

# La política de formación de cuadros durante el gobierno de Néstor Kirchner: ¿Una herramienta para el cambio social? (2003-2007)\*

*The training policy of political cadres during the Government of Néstor Kirchner: A tool for social change?  
(2003-2007)*

Por **María Melina Guardamagna\*\***

**Fecha de Recepción:** 29 de junio de 2015.

**Fecha de Aceptación:** 05 de agosto de 2015.

## RESUMEN

En la historia contemporánea argentina podemos identificar ciertos momentos del desarrollo político estatal donde se explicita abiertamente la necesidad de una política de formación y capacitación para sus cuadros dirigentes. Uno de ellos fue la reforma de la Constitución en 1994 cuando esta problemática adquiere rango constitucional al reconocer a los partidos políticos como instituciones fundamentales del sistema democrático y, en consecuencia, consagrar la capacitación de cuadros políticos como política de Estado orientada a la gestión del sector público y liderada por el Estado. A partir de allí emerge la necesidad y se formaliza una política que más allá de integrar la agenda de cuestiones socialmente problematizadas, no logra estabilizarse y alcanzar altos niveles de institucionalización, quedando atrapada, en cada gobierno, en la discusión de quién y dónde se tienen que concretar esos procesos

de formación y capacitación. El gobierno de Néstor Kirchner no fue ajeno a esta discusión al orientar a esta política a las demandas de una sociedad que tras la crisis del 2001 reclamaba recambio dirigencial, participación, legitimidad y transparencia en la gestión estatal. A través de este trabajo se busca responder a la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuáles han sido las políticas formuladas e implementadas por el Estado orientadas a la formación y capacitación de cuadros políticos en el período que va desde el 2003 al 2007 en la Argentina?

**Palabras clave:** Política, Formación, Cuadros políticos.

## ABSTRACT

In the contemporary history of Argentina we can identify certain moments of political state development where explicitly appears the need of a policy of training for its leader

\* El presente artículo forma parte de un trabajo de investigación que estudia las políticas de formación de cuadros políticos en la Argentina desde la reforma de la Constitución en 1994 al 2011.

\*\* Docente-investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (UNCuyo). Directora del Centro de Estudios de Innovación Institucional para la Gobernabilidad Democrática -CEII-. Correo electrónico: meliguardamagna@gmail.com

pictures. One of this moments was the reform of the Constitution in 1994 when this issue acquired constitutional rank recognizing political parties as institutions that are essential for the democratic system and, consequently devoting the training of political cadres as “State policy aimed at the management of the public sector and the State-led” (ENG, 1998: 9). From there emerges the need and, consequently, formalizes a policy that despite integrating the agenda of social issues, fails to stabilize and achieve high levels of institutionalization, being trapped, in every Government, in the discussion of who and where has to perform these processes of education and training. Kirchner’s Government was not unaware to this discussion, guiding this policy towards the demands of a society that after the 2001 crisis demanded leader’s replacement, participation, legitimacy and transparency in the management of the State. This paper attempts to answer the following research question: Which have been the policies formulated and implemented by the State guided to train and educate political cadres in the period that goes from 2003 to 2007 in the Argentina?

**Keywords:** *Policy, Training, Political Cadres.*

## Introducción

A partir del año 2003, el gobierno de Néstor Kirchner planteó un nuevo escenario para las políticas orientadas a la formación y capacitación de cuadros surgidas en el marco de la reforma constitucional en 1994<sup>1</sup>. Sin la par-

ticipación de los partidos políticos, ni de las universidades, actores fundamentales de la política en anteriores gestiones, la continuidad de los programas implementados por la Escuela Nacional de Gobierno -ENG- y el Instituto Nacional de Capacitación Política -INCaP- pasaron a depender fundamentalmente de la voluntad política de los funcionarios de las que ellas dependían.

De esta forma, mientras la ENG, que no contó con el apoyo político ni los recursos necesarios para institucionalizar un programa de formación y capacitación política, fue perdiendo legitimidad hasta dejar de funcionar en el 2007. El INCaP, en cambio, desarrolló una política de capacitación orientada fundamentalmente a dirigentes sociales caracterizada por su masividad y alcance federal. El proceso de territorialización que venía implementando el Instituto desde el gobierno de

---

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

---

1 En 1994, en el marco de la reforma constitucional, la problemática referida a la formación de cuadros políticos adquiere rango constitucional al reconocerse a los partidos políticos como instituciones fundamentales del sistema democrático (Art. 38 CN) y, en

Duhalde, orientando al desarrollo de la capacitación política en los ámbitos locales, se afianzó aún más, a través no sólo de la firma de convenios con gobiernos provinciales, municipales, ONGs, asociaciones civiles y sindicatos, sino también y principalmente gracias a los recursos que el Ministerio del Interior destinó a la misma. En un contexto donde la política se planteaba como la herramienta del cambio social, la relevancia de la capacitación política fue redimensionada como el *“lugar donde la Política podría comenzar a reconstruirse, no sólo a partir de conferirle a los nuevos dirigentes las herramientas de gestión indispensables para abordar eficazmente las demandas cada vez más urgentes de la conducción y la toma de decisiones sino, también, ofreciéndose como la nueva puerta de ingreso a la construcción política y a la participación ciudadana”* (Entrevista: Caramello, 2005: 77).

El presente artículo de investigación analiza las políticas implementadas por el Estado argentino orientadas a la formación y capacitación de cuadros políticos en el período que va desde el 2003, cuando Néstor Kirchner asume la presidencia de la Nación, hasta el final de su mandato en 2007. Para ello, se ha establecido como pregunta de investigación: *¿Cuáles han sido las políticas formuladas e implementadas por el Estado orientadas a la formación y capacitación de cuadros políticos en el período que va desde el 2003 al 2007 en la Argentina?*

Para responder a este problema se ha fijado como objetivo general identificar y analizar las políticas formuladas e implementadas por el Estado argentino para la formación y capacitación de cuadros políticos durante el gobierno de Néstor Kirchner, entre mayo de 2003 y diciembre de 2007. Para alcanzar este objetivo se proponen dos objetivos específicos. En primer lugar, identificar, caracterizar y analizar las políticas implementadas por el Estado argentino a través de la Escuela Nacional de Gobierno

y del Instituto Nacional de Capacitación Política durante el período de estudio. Y segundo, interpretar y comprender el proceso político de formulación e implementación de la política, entre 2003 y 2007, orientada a la formación y capacitación de cuadros políticos en la Argentina.

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

El abordaje de dichas políticas se ha realizado a través de un estudio longitudinal desde una estrategia de tipo cualitativa. Los componentes de la política a analizar se desprenden de una matriz analítica construida a partir del enfoque teórico propuesto por Oszlak y O'Donnell (2008) a través del cual analizaremos la política objeto de este estudio. Dichos componentes son las siguientes: problematización del asunto; contexto; definición de la cuestión; toma de posición del Estado: política estatal; actores y toma de posición de los actores; recursos de los actores; cristalizaciones institucionales y modo de resolución de la cuestión; y cambios sociales e internos al Estado. Estos componentes nos permitirán el análisis del proceso de formulación e implementación de la política estatal en tanto expresión dinámica del Estado. Este abordaje al estudio dinámico del Estado, se entrecruza, al mismo tiempo con sus otras expresiones, es decir, el Estado como relación social y como conjunto de instituciones a través de las cuales se materializa.

