugiere la existencia de sindicatos sin movimiento obrero, las conclusiones diluyen el objeto de estudio en un concepto que lo excede, el *movimiento* o la *masa peronistas*. Pero veámoslo en detalle.

La pre-concepción de dos actores siempre disfrazados de su soporte institucional (peronismo = Estado) y (movimiento obrero = sindicatos) es el punto de inicio. Partiendo de estos supuestos, la dinámica de los análisis condicionan la formación de la figura arriba

ante el peronismo (todas coincidentes en el valor de la autonomía sindical y, por ende, desplazadas entre 1944 y 1951) y dos no ideológicas: oportunismo (común a todos los que buscan aprovechar los beneficios del peronismo) y lealtad (subordinación). Con el transcurso del tiempo, es la tesis del autor, todo el movimiento obrero organizado se ubica en la última posición como efecto del carácter autoritario del régimen.

⁶ No incluimos a Daniel James entre los clásicos no por ignorar su importancia e influencia para los estudios del primer peronismo en general, sino por considerar que su objeto de estudio no coincide cronológicamente ya que se enfoca en la “resistencia” (1955-1973). Sin embargo podemos afirmar que su visión de la relación peronismo y movimiento obrero, más que simplemente coincidir, *se basa* en el modelo que presentamos. Lo que nos resulta comprensible ya que si no trabaja el período, atiende a los principales exponentes del mismo para describirlo. Luego de agradecer las “discusiones con Juan Carlos Torre”, James entiende que “de 1946 a 1951, se operaron la gradual subordinación del movimiento sindical al estado y la eliminación de los líderes de la vieja guardia (...) cada vez más los sindicatos se incorporaron a un monolítico movimiento peronista y fueron llamados a actuar como agentes del Estado ante la clase trabajadora” (1990:10 y 24)

descripta, la del gobierno peronista (= Estado) usurpando, avanzando sobre, subordinando o cooptando a los sindicatos. Partiendo de estas premisas, los binomios que estructuran el marco interpretativo de los estudios clásicos (vieja/nueva guardia sindical y autonomía/heteronomía del movimiento obrero) son sintomáticos de este particular modo de abordar al peronismo. La pregunta por si son nuevos o viejos obreros es también la pregunta por: ¿Qué tipo de movimiento obrero permite esta cooptación? Y la respuesta es categórica, *ninguno*. Luego de la disolución del laborismo y el desplazamiento de Luis Gay de su puesto de secretario general de la C.G.T., los análisis desestiman la conducción de la mayoría de los sindicatos como *parte* del movimiento obrero (por adherir al peronismo). Llevando al extremo nuestra propuesta, diremos que estos análisis insinúan la existencia de instituciones sindicales que no formarían parte del movimiento obrero en cuanto este fue *desplazado*.

Esta operación que ofrece la lógica de análisis es imposible de exponer literalmente (de hecho no existe un estudio de los mencionados que lo haga) sin caer en una reducción injustificable. Nuestra interpretación busca develar estos presupuestos, no discutir -y menos desestimar- los desarrollos argumentales de estos estudios. Sin embargo, prueba de existencias de estos principios analíticos es que, la fatigosa tarea de explicar la inconcebible respuesta de un sindicalismo de masas sin movimiento obrero, deriva en la problemática de la *autonomía/heteronomía* del movimiento obrero. La *vieja guardia* sindical, que es realmente desplazada, si no puede representar a *todo* el movimiento obrero, al menos representará al *verdadero*, al movimiento obrero *autónomo*. Como contraparte, la pérdida de autonomía política de los sindicatos luego del desplazamiento de la vieja guardia sugiere una especie de “hibernación” del carácter obrero de la institución sindical. De este modo, se puede mantener el ropaje de movimiento obrero a aquello que la CGT contiene, pero no se le atribuyen sus valores sustanciales. El “auténtico” movimiento obrero, el de la vieja guardia sindical desplazada, se reviste de autonomía política.

Pero ¿Cómo el movimiento obrero conducido por la vieja guardia –con una historia de lucha y un importante nivel de organización previo al peronismo- permitió esta cooptación? Para no continuar hablando “en el aire”, transcribimos tres respuestas concretas que consideramos representativas del modo de resolver la cuestión. Una, que el movimiento obrero *no pudo* lograr su participación autónoma en política: “a pesar de su eficacia en la definición y la defensa de sus intereses, el movimiento obrero no consiguió proyectarse con fuerza propia en el plano de la *gran*

política” (Doyon, 2006[1978]:417). Otra, que el movimiento obrero (a excepción del laborismo derrocado en 1947) *no quiso* finalmente participar autónomamente en política: “La disolución del Partido Laborista por orden de Perón, la cooptación de la CGT *en medio del silencio de las bases obreras*,⁷ hacen caer, luego, de manera brutal, el veto de las ilusiones de la vieja guardia sindical (...) es ese mismo Estado el que, investido ahora de la legitimidad popular, se lo impone, subordinándolo a las necesidades de la gestión del nuevo régimen.” (Torre, 1989:30). Y la última, que el movimiento obrero *nunca pierde su autonomía*: “no se trató de una alianza entre dos actores sociales autónomos, sino que el sector autónomo obrero fue básicamente reprimido, con una cooptación de una minoría (pronto también ella subordinada), mientras que entre las clases populares se dio un complejo fenómeno de incorporación de masas a la escena política, que fue la verdadera base del peronismo.” (Di Tella, 2003:441).

Como se puede leer claramente en las dos últimas tesis, la imposible relación entre peronismo y movimiento obrero (verdadero/autónomo/laborista/independiente) se resuelve *disolviendo* el concepto de movimiento obrero en otro concepto generalizador. El peronismo, al invadir la institución sindical, diluye el carácter obrero de la misma (otro modo de enunciar lo que denominamos el desplazamiento del par sindicato/movimiento obrero). Los conceptos de *movilización* y de *masas*, figuras centrales de la tesis *germaniana*, toman protagonismo en las conclusiones. Ya sea en la versión de T. S. Di Tella del *caudillismo movilizador* (Di Tella, 2003:42) o en la de J. C. Torre de *movimiento popular* o *masas obreras* (Torre, 1989:30-31), la respuesta a la relación entre el peronismo y los sindicatos encuentra su punto de fuga en la disolución del objeto específico (los sindicatos y las centrales, que originariamente correspondían con el concepto de movimiento obrero y altamente analizadas para la década pre-peronista) en una nueva entidad que funde al objeto sindical en una especie de marejada social que lo excede; en una frase: *el objeto se subvierte en la fórmula movilizacionista*.

Los rígidos límites de las entidades analíticas que subyacen las tesis clásicas nos sugiere una dimensión de lectura que las presenta como una larga exposición de las causas que imposibilitan tal indagación. Como si la sentencia de Félix Luna sobre la institución partidaria pesara como metáfora del peronismo en todos sus órdenes: en el modelo clásico de los estudios del primer peronismo y movimiento obrero se induce a acordar con la afirmación de que la

⁷ Las *itálicas* no están en el original.

historia de la C.G.T. durante el peronismo no se puede contar, porque no existió.

- *Dos síntomas de la saturación del paradigma interpretativo en la construcción del carácter explicativo de los datos en Perón y los sindicatos*

Nos interesa profundizar, aunque brevemente por cuestiones de espacio,⁸ en el último trabajo representativo del paradigma clásico: *Perón y los sindicatos. El inicio de una relación conflictiva* (Di Tella, 2003). Primero, porque en la ya citada tesis central expone con mayor radicalidad los fundamentos del modelo que arriba describimos: el autor postula las dos operaciones analíticas que podemos ilustrar como *condensación institucional* (el peronismo= Estado + sindicatos) y *desplazamiento* (del actor restante, el movimiento obrero, de los sindicatos). Ante la ya expuesta encrucijada conceptual de sindicatos sin movimiento obrero, este último se diluye en un nuevo sujeto que explica “la verdadera base” del peronismo, “las clases populares”. Y segundo, porque en el desarrollo metodológico que sustenta su argumentación hallamos dos síntomas que ilustran *la saturación de este paradigma analítico*: El *primer síntoma* es que, ante la necesidad de sentenciar definitivamente el desplazamiento del movimiento obrero, la estrategia metodológica deriva en una “fiebre” documental que busca contabilizar y confirmar –casi individuo por individuo- la no participación de dirigentes sindicales con trayectoria previa en el peronismo (“vieja guardia” sindical). Paradójicamente, la esperable falta de datos para tal empresa⁹ pone de relieve –y esto es sintomático de la saturación- la carencia de información en una de las investigaciones con mayor información documental respecto a elencos sindicales. Pero más importante aún, las inferencias que se pueden realizar en este contexto de alto porcentaje de falta de datos sufren de serios problemas de validación. Al encontrarse en esa encrucijada, la discrecionalidad para valorar la falta de información en cada caso se torna evidente en la argumentación.¹⁰ El *segundo síntoma* se puede

⁸ En nuestra tesis doctoral se desarrolla una crítica minuciosa de este paradigmático trabajo, por cuestiones de espacio aquí expondremos sólo las conclusiones.

⁹ Entre las categorías de *probables* (peronistas o no peronistas) -deducción que se basa en los conocimientos del autor sobre las trayectorias de estos dirigentes- y la de *sin datos*, suman entre el 50% y el 80% de los **datos en la totalidad los cuadros**.

¹⁰ Por ejemplo, analizando los gremios del transporte concluye que “en definitiva, podemos decir que entre los ferroviarios el sector de personal más calificado, enrolado en La Fraternidad, estuvo muy masivamente enfrentado al nuevo movimiento; mientras que entre los que trabajaban en talleres o en vías y tráfico, afiliados a la Unión Ferroviaria (U.F.), había un equilibrio” (Di Tella, 2003:220). Sin embargo, para La Fraternidad posee *trece casos esclarecidos sobre 56* (lo que

describir como una sobrevaloración de la estabilidad de los elencos sindicales previos al peronismo. Este es un efecto de la centralidad de la “vieja guardia” sindical en el paradigma clásico. La necesidad de resaltar el cambio de dirigencia o la prevalencia de nuevos gremios sobre otros existentes en una determinada industria, opaca la dinámica de renovación propia del espacio sindical, induciendo a vislumbrar elencos dirigentes estables con anterioridad al peronismo. Lo curioso es que los propios datos que presenta para sostener la tesis (modificando la perspectiva de lectura de los mismos) en muchos e importantes casos demuestran lo contrario.¹¹

4. Una alternativa teórica. La formación del peronismo y la emergencia del campo sindical

Nuestra propuesta intenta desarrollar una perspectiva de análisis que permita una mejor comprensión del fenómeno sindical durante los años de formación del peronismo, sin que ello implique pagar el precio de diluir la especificidad del objeto en el *movimiento* o la *masa* peronistas. Con la noción de *campo sindical*, entendido como un “sistema de relaciones objetivas en el que las posiciones y la toma de posición se define *relacionalmente* y que domina además a las luchas que intentan transformarlo” (Bourdieu, 2012[1979]:184) buscamos calibrar la perspectiva y abordar el objeto en su especificidad; pero también pensarlo como un sistema de intereses con autonomía relativa nos habilita a integrar al análisis las profundas transformaciones sociales, políticas e institucionales que se producen en los años de formación del peronismo. El *campo sindical* emerge como efecto de un doble proceso, de *concentración* de capitales y de *institucionalización* de las relaciones sindicales. El proceso de concentración caracterizado por la expansión organizacional de los sindicatos deriva en la objetivación de un capital específico, el *capital sindical*. El proceso de *institucionalización* se caracteriza por la reestructuración de los *mecanismos de acceso al campo* y a las

nos da más de un 77% de incertidumbre) y para la U.F. *trece casos que son un 57%* del total de los nombres de dirigentes que posee.

¹¹ Por ejemplo, si cotejamos la lista de dos Comisiones Directivas (C.D.) de la U.F., que en el análisis original arroja que *sólo 4 de 17 miembros de la C.D. de 1948 habían estado en C.D. anteriores (entre 1933-43)*, es decir, menos del 25% de dirigentes sindicales que continúan, y nos preguntamos con el mismo método ¿Cuántos de los personajes que participan en la C.D. de 1943 participaron entre los años 1933 y 1938? Ahora sí, para escándalo de todos los que presuponíamos que la U.F. tenía un elenco sindical estable previo al peronismo, la respuesta es *3 de 16 miembros*, continúan menos del 20% de líderes sindicales. (Di Tella, 2003:217-220). Lejos de ser un caso aislado, para L.F. (Di Tella, 2003:198-99) se repiten un 3,5%, para la Federación Gráfica Bonaerense (Di Tella, 2003:165) *ninguno participa continuamente* en trece años anteriores al peronismo y en la (Federación de Obreros y Empleados Telefónicos (Di Tella, 2003:238-239) solo *dos (7%) están durante los 7 años anteriores*.

posiciones dominantes dentro de él, constituyéndose la C.G.T. como espacio por excelencia en donde se desarrollan estas luchas. Así, el *campo sindical* se objetiva como un sistema de relaciones con autonomía relativa, no reductible a la voluntad o interés de ningún agente o del conjunto de ellos, y susceptible de definir en su estructura objetiva, aunque su dinámica solo es aprehensible por las condiciones que lo caracterizan en su historicidad.