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

Néstor Kirchner llegó a la presidencia el 25 de mayo de 2003 luego de un desordenado proceso electoral, donde el gran elector no fue él, sino Eduardo Duhalde quien, junto al apoyo del aparato político bonaerense (Quiroga, 2005: 346) permitió el triunfo del hasta entonces gobernador de la provincia de Santa Cruz<sup>2</sup>. Meses antes de las elecciones, a mediados del 2002, cuando se anunció el adelanto de las elecciones, el principal objetivo del entonces Presidente de la Nación era impedir el retorno de Menem al poder, que peleaba el primer lugar en los sondeos de opinión gracias al apoyo del *establishment* económico y a un significativo número de ciudadanos que continuaban aun siendo sus seguidores (Abal Medina, 2004: 104). En este escenario, en el que se preveía el triunfo del ex presidente en las elecciones internas, Duhalde logró eliminarlas aprobando un sistema de neolemas que habilitaba a Kirchner, Menem y Rodríguez Saá a representar al justicialismo en las elecciones presidenciales. “Con el sistema de neolemas, la estrategia de Duhalde buscó atraer al electorado no peronista para derrotar a Menem, ya sea en la primera o segunda vuelta. Una hábil jugada que redujo el sistema político a la interna peronista” (Quiroga, 2005: 346).

Las elecciones realizadas en el mes de abril “generaron una importante participación popular y la desaparición del voto bronca” (Abal Medina, 2004: 105), donde Menem obtuvo el primer lugar con 24,36% de los votos, mientras Kirchner quedó segundo con el 22%. Con estos porcentajes, ambos

candidatos deberían enfrentarse nuevamente en segunda vuelta; sin embargo, ante las encuestas que vaticinaban una rotunda derrota del ex presidente, Menem terminó retirándose de la elección. De esta forma, Kirchner llegó al gobierno con un bajísimo nivel de legitimidad política, “sin ejercer el liderazgo de su partido, sin mayoría parlamentaria y con los gobernadores ejerciendo su poder en la estructura justicialista” (Quiroga, 2005: 346), aunque con un país en funcionamiento. Duhalde le había dejado como herencia “un programa económico en pleno auge, cuentas públicas en orden, una inflación controlada y en baja y un PBI en acelerada expansión” (Novaro, 2010 en Pavón, 2012: 386), lo cual terminaría favoreciéndolo en la construcción de legitimidad.

Sin el apoyo político necesario, Kirchner asumió el poder instaurando un estilo personalista de gobierno, basado principalmente en el apoyo de la opinión pública<sup>3</sup> y en una propuesta de transversalidad<sup>4</sup> (Guardamagna, 2006: 35), sostenido por el crecimiento económico del país. Se trataba de un “primer giro

---

2 Néstor Carlos Kirchner fue gobernador de la provincia de Santa Cruz desde el año 1991 hasta el año 2003, cuando asumió la presidencia de la Nación.

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

4 El fenómeno de la transversalidad, supuso, en un escenario de fragmentación del régimen de partidos, la búsqueda de acuerdos extrapartidarios con Gobernadores de la oposición que le dieron legitimidad política y le permitieron construir capacidad de gobierno al Presidente electo (Guardamagna, 2006: 36). Se trató, en definitiva, de una iniciativa que “proponía levantar un programa político por encima de las fuerzas partidarias” congregando a dirigentes de diferentes procedencias ideológicas (Quiroga, 2005: 356), entre ellos dirigentes de organizaciones sociales y de derechos humanos (Sarlo, 2011: 177).

de época”, donde no había alusiones a Perón ni a Evita, mientras la transversalidad aparecía como una figura que caracterizaba la política argentina; una “transversalidad fallida”, de acuerdo a Forster, ya que careció de un proceso de reflexión crítico por parte de los actores que confluían en ella (Pavón, 2012: 412), algo que, sin embargo, no impidió el éxito de la estrategia para la construcción del nuevo modelo político, económico y social que proponía el Presidente.

Desde un modelo propio, este proyecto nacional que expresamos convoca a todos y a cada uno de los ciudadanos argentinos, por encima y por fuera de los alineamientos partidarios, a poner manos a la obra en este trabajo de refundar la Patria. Sabemos que estamos ante un final de época. Atrás quedó el tiempo de los líderes predestinados, los fundamentalistas, los mesiánicos. Las Argentina contemporánea se deberá reconocer y refundar en la integración de equipos y grupos orgánicos, con capacidad para la convocatoria transversal, el respeto por la diversidad y el cumplimiento de objetivos comunes (Kirchner, 2003: 27).

Con estas palabras, el nuevo gobierno orientó su accionar a la renovación política y a la mejora en la calidad de las instituciones democráticas, dejando atrás las brutales políticas de la dictadura de los setenta, la “era menemista de corrupción política y de grandes negociados con los intereses corporativos” (Quiroga, 2005: 347) y la crisis del 2001, lo que rápidamente le otorgó altos niveles de aceptación y apoyo social.

La situación de crisis de representación política que continuaba latente fue el contexto propicio para el surgimiento de una “identidad popular”, que en el mediano y largo plazo, se orientaría a crear una “frontera interna en la sociedad argentina que dividiría al campo popular del otro campo” (Sarlo, 2011: 143). La crisis que se manifestaba en la ciudadanía y en las élites políticas fue, de acuerdo a lo que sostie-

ne Juan Carlos Torre, la condición necesaria, aunque no suficiente, para el desarrollo de este populismo incipiente.

Para completar el cuadro de situación es preciso introducir otro factor: una “crisis en las alturas” a través de la que emerge y gana protagonismo un liderazgo que se postula eficazmente como un liderazgo alternativo y ajeno a la clase política existente. Es él quien, en definitiva, explota las virtualidades de la crisis de representación. Y lo hace articulando las demandas insatisfechas, el resentimiento político, los sentimientos de marginación, con un discurso que los unifica y llama al rescate de la soberanía popular apropiada por el *establishment* partidario para movilizarla contra un enemigo cuyo perfil concreto si bien varía según el momento histórico siempre remite a quienes son construidos como responsables del malestar social y político que experimenta “el pueblo” (Torres, *mimeo*, en Sarlo, 2011: 145).

Una vez en el poder Kirchner comenzó a realizar estas operaciones<sup>5</sup>, que en el transcurso del tiempo fueron adquiriendo cada vez mayor visibilidad, reintroduciendo en el discurso una dimensión ideal de la política, dándole un determinado sentido al pasado necesario para la constitución de nuevas identidades. El flamante presidente lo manifestaba de la siguiente forma: “Vengo a proponerles un sueño. Reconstruir nuestra propia identidad como Pueblo y como Nación” (Kirchner, 2003: 28).

---

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

En este escenario refundacional, donde la política comenzaba a redefinirse<sup>6</sup>, no sólo en Argentina sino también en otros países de América Latina, a través de la construcción de un discurso populista, “*que permitiría ocupar y habitar el Estado*” (Abad, 2006: 5), el gobierno planteó la necesidad de realizar una reforma política, que se orientaría fundamentalmente al incremento de la calidad institucional necesaria para “*la reconstrucción del tejido social, la restauración del mundo del trabajo y la reparación moral*” (Pavón, 2012: 414), tal como lo había explicitado Kirchner en su discurso de asunción (2003: 12). Para ello, a través del decreto 592 del 13 agosto del 2003 se dispuso, en el ámbito del Ministerio del Interior la creación de una Comisión para el Análisis y Estudio de la Reforma Política cuyo objetivo sería el estudio y análisis de los siguientes temas: a) formas de gobierno, presidencialismo, parlamentarismo; b) democracias modernas; c) sistemas electorales y d) partidos políticos (Art. 3º). Dicha Comisión estaría integrada por representantes de las áreas pertenecientes del Ministerio del Interior y de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros, quienes elevarían al Ministro del Interior -que en dicho momento era Aníbal Fernández- las evaluaciones parciales sobre cada uno de los temas objeto de estudio y análisis de la Comisión (Art. 2º). Asimismo se preveía la constitución y coordinación de foros de opinión integrados por entidades y

personalidades de reconocida trayectoria en la materia (Art. 4º).

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

El gobierno de Kirchner tomó la bandera de la reforma política dispuesto a producir una renovación institucional donde la política ocupara el primer lugar. “*Se hace evidente la necesidad de una nueva construcción política. Un renacer –que empieza a vislumbrarse– de la actividad política bajo otros códigos, con nuevas herramientas y sobre todo, con una perspectiva más moderna y abarcativa. Pero sin abandonar la condición de ser el mejor instrumento humano –y acaso el único– que puede producir y conducir el cambio*” (Fernández,

---

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

2005: 15, 16). Se trataba de “una mudanza de época”, donde el gobierno “con mucha sabiduría se adecuaba a esa mudanza”, desde la convicción de que “un Estado no se gerencia, sino que se conduce con política” (Entrevista: Caramello, 2011). El “modelo” que estaba comenzando era producto de la decisión política de un presidente que creía que “la política debía volver a transformar la realidad” (Abal Medina, 2010: 13). Para ello era necesario “consolidar el Proyecto Nacional a través de un discurso unificante y una doctrina común que alimentara a una fuerza social, económica y política capaz de producirlo” (García Garro, 2005: 72). Tal como sostenía García Garro, “la doctrina y la capacidad de adoctrinar comenzaron a jugar un rol fundamental en la creación de conciencia política y en la reafirmación de un ideario” (2005: 73).

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

Tanto desde el INCaP como desde la ENG se realizaron actividades en torno a la reforma política. En el caso del INCaP y de acuerdo a lo previsto por el Decreto 592/2003, las actividades se orientaron a

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

Por su parte, la ENG redefinió su perfil en tanto ámbito de “formación, debate y reflexión de mujeres y hombres con vocación pública” (ENG, 2005), en un contexto en el que se reconocía que la mayoría de clase política que desde 1983 dirigía los rumbos del país, había pasado gran parte de su vida sin poder ejercer sus derechos políticos y, por lo tanto, sin conocer la práctica política democrática, con el peligro de no contar con gobernantes capaces de identificar las cuestiones de Estado y sostener un pensamiento estratégico desde el cual proponer planes de acción a largo plazo, diferenciando lo urgente de lo importante (Strada Saenz, 2005: 64, 67). En este sentido, la existencia de la Escuela se fundamentaba en el “reclamo de la propia democracia, que pide una reforma política más que necesaria, y una clase de dirigentes sociales honesta y con el objetivo de

*trabajar para el crecimiento del país y la correcta representación política. Se entiende que por esto es necesario incorporar en la sociedad elementos que permitan un conocimiento de los grandes problemas del Estado y de la sociedad, del gobierno y de las instituciones”. Para ello, la Escuela se presentaba como un ámbito de encuentro de los distintos actores de la sociedad civil para la construcción “desde un lugar donde no existen disputas de poder” de una clase dirigente “capacitada y responsable, dotada de habilidades para el diálogo y la concertación social, que contribuya al mejoramiento de una democracia pluralista y garantice una gobernabilidad sustentable” (ENG, 2007).*

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

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

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

hacia diversos sectores, que tras la crisis del 2001 emergían de la sociedad civil.

Kirchner comprendió rápidamente que un proyecto de gobierno, distinto al neoliberal, debía plantearse como una construcción colectiva que excediera el espacio de los partidos (Delgado, 2003: 247) e incluyera a los integrantes del tercer sector y a los movimientos sociales de protesta y de lucha contra la exclusión. Eran estos los sujetos que deberían “formar parte de la construcción de nuevos consensos generando instancias diferentes de participación y diálogo” para lo cual se necesitaban “espacios institucionales de aprendizaje” (Delgado, 2003: 248); la ENG y el INCaP lo eran, o por lo menos, desde ese lugar fundamentaron sus actividades.

Será, entonces, la capacitación ese lugar donde la política podrá comenzar a reconstruirse, no sólo a partir de conferirle a los nuevos dirigentes las herramientas de gestión indispensables para abordar eficazmente las demandas cada vez más urgentes de la conducción y la toma de decisiones sino, también, ofreciéndose como la nueva puerta de ingreso a la construcción política y a la participación ciudadana. Una participación que en los últimos años se ha volcado a las organizaciones de la sociedad civil pero que la política necesita desesperadamente para volver a ser la formidable herramienta de producción de cambios que ha sido a lo largo de toda la Historia (Caramello, 2005: 76, 77).

En el año 2004, Alberto Fernández, a cargo de la Jefatura de Gabinete de la Nación, nombró como Director de la ENG a Nicolás Trotta, un joven militante justicialista, que venía de ocupar varios cargos gubernamentales en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires (Golden, 2010: 108). “Cuando gana Kirchner le pido a Alberto Fernández ir a la Escuela en un plan de relanzarla cosa que nunca logramos hacer del todo” (Entrevista: Trotta, 2012). La idea de Trotta era darle un nuevo impulso

a la Escuela, *“queríamos tratar de hacer más que nada trabajo de formación y generar un espacio de encuentro de la dirigencia política partidaria y social”* (Entrevista: Trotta, 2012), incorporando fundamentalmente a dirigentes sociales, a parte de los dirigentes partidarios que hasta entonces habían sido los principales destinatarios de la política. *“Creada por la reforma constitucional de 1994, la ENG empezó a funcionar en 1996. Sin embargo, desde agosto del año último, cuando asumió la dirección el “joven K” Nicolás Trotta, se incorporó la formación no sólo de cuadros partidarios y funcionarios, sino de dirigentes sociales, con la convicción de que el tejido social debe ser reconstruido entre todos”* (La Nación, 10 de enero de 2005).

En este sentido, una de las primeras actividades que, desde la Escuela, se desarrolló fueron los Foros del Bicentenario.

Apenas asumimos nos planteamos frente a la crisis de los partidos políticos, que el abanico o la canalización de la voluntad de participación había virado hacia organizaciones sociales, el universo era distinto al de la década de los noventa y de los ochenta. Teníamos más participación en nuevas expresiones políticas que eran los movimientos sociales con sus diversas esencias ideológicas. En todas las convocatorias que hicimos tratamos de lograr el diálogo y el conocimiento entre estos actores nuevos y la propia dirigencia política y a partir de eso creamos estos Foros del Bicentenario que los hicimos apenas asumimos convocando a periodistas, dirigentes políticos de todas las fuerzas, dirigentes de organizaciones sociales, empresarios, gente que tenía menos de cuarenta años. En ese contexto, hacíamos seminarios donde invitábamos a una persona que oficie de disparador para decir por ejemplo cuáles eran los grandes desafíos que tenía el país y para tratar de discutir eso (Entrevista: Trotta, 2012).