Como anticipamos, dos operaciones fundamentales se encuentran en la base de la génesis de un campo, la *concentración* de capitales y su *objetivación* (Bourdieu, 1996). Desde la llegada de Perón a la Dirección Nacional del Trabajo (D.N.T.) a fines del año 1943 (y de Mercante a la intervención de los gremios ferroviarios), hasta la consolidación de los derechos laborales con la reforma constitucional de 1949, encontramos ambos procesos en el ámbito sindical. El proceso de *concentración* de capitales está signado por la expansión organizativa que desde principios de 1944 se promueve en los sindicatos que dieron tempranamente su apoyo a la S.T.yP.¹². Un aumento exponencial de la cantidad de socios, la expansión y universalización de las funciones previsionales, de salud y recreativas que ofrece cada gremio, sumado al aumento del espectro de actividades que cada sindicato representa dentro de la actividad general, consolidan una concentración de capitales (económico y social) que se legitiman a la luz del reconocimiento estatal que la posibilita, pero también la condiciona. El condicionamiento estatal, desde esta perspectiva, es propia de la consolidación del Estado moderno como forma de dominación. La legitimidad estatal implica necesariamente sometimiento al estado: “El Estado moderno es, en primer lugar, *antiphysis*, y la lealtad hacia el Estado supone una ruptura con todas las fidelidades originarias” (Bourdieu, 1994:42). Esta definición es la base del concepto de *autonomía relativa* de los campos, entendida como autonomía en la lógica específica del campo y del desempeño de sus capitales (Bourdieu, 2012[1979]:129), no como ausencia de dominación externa al campo.

La segunda operación que rubrica la emergencia del campo sindical es el trabajo de *objetivación* de la actividad, su *institucionalización*,¹³ y el consecuente establecimiento de un sistema

¹² Por mencionar algunos de los gremios que se relacionaron con la S.T.yP. tempranamente, en 1944, más allá de que luego permanezcan o no como cercanos ideológica o políticamente: La Unión ferroviaria y La Fraternidad (intervenidos por Mercante); la Unión de Tranviarios, Sindicato de Obreros de la Industria de la Carne, Federación de Empleados de Comercio, y, luego de la intervención de mediados de año, la Unión de Obreros y Empleados Municipales.

¹³ Tomamos la definición de *institucionalización* como “establecimiento de una frontera jurídica que visualiza un estado de las luchas sociales, es decir, un estado de la distribución de las ventajas y las obligaciones” (Bourdieu, 2012[1979]:560)

de intercambios relativamente estable, que asegura los *mecanismos de reproducción* del campo, pero también legitima una relación asimétrica de fuerzas en el acceso y la ocupación de las posiciones dominantes (Bourdieu, 2012[1979]:71-72). La ley de asociaciones profesionales N°12.921 implica una institucionalización de los *mecanismo de acceso* al campo y del peso relativo de los diferentes instrumentos (capitales) para acceder a las posiciones. El reconocimiento de la S.T.yP. y la obtención de la personería gremial (con los beneficios que ello conlleva), o la afiliación a la C.G.T., se constituyen en mecanismos que otorgan beneficios de acceso al campo imposibles de ignorar por los sindicatos que pretenden acceder o ganar posiciones en él.¹⁴

Si privilegiamos el enfoque al nivel de las *prácticas*, de la dinámica relacional entre los agentes, la institucionalización implica la consolidación de *principios de jerarquización* que determinan la reproductibilidad del campo y limitan el abanico de *estrategias* de acceso a posiciones sindicales. Por ejemplo, la *personería gremial* se transforma en una frontera objetiva para la obtención de beneficios. Atada a los beneficios recientemente obtenidos, como la universalización de los aportes de los trabajadores del sector, el escalafonamiento del personal, o la participación del sindicato en la negociación de los convenios colectivos de trabajo, la personería gremial funciona como *diploma* en cuanto “derecho de acceso” -y como mecanismo de reproducción del campo- al imponer el principio de inclusión/exclusión (*numerus clausus*) (Bourdieu, 1994:47). Para los *agentes sindicales*, a su vez, este *diploma* se constituye en un capital indispensable para cualquier estrategia de acceso y posicionamiento en el campo. Sin personería, la posibilidad de aumentar el volumen de capital económico, social y simbólico queda reducido considerablemente.

Otro *principio de jerarquización* que se institucionaliza va de la mano con el proceso de reconstrucción de la C.G.T.¹⁵ Afirmado en la legitimidad legal que otorga el monopolio de reconocimiento como única central de tercer orden ante el Estado, consolida una estructura jerárquica que va a marcar el pulso de la luchas por las posiciones en el campo, pero también consolida su posición como espacio

¹⁴ Little (1979:352) realiza una afirmación que es ilustrativa de las *estrategias de acceso al campo*. El gremio de maquinistas, uno de los más antiguos y prestigiosos del país se había retirado de la CGT en septiembre de 1945, sin embargo “como todos los demás gremios, La Fraternidad quería consolidar su posición al empleador y la Secretaría de Trabajo y para ello necesitaba asegurarse el estatuto y el escalafón”.

¹⁵ El proceso lo inician los ferroviarios con una comisión pro unidad sindical a inicios de 1944, luego el proceso de consolidación tiene puntos fuertes a mediados de 1944 (con la conformación del Comité de Unidad Sindical) y en julio de 1945, con la marcha convocada por la central que vuelve a movilizar masivamente a los trabajadores ante una convocatoria de la misma.

dominante. Es decir, no solo define las reglas del juego, sino también es el espacio por excelencia donde se desarrollan las luchas por dominar los principios de legitimidad y jerarquización del campo.¹⁶

Pero si la *institucionalización de los mecanismos de acceso* permite la *reproductibilidad* del campo, la distribución de las especies de capital define su *estructura* (Bourdieu, 2012[1979]:288). La importancia de la S.T.yP. como productor de los mecanismos de acceso, modifica la distribución de los capitales, es decir, el peso relativo que tiene cada especie de capital en la obtención de beneficios dentro del *campo sindical*. No tenemos posibilidad espacial de extendernos en este punto, pero diremos que el *volumen del capital político* logra un lugar protagónico en la estructura del *campo sindical* al momento de su emergencia, y que capitales asociados a una *trayectoria modal* de dirigentes con vasta experiencia sindical (por ejemplo, el capital cultural o militante)¹⁷ se *devalúan*. En este contexto- signado por la inestabilidad y la *reestructuración del sistema de estrategias de reproducción*-¹⁸ se desarrolla una competencia entre *agentes sindicales* por ocupar posiciones privilegiadas, con *estrategias de acceso* que se corresponden con un abanico de posibilidades que va desde las estrategias que podríamos llamar convencionales (previas al peronismo) a estrategias novedosas (basadas en la inversión de los agentes en capitales no convencionales, pero que se corresponde con la nueva distribución institucionalizada).