De esta forma, aunque ya venía sucediendo tímidamente desde las últimas gestiones, el Programa Escuela Nacional de Gobierno amplió radicalmente el perfil de sus destinatarios, entre quienes se encontraban

dirigentes sociales; sectores sociales no gubernamentales y dirigentes sociales de los barrios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; militantes sociales de base; funcionarios de distintos organismos de la Administración Pública Nacional (APN); organizaciones no gubernamentales del barrio; medios de comunicación local y personalidades destacadas; estudiantes y docentes universitarios (principalmente docentes y alumnos de la Universidad de Buenos Aires); jóvenes de las fuerzas vivas de la sociedad: empresarios, periodistas, representantes de los distintos cleros y dirigentes sociales, sindicales y empresariales (Anexo. Memoria del Estado de la Nación Año 2004. 2005: 84, 85).

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

noma de Buenos Aires, donde participaron 40 dirigentes sociales territoriales de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) de la Ciudad de Buenos Aires de los barrios de La Boca, Villa Lugano, San Telmo, Montserrat, Flores y Retiro, entre otros (ENG, 2004); Segunda Jornada de Formación de Dirigentes Sociales, actividad también realizada en forma conjunta con la Central de Trabajadores Argentinos Capital (CTA); Curso de Capacitación Política, organizado conjuntamente con el Instituto de Políticas Públicas de La Plata; Curso “Estado, Sociedad y Políticas Públicas Locales” organizado conjuntamente con la Fundación del Plata; charlas en distintos Centros de Gestión y Participación (CGPs) de la Ciudad de Buenos Aires; Laboratorio de Políticas Públicas, donde se trabajó principalmente con docentes y alumnos de la Universidad de Buenos Aires. Proyecto “pensado para que la sociedad colabore en la elaboración de propuestas que puedan implementarse, siendo su primera iniciativa la de lograr una “góndola social”, un espacio que permita a microemprendedores y cooperativas de trabajo vender sus productos en los grandes supermercados”(La Nación, 10 de enero de 2005); finalmente el encuentro “La Argentina del futuro: Visión estratégica de Nación”, realizado conjuntamente con Red Solidaria, contó con la participación de más de 200 jóvenes, que trabajaron en cuatro paneles. (Anexo. Memoria del Estado de la Nación Año 2004. 2005: 84, 85).

En un intento por darle un mayor nivel de institucionalidad a la Escuela, que ya no contaba con aquella estructura multipartidaria con la que había sido creada en 1995, a partir del 2005 y hasta el 2007 se implementó el Programa de Formación Política. Se trataba de una actividad presencial, de dos años de duración. En el primer año –comenzando en abril y finalizando en diciembre–, se desarrollaron, desagregados en tres trimestres, contenidos generalistas. Los participantes, para la aprobación de los mismos, debían asistir a dos cursos por

trimestre, totalizando los seis cursos obligatorios de este tramo. Cada materia era mensual con cursos semanales de dos horas. Para el segundo año se preveía el dictado del tramo teórico-instrumental, bajo la misma modalidad de cursado. En este caso los asistentes debían aprobar cuatro materias (ENG, 2005; 2006). En el tercer año del Programa la propuesta, que se cursaba de mayo a noviembre, se orientó a materias pertenecientes a las áreas de competencia político-ejecutivas y sus lineamientos estratégicos (ENG, 2007). En el caso de los docentes, tenían la libertad de definir las estrategias metodológicas, bibliografía y recursos didácticos que consideraran más convenientes para el dictado del curso (ENG, 2005).

Más allá que para la inscripción, las personas que pertenecían a organizaciones sociales o partidos políticos debían presentar una nota con el aval de la organización para el cursado del Programa, “la ausencia de ingreso a las acciones de capacitación produjo una concurrencia de heterogéneos perfiles de destinatarios” (Golden, 2010: 111).

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

### Cuadro N° 1:

Contenidos por tramo de formación

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

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

Entre el 2006 y el 2007 se implementó también el Programa de Formación de Dirigentes Deportivos. *“Hicimos otros seminarios con la Asociación de Fútbol Argentino, para la formación de dirigentes deportivos”* (Entrevista: Trotta, 2012). La convocatoria se fundamentó en la concepción del ámbito del deporte como un

lugar donde se desarrollan no sólo las capacidades físicas sino también sociales. Entonces,

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

formadores de opinión como así también en dirigentes comprometidos con la función social del deporte (ENG, 2006)

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

De esta forma, la Escuela se convirtió en un “programa laxo” (Entrevista: Trotta, 2012), sin institucionalidad ni recursos propios, dependiente de la voluntad política de algún funcionario que valorara su desarrollo, tarea que en los noventa había recaído en las espaldas de Claudia Bello.

La Escuela es un programa que, lamentablemente como pasa siempre, depende mucho de la voluntad del funcionario que toma la decisión y de los recursos que tenga para implementar una política. Eso llevado a un tema que es absolutamente accesorio en la agenda del día a día, que es este tema de la formación y capacitación de dirigentes, es intrascendente. En el caso nuestro el tema yo lo podía hablar con el Jefe de Gabinete una vez cada cuatro meses entonces era muy complicado en ese momento. La verdad es que no teníamos acompañamiento ni decisión del gobierno o de la Jefatura de Gabinete para hacer ese tipo de actividades. De

todas las áreas de formación, creo que es una deuda pendiente (Entrevista: Trotta, 2012).

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

La realidad del INCaP, que pasó a depender de la Secretaría del Interior y volvió a cambiar su nombre por el de Instituto Nacional de Capacitación Política<sup>7</sup> fue otra. Bajo la di-

---

7 Con el cambio en el nombre del Instituto se buscó diferenciar el concepto de “formación” y con ello la impronta que se le había dado en su creación, del de “capacitación”, en torno al cual se planteó la nueva política del INCaP. Dicho cambio se fundamentó en la idea de que “la capacitación a diferencia de cualquier otra forma de transferencia de conocimiento lo que no busca es formar. Si realmente soy un capacitador, lo que hago es mejorar tus capacidades individuales, es decir darte cosas para que vos mejores tus capacidades individuales. Generalmente qué es lo que mejora las capacidades individuales de un cuadro político, darle marco

rección de un viejo militante justicialista, formado en Guardia de Hierro<sup>8</sup> y con una amplia trayectoria política ligada al periodismo y a la comunicación política (Golden, 2010: 1129), Carlos Caramello, contó con los recursos necesarios que le permitieron reorientar la política de capacitación de cuadros dirigiéndola masivamente a la sociedad civil. Para ello, el INCaP, tal como venía sucediendo desde su creación, tenía asignada una partida presupuestaria, que a diferencia de otros períodos, fue incrementándose con los años<sup>9</sup>. A esto

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

El nuevo Programa Nacional de Capacitación Política fue aprobado por la Resolución 452/2004 del Ministerio del Interior y aunque se continuó fundamentando en el artículo 38<sup>10</sup> de la CN, su principal objetivo,

---

*teórico a saberes que él ya tiene incorporados*” (Entrevista: Caramello, 2011).

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

9 “*Los gastos serán imputados a una partida presupuestaria específica (Jurisdicción 30 Ministerio del Interior)*” (Art. 3º. Res. MI 452/04). La partida presupuestaria del INCaP para el año 2005 era de 612.352 pesos y de 1.200 horas cátedra (con las cuales se pagaban los salarios docentes); para el 2006 la misma ascendió a 1.251.052 pesos y la misma cantidad de

---

horas cátedra; mientras que para el 2007 el presupuesto del Instituto era de 3.350.905 y 5.600 horas cátedra (Programa 16 Fomento e Impulso al Desarrollo Democrático. Presupuesto Nacional, años 2005, 2006 y 2007).

10 “*Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático. Su creación y ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, que garantiza su organización y funcionamiento democrático, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas. El estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes. Los parti-*

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

En consecuencia, entre la nueva población objetivo del programa se encontraban dirigentes de partidos políticos; organizaciones sociales de base, organizaciones sindicales; organizaciones no gubernamentales; agrupaciones estudiantiles; funcionarios de los Estados Provinciales y Municipales y líderes territoriales (Población Meta. Anexo I. Res. MI 452/04). Desde esta perspectiva “*federal y plural*”, se entendía que la capacitación política “*debía proveerse a todos los ciudadanos –sin distinción de edad, sexo ni sectores de pertenencia–*”, con lo cual el INCaP desarrolló sus cursos tratando de abarcar “*el más amplio abanico social posible*” (Revista INCaP, 2005: 79).

Dábamos clases para cuadros en formación, para tipos que a veces no tenían el secundario completo. Teníamos gente de todos lados. En ese momento estaban de moda las ONGs,

teníamos mucha gente de las ONGs. Venían muchos alumnos de las ONGs a enterarse de cuáles eran las herramientas de la política, porque la construcción del poder siempre se hace desde las mismas herramientas (Entrevista: Caramello, 2011).

A partir de ejes como “*la revalorización de la política, la afirmación de la democracia, la promoción de la participación, el resguardo de los derechos humanos y la construcción de la identidad nacional*” (Res. MI 452/04), el Programa se estructuraba en torno a diversas áreas de formación denominadas Trayectos Formativos.

El programa estaba integrado por tramos formativos de cinco o seis módulos que abarcaban lo que nosotros creíamos que eran las distintas herramientas para la acción política. Dábamos comunicación, gestión, tratando (digo tratando porque es imposible no hacerlo) de darlas lo menos politizadas o lo menos en términos partidarios, más allá de que yo no puedo evitar mi pertenencia al peronismo, cuando hablo, hablo desde el peronismo. Más allá de lo cual tratábamos que los contenidos fueran lo más asépticos posibles (Entrevista: Caramello, 2011).

---

*dos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio*” (Artículo 38 de la Constitución Nacional).

**Cuadro N° 2:**

Trayectos Formativos. Programa Nacional de Capacitación Política

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

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

Esta estructura teórico-metodológica le daba flexibilidad a la capacitación permitiendo que los destinatarios del Programa seleccionaran los trayectos a cursar, ya que cada uno suponía un itinerario secuencializado

de módulos cuyos contenidos abarcaban un área de conocimientos integrada. Dichos contenidos eran previamente definidos por el Instituto y desarrollados por su staff de docentes permanentes.

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

La estructura del Programa, cuyo principal antecedente era la Escuela de Gobierno de Perón, “*en ningún país del mundo el Estado forma dirigentes, eso está tomado de la Escuela de Gobierno de Perón, donde Perón daba clases*” (Entrevista: Caramello, 2011), le dio al Instituto, de acuerdo a Caramello, “*un alto grado de institucionalidad*” (Entrevista: Caramello, 2011) a diferencia de lo que sucedía en la ENG. “*Yo venía de dar clases en la Escuela Nacional de Gobierno, pero en ese momento la Escuela Nacional de Gobierno no estaba funcionando demasiado. No había un programa, yo nunca conocí un programa en la Escuela Nacional de Gobierno, venía yo y daba una charla sobre campañas políticas, dos meses después venía y daba una charla sobre cómo construir agenda*” (Entre-

vista: Caramello, 2011). Crítica que se volvería un tanto contradictoria años más tarde, cuando desde el INAP, siendo Caramello su Director – dirección de la cual depende la ENG- no se alentó ningún programa de capacitación que permitiera el resurgimiento y mejoramiento de la institución; de hecho la ENG no funcionó hasta el 2010, cuando finalmente se nombró a un funcionario a cargo de la misma.

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

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

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

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

El liderazgo personalista asumido por Kirchner y su estrategia de transversalidad no ayudaban al fortalecimiento de los partidos de la oposición, todo lo contrario. *“La democracia muere sin partidos políticos sólidos”*, decía Larriqueta, preocupado por el monocolor que estaba tomando la Argentina y por la falta de diálogo con las fuerzas opositoras (Larriqueta en *La Nación*, 14 enero 2006). *“El peronismo kirchnerista provocó automáticamente un realineamiento del campo ideológico de la política argentina. Y esto ocurrió básicamente con los partidos políticos. Este peronismo, ocupó el sitio de la centroizquierda y, por momentos, el de la izquierda. El kirchnerismo empezó a dirigirse a cada uno de sus opositores como representantes del amplio espectro de la derecha”* (Pavón, 2012: 397). De esta manera, se acentuó no sólo la fragmentación del justicialismo, sino también la declinación del radicalismo y de los terceros partidos en formación (Quiroga, 2005: 355).

La forma a partir de la cual Kirchner ejerció el poder, repercutió directamente en las políticas de formación y capacitación de cuadros políticos, que fueron cerrándose cada vez más en torno a quienes apoyaban al

gobierno de turno, *“el INCaP terminó después de haber trabajado muy bien, formando cuadros del peronismo, no de los partidos políticos”* (Entrevista: Trotta, 2012), aunque, paradójicamente continuaba fundamentándose en el artículo 38 de la CN (Res. MI 452/04).

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

De esta forma, la debilidad de las identidades partidarias sirvió para la redefinición de la política del INCaP.

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

La responsabilidad de la formación y capacitación política recaía entonces sobre las instituciones estatales. *“Es precisamente en*

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

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

El cuerpo de docentes estaba integrado por jóvenes que aparte de su formación académica, venían de la militancia política. “La capacitación la daban cuadros políticos que además tenían formación académica. El mayor de ellos en ese momento tenía 33 años. Llegué a tener sesenta profesores o sesenta empleados de los cuales cuarenta eran profesores y veinte administrativos” (Entrevista: Caramello, 2011). El Programa preveía una instancia de capacitación interna, a través de la cual se buscaba “consolidar, en el seno del cuerpo de profesores, las líneas temáticas de investigación y análisis que se utilizarán en los módulos de capacitación política propuestos por el INCaP” (Anexo. Memoria del Estado de la Nación

Año 2003, 2004: 206). “Teníamos además una gran tarea de capacitación interna, nosotros hacíamos todo el tiempo capacitaciones entre nosotros, no salía ningún curso que no fuera aprobado por nosotros mismos. Además de escribir el paper, de tener el abstract del paper, el power, el profesor tenía que dar la clase delante de sus pares y asumir las críticas” (Entrevista: Caramello, 2011).