Lo que en el paradigma clásico de los estudios de movimiento obrero y primer peronismo se presenta como disputa entre vieja y nueva *guardia sindical*, aquí lo traduciremos en una *lucha por la definición del modo de reproducción legítimo* entre *antiguos y recién llegados* (Bourdieu, 1994:47).¹⁹ Sin embargo, lejos de ser un esquema acartonado, aquí no se trata de dos bandos definidos socio-demográfica o generacionalmente, sino que entra en juego la capacidad de los agentes de *reconvertir sus capitales*. Por ejemplo, si tomamos casos de dirigentes de la Federación de Empleados de

¹⁶ Desde esta perspectiva, la crisis sindical que se desata con la sanción del nuevo estatuto de la C.G.T. en 1950, está estrechamente asociada a la lucha en torno al principio organizativo de la prescindencia (y sus múltiples usos y sentidos discursivos), y en un nivel objetivo, a la reestructuración e institucionalización de un nuevo principio de jerarquía, que consolidaba la intervención de la CGT en la vida institucional de sus filiales.

¹⁷ Respecto a la definición de capital militante ver Joignant (2012:608).

¹⁸ En un contexto de transformaciones estructurales que exceden al *campo sindical*, los agentes se encuentran en una posición de *alodoxia*, es decir, una inestabilidad estructural que evidencia la falta de correspondencia entre condiciones objetivas y expectativas. Esta situación facilita la predisposición a reestructurar las estrategias.

¹⁹ Bourdieu (2012[1979]:345) enfatiza que las distancias son “mayores cuanto más importantes son los cambios acaecidos en la definición de los puestos o en las maneras institucionalizadas de acceder a ellos (...) y en particular, con las variaciones en el peso relativo de los diferentes modos de acceso”

Comercio o de la Unión Ferroviaria, encontramos agentes *antiguos* que mantuvieron su posición en el campo utilizando diversas estrategias de reconversión, como los *desplazamientos* (en el mismo campo o hacia el *campo político*).²⁰ El caso de Ángel Borlenghi es ilustrativo de un *agente sindical* que gana peso en el *campo político*, y el de Florencio Soto el caso de un *agente sindical* que se mantiene vigente en posiciones dominantes en la C.G.T.²¹

Los *desplazamientos* entre campos son posibles gracias a la consolidación de la figura de *agentes sindicales*²² y el establecimiento de un capital específico que resulta de la *institucionalización* del campo (y el plus de *capital simbólico* que es efecto de la legitimación del mismo), el *capital sindical*. Lo que nos interesa destacar aquí es que el *capital sindical* habilita la posibilidad de establecer una *tasa de convertibilidad* del mismo, facilitando la conversión de este y su *desplazamiento transversal* hacia otros campos. El contexto de *transformación morfológica del campo político* y la consecuente *reestructuración de los mecanismos de acceso*, posibilitan que se produzca la *reconversión* del *capital sindical* como una *subespecie de capital político*.

Un ejemplo que ayuda a visualizar este tipo de procesos es la trayectoria de un *agente sindical* particular, el Dr. J. A. Bramuglia. En este caso, los *saberes* y *prácticas* desarrollados en torno al mundo sindical (su reconocida trayectoria como académico del derecho laboral y como asesor letrado de varios sindicatos, especialmente de la U.F.) se *objetivan* en el proceso de institucionalización del *campo sindical*. Gracias a ello, se convierten en *capitales* con valor específico, y susceptibles de ser *homologados* y generar beneficios también en el *campo político*.²³ Lejos de ser un caso aislado, en el transcurso de los años de formación y desarrollo de los primeros gobiernos peronistas se multiplica exponencialmente la ocupación efectiva de puestos partidarios, ejecutivos, parlamentarios y administrativos por parte de *agentes sindicales*.

En suma, la *concentración* de capitales y el proceso de *objetivación* basado en la *institucionalización* de las relaciones sindicales, generan el efecto de autonomización del campo sindical.

²⁰ Respecto a las *estrategias de reconversión de capital por desplazamientos transversales* (en el mismo campo) y *verticales* (entre campos) ver Bourdieu, 2012[1979]:149. Respecto a una definición de campo político actualizada ver Joignant (2012).

²¹ En el período 1950-1952 aún formaba parte del Comité Ejecutivo de la C.G.T. (Doyon, 1984:218)

²² Es importante destacar que consideraremos *agentes sindicales* a todos aquellos individuos o grupos que actúan en el campo sindical, que disputan/compiten por posiciones dentro del campo, y que en la experiencia se dotan de *saberes* y *prácticas* sindicales que se constituyen en instrumentos para el acceso, reproducción y disputado de las posiciones dentro del campo.

²³ Respecto a la trayectoria del Dr. Bramuglia en el campo político ver Rein (2013).

Este, ahora “se presenta como un mundo autónomo que, aunque producto de la acción histórica, tiene sus propias leyes, trasciende las voluntades individuales, y permanece irreductible a lo que cada agente, o incluso a lo que el conjunto de los agentes puede apropiarse” (Bourdieu, 2012[1979]:267).

5. Reflexiones finales

Consideramos que el modelo analítico que definimos como *paradigma clásico de los estudios sobre movimiento obrero y primer peronismo* se encuentra agotado. Las problemáticas centrales de estos abordajes giran en torno a la participación o no de la *vieja guardia* sindical en el peronismo y a los conceptos de *autonomía/heteronomía* del movimiento obrero ante el peronismo. La primordial asociación entre las figuras analíticas *peronismo* y *movimiento obrero* con las instituciones que se presupone las encarnan, el *Estado* y los *sindicatos*, plantean una rigidez conceptual que condiciona el desarrollo argumental de las investigaciones, produciendo dos efectos que describimos como *condensación institucional* -al cooptar el Estado peronista la institución sindical- y *desplazamiento* del movimiento obrero (autónomo) de su institución “natural”, el sindicato. Como resultado, en el afán de sortear la encrucijada de un análisis que sugiere la existencia de sindicatos sin movimiento obrero, las conclusiones diluyen el objeto de estudio en un concepto que lo excede, el *movimiento* o la *masa peronistas*.

Dos síntomas del agotamiento de este paradigma se presentan en el último libro publicado que se inscribe en esta tradición, *Perón y los sindicatos. El inicio de una relación conflictiva* (Di Tella, 2003). El primero, la falta de datos para validar la afirmación de que es casi nula la participación de dirigentes gremiales de la *vieja guardia* en el primer peronismo, lleva a que aquel juicio este sustentado en una apreciación discrecional de los escasos datos obtenidos. El segundo síntoma, la sobreestimación de la estabilidad de los elencos sindicales antes de la formación del peronismo, preconditiona para postular la existencia de una *vieja guardia*, tambalea con solo observar las series de datos sobre dirigencias sindicales que provee el autor. En suma, estas nociones plasman más un sindicalismo autónomo “deseable” que se contrapone (y en el mismo gesto impugna) el desarrollo sindical durante el peronismo, que un análisis de este.