Dicha modalidad de trabajo, que comenzó en el 2003 con algunas charlas esporádicas sobre temáticas específicas, fue reforzándose con los años hasta alcanzar, a partir del 2005 algún nivel de sistematicidad. “La voluntad de continuar reforzando las capacidades del INCaP ha llevado a realzar la importancia otorgada a la capacitación continua de los docentes que componen el plantel de profesores del Instituto. En este sentido, se ha intensificado el desarrollo de las actividades de Capacitación Interna” (Anexo. Memoria del Estado de la Nación Año 2005, 2006: 35).

En el año 2006, en el marco de la actualización del Programa, el Instituto confeccionó material de apoyo para el dictado de los módulos.

La idea de confeccionar un cuadernillo que contenga los principales módulos de capacitación del Programa Nacional cristalizó en 2006 con la publicación y distribución de 6.000 ejemplares del Cuadernillo INCaP. Esta publicación especial de 63 páginas constituye un elemento fundamental para que los capacitandos accedan al contenido de los principales módulos del Programa Nacional. Allí se encuentran los trabajos elaborados por docentes del Instituto y las referencias correspondientes, permitiendo que los interesados puedan ampliar la base de lecturas sobre temas específicos de su interés (Anexo. Memoria del Estado de la Nación Año 2006, 2007: 3).

Las temáticas desarrolladas en los cuadernillos fueron las siguientes: Capacitación polí-

tica para enfrentar los nuevos desafíos de la gobernabilidad”; Fragmentación y construcción política: de la demanda a la responsabilidad; Los efectos de la fragmentación: ética y ocupación del Estado; Administración en la fragmentación; Modelos de pensamiento económico; Gestión política y El liderazgo en perspectiva histórica.

Esta estructura le permitió a Caramello, para quien la capacitación política no debía vincularse a la formación académica sino más bien a un nuevo tipo de militancia, *“una militancia que ha abandonado los espacios tradicionales –pintadas, volanteo, pegatinas, etc.– y busca, casi con desesperación, nuevos terrenos donde desarrollarse y servir al “interés público”* (Caramello, en INCaP, 2005: 76), prescindir de la participación de intelectuales *“¿Quiénes son los intelectuales? ¿Hay intelectuales en serio en este país?* (Entrevista: Caramello, 2011) y de las universidades, sobre todo de la UBA que en gestiones anteriores y con mayor incidencia en la ENG, había participado activamente en los programas de formación y capacitación política tanto en la definición de los planes de estudio como a través de la participación de sus docentes.

Yo me puse de espaldas a las universidades. Las universidades nunca me trajeron docentes porque sabían que yo no quería. Era también una forma de romper con esta cuestión que había planteado Hernán Corach sobre la utilidad del INCaP para su propia carrera académica, para generar una vinculación académica. Para nosotros la capacitación nada tiene que ver con la formación ni la educación, el Estado no se puede administrar desde la mera formación académica, por lo tanto accionábamos por afuera de la academia. Accionábamos en las cámaras de diputados, en los partidos políticos, en los gobiernos, dando charlas en los gobiernos, tuvimos desde capacitaciones para caciques guaraníes con

un traductor al lado, en las ruinas de San Ignacio, hasta la capacitación política de secretarios, ministros y directores provinciales del Gobierno de Misiones. Capacitamos diputados, Consejos Deliberantes, sindicatos, dábamos formación de cuadros sindicales (Entrevista: Caramello, 2011).

En el caso de la ENG, el alejamiento de los partidos políticos y de las universidades, fue a diferencia del INCaP, una consecuencia más del proceso de debilitamiento institucional que la Escuela vivía. En primer lugar, las actividades de la Escuela se centralizaron, por falta de voluntad política y presupuesto, en Capital Federal y Gran Buenos Aires, donde en los últimos años se habían multiplicado las ofertas de grado y postgrado orientadas a la formación de dirigentes políticos, especializaciones en técnicas de gobierno y políticas públicas. *“No queremos competir con la formación de grado y de posgrado, sino dar instrumentos para una mayor participación política, para entender la realidad y defender las propias ideas”*, explicaba Trotta, en una entrevista del Diario *La Nación* (10 de enero de 2005). Para ello, la oferta académica de la Escuela se simplificó orientándose al desarrollo de cursos donde se abordaban temáticas muy específicas e introductorias, como técnicas legislativas y presupuestarias. *“Lo que nosotros hicimos fue tratar de trabajar mucho en la formación de lo que eran los dirigentes sociales y políticos no compitiendo con la educación de grado o de postgrado. Tomamos la decisión de hacer seminarios donde tratamos aspectos más introductorios y salir un poco de la competencia, en el caso de la ciudad de Buenos Aires, de la sobreoferta de cursos de especialización, cursos cortos y de postgrado en las universidades”* (Entrevista: Trotta, 2012).

Desde la Escuela se consideraba que este tipo de saberes técnicos podían ser útiles para cualquier militante que se estuviese formando dentro de alguna estructura partidaria con

intenciones de acceder a la gestión pública. *“Dijimos vamos a ofrecerle a los partidos este tipo de respuesta que eran cuestiones más técnicas, conocimientos muy específicos, introductorios de lo que debe saber un dirigente político que tiene vocación por la cosa pública, que es una cuestión intrínseca en cualquier dirigente político”* (Entrevista: Trotta, 2012). Sin embargo, salvo el PJ de la Ciudad y algún otro partido vinculado al justicialismo, el resto no respondió a la convocatoria. *“Hicimos seminarios conjuntamente con el propio Partido Justicialista de la ciudad y le propusimos la misma actividad a las otras fuerzas políticas, pero no tuvimos ninguna recepción en ese sentido”* (Entrevista: Trotta, 2012). Tal vez, porque como afirma Trotta, *“nos percibían como una política de un partido, del kirchnerismo. Obviamente había responsabilidades compartidas, no había capacidad para hacerles entender que esto era una política de Estado y de gobierno no partidaria”* (Entrevista: Trotta, 2012). En este sentido, el Director de la ENG era consciente de que sin la decisión política del gobierno y sin el consenso del resto de las fuerzas de la oposición, la política difícilmente serviría para la formación y capacitación de cuadros políticos y menos aún trascendería el período de gobierno.

En el 2003, en el 2004, los partidos seguían teniendo una dificultad producto de la fuerte crisis de sus propias identidades. Entonces fuimos con esta idea de proyecto, que se la presentamos al Subsecretario de la Gestión Pública que era Norberto Ivancich. Falleció Norberto y después terminó yendo Abal Medina como Subsecretario de la Gestión Pública hasta que asume Cristina y Abal Medina pasa a ser Secretario de la Gestión Pública porque se re jerarquiza el área y se crean dos Subsecretarías. En el comienzo de nuestra gestión había, por parte de todas las fuerzas políticas, una posición que era un gobierno muy avallante en sus posturas y que todo

diálogo llevaba a la cooptación del dirigente del otro partido político, más cuando se habló de la transversalidad, entonces se hizo muy difícil trabajar porque las respuestas a las convocatorias eran “yo con ustedes no trabajo”. Por más que se hiciera en el Estado, no nos percibían como Estado. Hablé con los presidentes de bloque, con dirigentes sociales desde Pitrola (Partido Obrero) hasta D’Elía y había poca recepción como para poder participar en un lugar de encuentro y debate; era como que estaba todo sobreideologizado” y agrega Trotta, “el gobierno era un reflejo del modelo de partidos políticos del país que eran y siguen siendo más herramientas electorales que espacios (Entrevista: Trotta, 2012).

De hecho en el 2006 se promulga la nueva Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos N° 26.215, donde el Estado se compromete a contribuir económicamente al normal funcionamiento de los partidos políticos; aportes que los partidos podrían utilizar, entre otras cosas, para las realización de actividades de capacitación y formación política (Art. 5). Esta disposición, sin embargo, no se articuló con las instituciones estatales orientadas a los mismos fines y, en el medio de la crisis de los partidos políticos, fueron pocos los que pudieron generar instancias de formación política. Larriqueta lo reconocía en una entrevista realizada por *La Nación*:

el mecanismo de los partidos políticos con sus distintas etapas de formación antes de llegar al cargo no está funcionando, y ésta es la debilidad central de la democracia. Porque la clase dirigente de un país se forma en un proceso complejo. Sociedades con bastante experiencia, como la francesa o la inglesa, empiezan por la estructura de sus grandes colegios o escuelas de administración. Pero después de esta estructura está el partido, y allí uno entra y tiene que hacer carrera. Tiene que ganarse su circunscripción y demostrar que es eficaz, tiene que demostrar

un patrimonio personal que evoluciona de manera normal, que no se infla súbitamente (14 de enero de 2006).

Lamentablemente, tal como sostiene Trotta,

no existe en la Argentina una política de Estado al estilo de las fundaciones alemanas, no hay, ni en el sector público, ni en el sector privado, creo que la experiencia más seria debe ser el Instituto Arendt de la Coalición Cívica pero después no ha habido en los partidos políticos. No tenemos ni el modelo francés que sería más el INAP con los Agentes Gubernamentales, ni el modelo que tiene Alemania con sus cuatro fundaciones, donde el Estado les da recursos para formar a los cuadros políticos y eso, más allá de la cláusula constitucional de obligatoriedad de inversión de los partidos en la formación, no se cumple (Entrevista: Trotta, 2012).

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

La gestión del INCaP durante el gobierno de Kirchner se caracterizó, a diferencia de la de la ENG por el alcance territorial que alcanzó la política. *“No pudimos tener recursos ni para becar a los estudiantes ni para poder hacer una capacitación federal frente a una mayor cantidad de recursos que tuvo en su momento el INCaP con Carlos Caramello”* (Entrevista: Trotta, 2012). La federalización de la política del INCaP ya había comenzado, a través de algunos convenios, a desarrollarse durante la corta gestión de Tenenbaum, sin embargo, a partir del 2003 la política dio un giro en relación a la centralidad con la que el Instituto había sido creado en los noventa bajo la conducción de Corach. *“Mi mirada absolutamente consensuada con el ministro y naturalmente también con el presidente, era que había que federali-*

*zar al INCaP de otra manera. Hacerlo sólo en Buenos Aires, era unitarismo”* (Entrevista: Caramello, 2011).

Junto a la masividad que la política estaba adquiriendo, la posibilidad de promover el federalismo como parte del Programa Fomento e Impulso al Desarrollo del Sistema Democrático de la Subsecretaría del Interior, órbita bajo la cual se encontraba el Instituto, permitió que los cursos de capacitación política fueran pensados como una herramienta del gobierno para la difusión del modelo en el interior del país.

Hay un ámbito para la construcción política en esta transición que nosotros nos deberemos brindar y que debemos utilizar. Y el INCaP, para nuestra fuerza política o para otra fuerza política, puede ser una herramienta absolutamente apta y capaz de mostrar esta acción y las posibilidades abiertas para seguir armando debates sobre lo que hace un tiempo atrás nos mostraban como un tema totalmente terminado y al que nadie le importaba. El objetivo será entonces más generoso: ¿cómo hacemos para que cada una de nuestras regiones pueda tener la posibilidad de también prestarle la oreja a quienes tienen algo por decirnos, y escuchar de ellos lo que nos pueden brindar, para que también sean frutos utilizados en las universidades, o en los ámbitos en que parecía que la política estaba vedada, o se la miraba muy de afuera porque sólo tenía olor a humedad color sepia, era algo viejo que no tenía mucho sentido utilizar? (Fernández, 2003 en Revista *INCaP*, 2005: 99).

En consecuencia y en respuesta a lo dispuesto por la Res. 452 donde se menciona dentro de los destinatarios de la política a funcionarios de Estados provinciales y municipales y líderes territoriales (Población Meta. Anexo I. Res. MI 452/04), en el marco del Programa Nacional de Capacitación Política, se implementó a principios del

2004 el Programa Federal de Capacitación. Para su ejecución, el INCaP comenzó a establecer contactos con diferentes gobiernos provinciales y municipales para el desarrollo conjunto de actividades. *“Lo que decidimos fue establecer cartas de intención con los distintos gobiernos y/o municipios, y/o cámaras de legisladores para darles capacitación política”* (Entrevista: Caramello, 2011). Los partidos políticos provinciales, los sindicatos y demás organizaciones de la sociedad civil también participaron de dichos acuerdos.

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

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

Producto de esta política, para fines del 2004, el INCaP había brindado capacitación a 7.105 ciudadanos de los cuales 5.326 habían obtenido certificación de asistencia a un trayecto formativo completo. De esta manera, la capacitación política se había in-

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

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

Otra de las iniciativas orientadas a difundir en el interior la labor del Instituto fue la publicación, a partir del 2005, de la Revista *Capacitación Política*, de distribución gratuita en todo el país.

La edición de la Revista *Capacitación Política* apunta, por un lado, a estimular un espacio de diálogo democrático que involucre a todos los actores de la política argentina. A su vez, el INCaP pretende realizar un aporte plural a la reconstrucción ciudadana y a la revalorización de la política como herramienta de transformación. En este sentido, busca acercar a diversos sectores de la sociedad argentina (gobiernos, sindicatos, ONGs, partidos políticos, etc.) instrumentos para mejorar la calidad de su gestión política (Revista *INCaP*, 2005: 5).

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

### **Algunas ideas finales.**

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

A lo largo de este estudio se indagó específicamente si la política destinada a la formación y capacitación de cuadros políticos era gene-

radora de algún tipo de cambio social. La respuesta, más allá de las instancias de formación multipartidaria que permitieron el diálogo y la convivencia entre dirigentes de distintas fuerzas políticas, por lo general fue negativa. No obstante en un momento determinado de la implementación de la política, el INCaP junto al Ministerio de Desarrollo Social avanzaron en esta línea orientada a generar contribuciones, a través de la capacitación político estatal, a los procesos de cambio social que el país estaba viviendo.