Con la noción de *campo sindical* propuesta buscamos desarrollar una perspectiva de análisis que permitan una mejor comprensión del fenómeno sindical durante los años de formación del peronismo, sin que ello implique pagar el precio de diluir la

especificidad del objeto. El *campo sindical* emerge como efecto de un doble proceso, de *concentración* de capitales y de *institucionalización* de las relaciones sindicales. El proceso de concentración caracterizado por la expansión organizacional de los sindicatos deriva en la objetivación de un capital específico, el *capital sindical*. El proceso de *institucionalización* se caracteriza por la reestructuración de los *mecanismos de acceso al campo* (ley de asociaciones profesionales y sus efectos) y a las posiciones dominantes dentro de él, constituyéndose la CGT como espacio por excelencia en dónde se desarrollan estas luchas. Así, el *campo sindical* se objetiva como un sistema de relaciones con autonomía relativa, no reductible a la voluntad o interés de ningún agente o del conjunto de ellos, y susceptible de definir en su estructura objetiva, aunque su dinámica sólo es aprehensible por las condiciones que lo caracterizan en su historicidad.

Lejos de postular una nueva tesis sobre primer peronismo y movimiento obrero, nuestra intención es poder desarrollar mínimos lineamientos para una agenda de investigación sobre el *campo sindical argentino*. Nuestra única y precaria certeza es que el sesgo sustancialista que genera la conceptualización compartimentada entre peronismo y movimiento obrero no dejó espacio a la pregunta por las transformaciones de las *prácticas sindicales* (y las luchas por los sentidos de las mismas) en el *campo sindical* durante los años del primer peronismo.

6. Bibliografía

- Acha, Omar (2008): *Las huelgas bancarias en los tiempos de Perón y Frondizi, (1945-1962)*, Buenos Aires. Centro Cultural de la Cooperación.
- Acha, Omar y Quiroga, Nicolás (2012): Conversaciones sobre sindicalismo, clase obrera y peronismo, en *El hecho maldito. Conversaciones para otra historia del peronismo*. Rosario, Argentina. Prohistoria.
- Badaloni, Laura (2013): Control, memoria y olvido. ‘Marcha de la Paz’ y huelga ferroviaria durante el primer gobierno peronista, *historiapolitica.com*. Mar del Plata. Argentina.
- Bourdieu, Pierre (1994): Stratégies de reproduction et modes de domination, *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, N° 105, pp. 3-12
- Bourdieu, Pierre (1996[1993]): Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático, *Sociedad*. N°8, Buenos Aires, Argentina, Fac. Cs. Sociales, UBA.
- Bourdieu, Pierre (2012[1979]): *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto*, Buenos Aires. Editorial Taurus.
- Carrizo, Gabriel (2011): Peronización o identidad política? Algunos comentarios acerca de la adhesión del sindicalismo a Perón en la historiografía argentina, *Revista Electrónica de Fuentes y Archivos*. Año

- 2, N° 2, Córdoba, Argentina, Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos S. A. Segreti”.
- Contreras, Gustavo (2009): Ferrovianos. Un capítulo de sus luchas: Las huelgas ferroviarias de fines de 1950 y principios de 1951. Ponencia presentada en el *V Congreso de Historia Ferroviaria*. Palma de Mallorca, España, 14-16 de Octubre. Fundación de los Ferrocarriles Españoles.
- Contreras, Gustavo y Marcilese, José (2013): introducción al dossier “Los trabajadores durante los años del primer gobierno peronista, Nuevas miradas sobre sus organizaciones, sus prácticas y sus ideas”, N°35, Disponible en www.historiapolitica.com/dossiers/trabajadores-peronismo/
- Contreras, Gustavo (2015): ¿Apéndice estatal? La CGT durante el primer gobierno peronista: funcionamiento institucional y proyecciones políticas”, en Acha, Omar y Quiroga, Nicolás (coordinadores): *Asociaciones y política en la Argentina del siglo veinte. Entre prácticas y expectativas*, Buenos Aires. Editorial Prometeo Libros, pp. 109- 128
- Di Tella, Torcuato S. (2003): *Perón y los sindicatos. El inicio de una relación conflictiva*. Madrid, España. Ariel Historia.
- Del Campo, Hugo (2005[1983]): *Sindicalismo y peronismo. Los comienzos de un vínculo perdurable*, Buenos Aires, Argentina. Siglo XXI.
- Doyon, Louis (1984): La organización del movimiento sindical peronista. 1946-1955, *Desarrollo Económico*, Vol. 24, N°94, pp. 203-234.
- Doyon, Louis (2006[1978]): *Perón y los trabajadores: Los orígenes del sindicalismo peronista, 1943-1955*. Buenos Aires, Argentina. Siglo XXI.
- Fernández, Fabián (2005): *La huelga metalúrgica de 1954*, Buenos Aires. Centro Cultural de la Cooperación.
- Germani, Gino (1956): La integración de las masas a la vida política y el totalitarismo, *Cursos y Conferencias*. N°271.
- Germani, Gino (1973): El surgimiento del peronismo: el rol de los obreros y de los migrantes internos, *Desarrollo Económico*. Vol.13, N°51, Buenos Aires, Argentina. IDES.
- Horowitz, Joel (2004[1990]): *Sindicatos, el Estado y el surgimiento de Perón 1930-1946*. Buenos Aires, Argentina. Eduntref.
- Izquierdo, Roberto (2008): *Tiempo de trabajadores. Los obreros del tabaco*, Buenos Aires. Imago Mundi.
- James, Daniel (1990): *Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina*, Buenos Aires. Siglo XXI.
- Joignant, Alfredo (2012): Habitus, campo y capital. Elementos para una teoría general del capital político, *Revista Mexicana de Sociología* 74, núm. 4: 587-618. México, D.F. ISSN: 0188-2503/12/07404-03.
- Little, Walter (1979): La organización obrera y el estado peronista, 1943-1955, *Desarrollo Económico*, Vol. 19, N° 75, pp. 331-376.
- Marcilese, José (2010): El sindicalismo ferroviario durante el primer peronismo. El caso de la Unión Ferroviaria de Bahía Blanca, IX Jornadas Nacionales – VI Latinoamericanas Hacer la Historia, Bahía Blanca, Universidad Nacional del Sur.
- Matsushita, Hirotschi (1986[1983]): *El movimiento obrero argentino, 1930-1945: sus proyecciones en los orígenes del peronismo*, Buenos Aires, Argentina. Hyspamerica.

- Mengascini, Hugo (2008): Conflictos y huelgas ferroviarias durante el periodo peronista. El caso de los trabajadores peronistas de Tandil”, 3º Jornadas sobre la política en Buenos Aires en el Siglo XX, La Plata, [en línea]<http://www.historiapolitica.com/datos/biblioteca3jornadas/mengascini.pdf>
- Murmis, Miguel y Portantiero, Juan Carlos (2011[1971]): *Estudios sobre los orígenes del peronismo*, Buenos Aires, Argentina. Siglo XIX.
- Pont, Susana Elena (1984[1978]. *Partido Laborista: Estado y Sindicatos*, Buenos Aires. Centro Editor de América Latina.
- Nieto, Agustín (S/F): Sindicalismo peronista y conflictividad obrera en la industria del pescado, 1950-1955, en *historiapolitica.com*
- Prol, Mercedes (2011): Los legisladores sindicales peronistas. Entre la práctica partidaria, la corporativa y la legislativa, 1946-1955, *PolHis*. Año 4, Nº 7. Mar del Plata, Argentina. Centro de Estudios Histórico, UNMdP.
- Rein, Raanan (2013): Juan A. Bramuglia. El heredero que nunca fue, en Rein, Raanan y Panella, Claudio (compiladores): *La segunda línea. Liderazgo peronista 1945-1955*, Buenos Aires. Editorial Pueblo Heredero – UNTref. Pp. 51-76.
- Rubinstein, Gustavo (2006): *Los sindicatos azucareros en los orígenes del peronismo tucumano*, Tucumán. Universidad Nacional de Tucumán.
- Schiavi, Marcos (2013): *El poder sindical en la Argentina peronista (1946–1955)*, Buenos Aires. Imago Mundi.
- Torre, Juan Carlos (1989): Interpretando (Una Vez Más) los orígenes del Peronismo, *Desarrollo Económico*. Vol. XXVIII Nº 112. Buenos Aires, Argentina. IDES
- Torre, Juan Carlos (1990[1988]): *La vieja guardia sindical y Perón. Sobre los orígenes del populismo*, Buenos Aires, Argentina. Sudamericana.

RESEÑAS

Bellucci, Mabel (2014): *Historia de una desobediencia. Aborto y Feminismo*, Buenos Aires. Capital Intelectual. 512 páginas.

Natacha Mateo¹

Palabras claves: Aborto, Feminismo, Género.

Historia de una desobediencia. Aborto y Feminismo es un libro que contiene muchos libros. Planteado como una conversación entre Mabel Bellucci y el/la lector/a, se propone poner en debate los puntos de inflexión propios de las últimas décadas en el campo del feminismo, haciendo una lúcida genealogía de las luchas feministas desde la década de 1960 hasta la actualidad. En un sinceramiento de los encuentros y desencuentros en la lucha por el aborto voluntario, el libro es un recorrido por las conquistas, las derrotas, y los cambios en las formas de organización de los grupos feministas. Un profundo análisis, de más de 500 páginas, sobre los avances y retrocesos en la lucha por el aborto legal, seguro y gratuito.

Sin embargo, todo este recorrido que es teórico y práctico, discursivo y emocional, pero sobre todo político, no ha sido un proceso lineal sino que ha tenido marchas y contramarchas. Ha cambiado los ejes de los debates, se ha discutido a sí mismo, se ha repensado en función de las transformaciones vividas por la sociedad argentina en la última década. Es por esto, que la propuesta de la autora es recorrer las contingencias propias de ese proceso, separando los diferentes ejes analíticos que nos permitan comprender cómo las coyunturas históricas y las transformaciones sociales influyeron en estos debates. Debates de los cuales la autora fue y es parte.

Bellucci no es sólo ensayista y periodista especializada en los estudios de la mujer e integrante del Grupo de Estudios sobre Sexualidades del Instituto Gino Germani, sino que también es militante activa de la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito. Por lo tanto, se sitúa en el cruce entre la investigación académica y la práctica militante. El libro propone correrse de la mirada exclusivamente académica de producción teórica, para poder hacer dialogar a la historia con la militancia. Es un intento de hacer de la academia un lugar propicio para el activismo

¹ Estudiante avanzada de Licenciatura en Sociología. Universidad Nacional de Mar del Plata. Correo electrónico: mateonatacha@gmail.com.

político-feminista, y al mismo tiempo, partir del activismo para realizar producción académica.

El objetivo principal del libro es realizar una cartografía del feminismo en Argentina desde los años 60 a la actualidad en relación con el aborto. Está situado principalmente en la ciudad de Buenos Aires, ya que la autora disponía de mayor conocimiento y cercanía con los procesos sucedidos en la capital del país.

En un primer momento, la autora analiza, de forma desestructurada, la relación entre el movimiento feminista local con los movimientos internacionales por los derechos de las mujeres a partir de las viajeras militantes. Ellas fueron quienes, durante las décadas de 1960 y 1970, recorrieron el mundo (muchas por obligación de las dictaduras militares argentinas que persiguieron a las militantes feministas) posibilitando el intercambio de materiales políticos, ideas, libros, etc. También analiza la relación entre el feminismo y otras organizaciones, movimientos sociales y partidos políticos de izquierda, que no siempre estuvieron de acuerdo en términos políticos, ni incluyeron en sus reclamos las demandas por el derecho al aborto voluntario. Sin embargo, es imposible desconocer que, aunque esta relación siempre ha sido conflictiva, avanza en pos de un proceso colectivo donde se pueda dialogar. La autora también resalta la relación del movimiento feminista con el movimiento LGTTB, y la forma en que el feminismo incluyó reclamos propios de otros sectores como los derechos de los homosexuales.

Luego de esto, el libro profundiza en la situación en la que se encuentra el aborto en la actualidad, haciendo referencia no sólo al carácter de ilegalidad del mismo y la política represiva argentina, sino también a las prácticas de resistencia de los colectivos feministas. En este sentido, en la última década, la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito, ha intentado dejar de centrar al aborto en la esfera de lo privado, es decir, hacerlo público.

Para el feminismo, hacer público el aborto es una práctica de resistencia, de empoderamiento. El cuerpo aparece como un espacio de disputa constante, donde la denuncia a un Estado que pretende interceder sobre nuestras maternidades es un acto concreto de rebeldía, o justamente, de desobediencia. Por lo tanto, la autora recupera una concepción en la que el aborto es entendido como la forma de “ponerte el cuerpo” a una lucha colectiva, como un acto revolucionario.

Historia de una desobediencia. Aborto y feminismo propone reconocer, cuestionar, repensar, indagar y sumergirnos en los debates, en los acuerdos y desacuerdos, respecto a la relación entre el feminismo y el aborto. Pretendiendo dar cuenta de la complejidad del

feminismo, el libro no periodiza ni categoriza al movimiento feminista, sino que atraviesa la historia del mismo para dar cuenta de su dinamismo. Aunque se podría suponer que los debates feministas contienen los debates por el aborto, no siempre fue así. De ahí que la autora hable de aborto y feminismo, como cosas separadas, que se relacionan como parte de una historia común, pero donde ninguna contiene a la otra.

En síntesis, este libro propone ser un puente entre la historia misma de una relación entre el aborto y el feminismo, y quien lo lee. Se propone recorrer la historia de una relación, de un movimiento, de un sector social, que a fin de cuentas, no es más que la historia de una desobediencia.

Merlino, Aldo; Martínez, Alejandra (coordinadores) (2012): *Género, raza y poder. Revista Astrolabio, Nueva Época, Villa María. EDUVIM. 130 Páginas.*

María Susana Robledo¹

Dedicada a la investigación en ciencias sociales la *Revista Astrolabio, Nueva Época*, es una publicación digital y semestral del Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad (CIECS), perteneciente al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y a la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Bajo el título "Cuadernos de Astrolabio", se presenta a los lectores y lectoras una selección las publicaciones digitales en formato de libro impreso, integrado por la recopilación de artículos vinculados temáticamente, y editados a través de la editorial de la Universidad Nacional de Villa María (EDUVIM). En tal marco se publica el primer cuaderno de la colección: *Género, raza y poder*, en el año 2012. Los responsables y coordinadores de la selección de textos que integran el primer Cuaderno de Astrolabio son Alejandra Martínez (CIECS-CONICET-UNC) y Aldo Merlino (CIECS-UNC).

El prólogo es una excelente presentación de los temas que tratan los textos elegidos, se encuentra a cargo de Dora Barrancos, referente en estudios de Género. El libro incluye traducciones inéditas de Loïc Wacquant -Universidad de California-Berkeley-, Ramón Grossfoguel -Grupo Modernidad/Colonialidad, Universidad de California-Berkeley- y Anastasia Kayiatos, intelectual Rusa, Ph.D. Universidad de

¹ Estudiante avanzada de Licenciatura en Sociología. Universidad Nacional de Mar del Plata. Correo electrónico: msusanarobledo@gmail.com.

California, Berkeley. Estos textos, desconocidos en castellano (publicados online en el número 6 de la revista) se complementan con los trabajos de Gustavo Blázquez Y Marina Tomasini -Universidad Nacional de Córdoba-. Siendo el propósito del libro acercar a estudiantes y lectores/as una muestra de la heterogeneidad de investigaciones en torno a la raza, el género y el poder, como ejes imprescindibles en un análisis complejo de las realidades observadas.

El compendio consta en total de 130 páginas, dividido en seis capítulos. Cada capítulo constituye un aporte particular del autor/a seleccionado/a. Los dos primeros capítulos pertenecen al sociólogo norteamericano Loic Wacquant. Su obra se encuentra inserta en los estudios de la marginalidad, el estado penal y la dominación etnoracial; en efecto, el primer capítulo: "*Estigma racial en la construcción del estado punitivo norteamericano*" es un ensayo sobre el progresivo crecimiento del encarcelamiento que desde los setenta tiene a la población afroamericana como núcleo, siendo su primer filtro la clase social a la pertenecen los convictos, en su mayoría hombres. La idea de *raza* y de *territorio*, son los elementos complementarios de la transformación étnica de las cárceles. el autor llama la atención sobre la expansión del Estado Penal -con el consiguiente aumento de su financiación- como directamente proporcional al aumento colosal de la población afroamericana encarcelada. Así, el Estado funciona como un gran estratificador social, seleccionando entre los restos del guetto negro postfordista -hiperguetto- a las poblaciones aptas a ser administradas, convirtiéndose la cárcel en un instrumento de control etno-racial.

El segundo capítulo: "*Desolación urbana y denigración simbólica en el hiperguetto*", está dedicado al significado de la deposición territorial de los barrios pauperizados: el hiperguetto se observa como un paisaje urbano atípicamente devastado. A la vez, elabora de forma teórica y empírica las conexiones entre la desolación urbana y la identidad racial. La negritud y pobreza surgen como clave del análisis en relación al rol del Estado, que aparece como una "*agencia estratificante y clasificadora que ejerce una influencia en el orden social y simbólico de la ciudad*" (2012:41). A partir de la comprensión del Estado como generador de un sentido de inferioridad, de indignidad y ciudadanía de segunda clase, complementa lo analizado en el capítulo I, y motiva la reflexión sobre el vínculo entre entorno, estructura social y la psicología colectiva. "*Islamofobia epistémica y ciencias sociales coloniales*" es el título del tercer texto, centrado en el racismo epistémico del sistema mundial. Ramón Grossfoguel como representante de la corriente de estudio Colonialidad/Descolonialidad, analiza la normalización del

pensamiento científico occidental y la existencia de pensadores privilegiados por su pertenencia de género y clase, conformación que invisibiliza los conocimientos generados en otros lugares del mundo. En particular la inferiorización epistémica del mundo musulmán nos enfrenta al problema de su definición con los conceptos hegemónicas occidentales: el origen de la incompatibilidad del pensamiento islámico con la democracia occidental y los derechos humanos. ¿Por qué los subalternos, los colonizados, podrían hablar de democracia o derechos humanos no siendo occidentales ni blancos? al no incorporar el pensamiento latinoamericano, asiático o africano a las discusiones sobre estos temas, no solo se los reprime, también se los estereotipa. Es necesario inscribir las diferentes contribuciones de pensamiento no normalizado, través de un verdadero discurso de objetividad y neutralidad en las ciencias sociales.

El cuarto capítulo: "*El silencio racial en la Rusia post-estalinista: ¿pueden hablar los subalternos?*" nos sitúa en una Rusia que, tras décadas de internacionalismo socialista y multiculturalismo, se enfrenta actualmente al afloramiento del nacionalismo. Situándose en la vanguardia cultural rusa de la década de 1960, la hipótesis de la autora la lleva a pensar que la consideración marxista-leninista sobre los países africanos fue en términos paternalistas. La forma de entender el colonialismo -a lo ruso- consideró esos territorios como conquistas dentro de la carrera contra el capitalismo de Estados Unidos.

Si bien el racismo era reconocido como occidental y capitalista, y la Rusia Socialista se declaraba contraria a estas ideas, el paternalismo con las naciones africanas quedó plasmado en las expresiones culturales, en ellas se reemplaza la voz del subalterno por la voz del intelectual de izquierda con poder político. En el teatro, las representaciones de la negritud, de las mujeres y de aquellos que sufren alguna incapacidad física, es en forma silenciosa. El teatro representa la mudez política. La discapacidad es usada como estrategia que justifica ese silencio, o sea, no solo son negros, o mujeres blancas también son incapacitados: mudos/as, sordos/as. Simbólicamente devolverles el habla es volverlos civilizados/as y soviéticos/as. Si el Estado suprimía expresiones racistas, estas se manifestaban en las obras artísticas, en la experimentación estética de los 50 y 60, el discurso cultural nos muestra a un África simple, ingenua y primitiva.

Ahora bien, en relación al surgimiento del nacionalismo, Anastasia Kayiatos observa que en el sentido común del pueblo ruso no se ha modificado el prejuicio sobre las poblaciones africanas, por ello y por los recursos puestos a favor de inspirar revoluciones en los mundos

subalternos, como excusa y justificativo se los considera en parte responsables de la caída de la URSS. La consideración de inferior de los pueblos africanos explica el creciente nacionalismo ruso, ya en un contexto capitalista o de transición.

Gustavo Blázquez, antropólogo, perteneciente a la UNC, en su artículo "*Hacer belleza. Género, raza y clase en la noche de la ciudad de Córdoba*" destaca las nociones de género y etnicidad en relación a la expresión musical cordobesa por excelencia: el cuarteto. Nos habla del manejo comercial del cuarteto y las relaciones que se crean alrededor de su performatividad. La definición de los cuerpos aceptados y los rechazados. Los estereotipos y rutinas que se aúnan en la cultura de los bailes y que recrean una noción de la heterosexualidad que se erige como central en las relaciones comerciales.

Por último, el sexto capítulo "*Relaciones peligrosas. Prácticas y experiencias en torno a la sexualidad de las chicas en el inicio de la escuela primaria*" a cargo de Marina Tomasini, es un estudio sobre las prácticas de normalización de los cuerpos y las identidades que asume la escuela en su rol de institución educativa. Desde una mirada antropológica y con un interesante trabajo etnográfico, observa a niños y niñas de entre 12 y 13 años en una escuela pública del centro de Córdoba. La moral educativa se plasma en un reglamento que separa a las alumnas del primer año de los varones, por consiguiente, la institución actúa de manera tal que las mujeres/niñas son reguladas. Su análisis permite reflexionar sobre la construcción de un modelo hegemónico de género y sexualidad. La investigación de Tomasini se vuelve interesante al revelar el mundo de las interacciones cotidianas entre alumnas y alumnos mediados por la escuela, donde género y poder se entremezclan para darnos una representación de lo más anacrónico en el sistema educativo.

Para finalizar, diremos que los estudios expuestos nos permiten recorrer un amplio arco de temas, lugares y situaciones que resulta de un excelente trabajo de los coordinadores. Estados Unidos, Rusia, Córdoba y la ciencia social, se vuelven centro de análisis de los ejes propuestos con una profundidad que nos lleva a pensar en esta gran aldea global y las problemáticas de la modernidad analizadas por el mismo hilo conductor. Con coherencia sobre las conceptualizaciones de género, raza y poder que se han realizado desde las ciencias sociales, su lectura resulta interesante y reveladora.

Autores en el presente volumen

Joaquin Aldao. Licenciado en Sociología, becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Argentina) con sede en el Grupo de Estudios Socio-históricos y Políticos de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Mar del Plata.

Enrique Andriotti Romanin. Doctor en Ciencias Sociales, Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Argentina) y Profesor/investigador de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Mar del Plata.

Lorenzo Barrault-Stella. Doctor en Ciencia Política. Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas (CNRS, Francia) en el laboratorio CSU (Cultures et Sociétés Urbaines) del Centre de Recherches Sociologiques et Politiques de Paris (CRSPPA).

Pierre Bourdieu. Profesor del Collège de France e investigador del Centre de Sociologie Européenne, École des Hautes Études en Sciences Sociales.

Vincent Dubois. Doctor en Ciencia Política, Profesor de Sociología y Ciencia Política en la Universidad de Estrasburgo e investigador del laboratorio SAGE (Sociétés, Acteurs, Gouvernement en Europe).

María Eliana Funes. Licenciada en Sociología, Investigadora del Grupo “Violencia, Justicia y Derechos Humanos de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Mar del Plata.

Federico Lorenc Valcarce. Doctor en Ciencia Política, Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Argentina) y Profesor de la Universidad Nacional de Mar del Plata y la Universidad de Buenos Aires.

Pedro Enrique Pérez. Magister en Ciencias Sociales, Profesor del Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Mar del Plata.

Facundo Solanas. Doctor en Ciencias Sociales, Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Argentina) y Profesor del Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Mar del Plata.

Anne-France Taiclet. Doctora en Ciencia Política, Maître de conférences en Ciencia Política en la Universidad Lumière Lyon 2 e investigadora del laboratorio Triangle (Action, discours, pensée politique et économique).

Pautas para autores

Para el correcto envío de trabajos según las normas establecidas por Sudamérica, el/la autor/a o **autores** deberán respetar la siguiente guía:

Nombre del artículo en español

Nombre del artículo en inglés

Autor/es: zzz

Resumen en español

Palabras clave

Resumen en inglés

Key- words

Nombre del artículo en español (repite)

Preferentemente los artículos deberán estructurarse mediante el siguiente esquema:

a. Introducción (Títulos de los apartados con número)

-subtítulos (con guion)

b. Metodología (o cualquier título)

-subtítulos

c. Desarrollo

-subtítulos

d. Conclusiones

- Los trabajos deben ser originales y escritos en español.

- Deberán ser enviados en formato Word.doc o rtf.

- Los trabajos deberán superar los 40.000 caracteres y tener un máximo de 60.000 (con espacios incluidos, notas y bibliografía) para “Dossier”, “Artículos”, “Análisis de Coyuntura” y 15.000 caracteres (con espacios incluidos, notas y bibliografía) para “Crítica de libros”.

- Los trabajos deben guardar la siguiente forma: tamaño A4, sin sangrías y/tabulaciones, interlineado simple, letra Times New Roman tamaño 12, color negro.

- Cada colaboración debe ser presentada con su Título en español e inglés, y ser acompañada por Resúmenes en español y en inglés de no más de 250 palabras cada uno, con un máximo de cinco Palabras clave.
- El autor deberá indicar su pertenencia institucional, domicilio, teléfono y correo electrónico. También debe incluirse una breve nota biográfica del autor o autores (de 5 a 10 líneas).
- Para un uso correcto de las citas bibliográficas ver el anexo sobre las Normas Apa – Quinta Edición.
- Si existieran fotos, gráficos, cuadros y/o mapas, estos se enviarán en archivos separados. Titulados, numerados y con las referencias o citas que correspondan.
- Los trabajos recibidos serán remitidos a miembros del Comité de Referato integrado por académicos de carácter nacional e internacional. El proceso de evaluación es anónimo para ambas partes y tiene una duración de 45 días. La decisión del Comité de Referato es inapelable.
- Si el artículo es aprobado por el evaluador, la decisión será comunicada a los autores para su publicación. A partir de ese momento, los autores tienen 20 días para hacer los cambios necesarios y no podrán, sin autorización del Comité Editorial, presentar los artículos a otras publicaciones. Los autores ceden los derechos de autor a la revista Sudamérica.
- El Comité Editorial se reserva el derecho a hacer correcciones de estilo que estime pertinentes.
- Cuando los trabajos sean rechazados por el referato, la decisión será comunicada a los autores.

Citas bibliográficas

Libros

Apellido, Autor (año): Nombre en cursiva del libro. Ciudad, País. Editorial.

Artículo de Libro

Apellido, Autor (año): Nombre del artículo, Nombre en cursiva del libro. Ciudad, País. Editorial.

Artículo de Revista

Apellido, Autor (año): Nombre del artículo, Nombre en cursiva de la revista. Número de la revista, y volumen si corresponde, Ciudad, País. Editorial.

Para un mayor detalle ver anexo normas American Psychological Association (APA).

http://www.unap.cl/p4_biblio/docs/Normas_APA.pdf