En el marco del redireccionamiento que se le dio a la política del INCaP en este período, orientada principalmente a la capacitación de dirigentes sociales y líderes territoriales en todo el país, otra de las iniciativas que desde el Instituto y en forma conjunta con el Ministerio de Desarrollo Social conducido por Alicia Kirchner se implementó fue el Programa “Promotores Sociales para el Cambio Social”. El ambicioso Programa se orientaba a la formación de formadores y promotores sociales que tendrían una incidencia directa en la implementación de políticas sociales en el territorio. La idea era que estos cuadros actuaran como intermediarios entre el Estado y la Sociedad, reaccionando ante las necesidades públicas y facilitando que el Estado hiciera una correcta lectura de las demandas sociales (Ahuad, en Revista *INCaP*, 2005: 139). Para ello el Programa preveía la conformación de una red de dirigentes promotores sociales distribuidos en todo el país que como agentes públicos del Ministerio de Desarrollo Social tomaran parte en el diseño y ejecución de sus planes y programas. La capacitación política era entendida en este sentido como una herramienta para el cambio social.

De esta forma y sobre la base del Programa Nacional de Capacitación Política, se firmó, en el 2004, el convenio con el Ministerio de Desarrollo Social como parte de la política orientada al fortalecimiento insti-

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

El primer encuentro del Programa “Promotores Sociales para el Cambio Social” se llevó a cabo los primeros días de noviembre del 2004 en Chapadmalal, provincia de Buenos Aires. Del encuentro surgieron 280 formadores, provenientes de todo el país, seleccionados en base al perfil de habilidades y capacidades en el trabajo comunitario, la educación popular y la formación política (Anexo. Memoria del Estado de la Nación Año 2004, 2005: 165). Estos 280 formadores serían los encargados, en la segunda etapa del Programa, de capacitar a 2.600 promotores sociales.

En el año 2005, el INCaP continuó ejecutando el Programa, que pasó a denominarse “Promotores Territoriales para el Cambio Social”, en forma conjunta con el Ministerio de Desarrollo Social en coordinación con la Dirección Nacional de Evaluación de Diseño y Evaluación de Programas de este Ministerio. Sin embargo, las actividades que habían sido anunciadas para el período fueron reprogramadas por dicha Dirección con el objeto de incrementar la eficacia y rapidez

en la conformación de las Unidades de Trabajo Participativo (UTP) a fin de alcanzar las metas anteriormente previstas (Anexo. Memoria del Estado de la Nación Año 2005, 2006: 35, 36). Estas medidas generaron un efecto multiplicador de las acciones de capacitación política desarrolladas por el Instituto en relación con el año anterior. De hecho, durante el 2005, el INCaP llegó a capacitar a 2.538 promotores territoriales para el cambio social (Memoria del Estado de la Nación. Año 2005, 2006: 18). La tercera etapa, en cambio, quedó en manos de la Dirección que coordinaba el Programa y el INCaP ya no participó de la misma. En este sentido y más allá que el Programa, en un principio, se orientó a potenciar el protagonismo sociopolítico de una centena de nuevos líderes territoriales, no existen o no se encontraron evaluaciones sobre el impacto de dicha política que nos permitan afirmar que efectivamente contribuyeron al cambio social y en tal caso, en qué sentido lo hicieron.

## Referencias bibliográficas

- Abal Medina, J. (2004). *Los partidos políticos: ¿un mal necesario?* Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Dinatale, M., Gallo, A. y Nabot, D. (2005). *La escalera invisible: mecanismos de ascenso en la clase política*. Buenos Aires: La Crujía-Fundación Konrad Adenauer.
- García Delgado, D. (2003). *Estado-nación y la crisis del modelo*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Golden, H. D. (2010). *¿Vivir o seguir sobreviviendo? Una conceptualización de la capacitación estatal de dirigentes en Argentina*. Tesis de Maestría en Administración y Políticas Públicas. Buenos Aires: Universidad de San Andrés.
- Guardamagna, M. M. (2006). *La emergencia de liderazgos de opinión frente a la crisis de los liderazgos partidarios en Mendoza*. Tesina de

grado Carrera de Ciencia Política y Administración Pública. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNCuyo.

- Guardamagna, M. M. (2011). Marchas y contramarchas en el desarrollo de la ciencia política argentina. *Revista Persona y Sociedad*. Volumen XXV. Nº 3. Pp. 11-27. Diciembre. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad Alberto Hurtado. Santiago de Chile.
- Guardamagna, M. M. (2012). ¿Una política de Estado para la función pública? Aciertos y desaciertos en la formación y capacitación de cuadros políticos en democracia. *Revista Trabajo y Sociedad*. Nº 19. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Santiago del Estero.
- Guardamagna, M. M. (2012). El rol de la universidad en la formación de cuadros políticos en la Constitución de 1949. *Postdata. Revista de Reflexión y Análisis Político*. ISSN 1515-209X. Vol. 18. Nº 1. Pp. 73-102. Abril 2013. Buenos Aires.
- Pavón, H. (2012). *Los intelectuales y la política en la Argentina. Es combate por las ideas 1983-2012*. Buenos Aires: Debate.
- Quiroga, H. (2005). *La Argentina en emergencia permanente*. Buenos Aires: Edhasa.
- Sarlo, B. (2011). *La audacia y el cálculo*. Buenos Aires: Sudamericana.

## Entrevistas

- Carlos Caramello. Director INCaP. Período 2003-2007.
- César Fariña. Experto de Partido Político por el FREPASO. ENG. Período 1995-1999
- Juan José Pi de la Serra. Integrante del Consejo Rector ENG. Experto por la UBA. Período 1995-1997.
- Nicolás Trotta. Director ENG. Período: Agosto 2004 - Diciembre 2007.
- Sandra Elena. Docente Coordinador por Partido Justicialista. ENG. Período 1996-2000 (Continúa en la primera parte del gobierno de De La Rúa).

## Documentos

- Abad, Sebastián (2006). Texto de apoyo para el dictado del módulo: “Los efectos de la fragmentación: ética y ocupación del Estado”. Programa Nacional de Capacitación Política. Instituto Nacional de Capacitación Política. Ministerio del Interior. Buenos Aires.
- Abal Medina, Juan Manuel (2010). Argentina del bicentenario: logros y desafíos. En Proyecto Generación Bicentenario: una mirada al futuro de la Argentina. Instituto Nacional de Capacitación Política. Ministerio del Interior. Pp. 11-15.
- Cao, Horacio (2006). Texto de apoyo para el dictado del módulo: “Administración y fragmentación. La gestión del Estado y la fragmentación territorial”. Programa Nacional de Capacitación Política. Instituto Nacional de Capacitación Política. Ministerio del Interior. Buenos Aires.
- Caramello, Carlos (2006). Texto de apoyo para el dictado del módulo: “Capacitación política para enfrentar los nuevos desafíos de gobernabilidad”. Programa Nacional de Capacitación Política. Instituto Nacional de Capacitación Política. Ministerio del Interior. Buenos Aires.
- Escuela Nacional de Gobierno. Actividades realizadas en 2004.  
[http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/escuela\\_de\\_gobierno/paginas/escuela\\_2004.html](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/escuela_de_gobierno/paginas/escuela_2004.html) (Julio, 2011)
- Escuela Nacional de Gobierno. Actividades realizadas en 2005.  
[http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/escuela\\_de\\_gobierno/paginas/escuela\\_2005.html](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/escuela_de_gobierno/paginas/escuela_2005.html) (Julio, 2011)
- Escuela Nacional de Gobierno. Informe de Gestión 2003. Material aportado por el AG Enrique Bellagio. Febrero, 2012.
- Escuela Nacional de Gobierno. Plan Federal de Capacitación de Dirigentes Políticos y Sociales de Nivel Local 2003. Material aportado por el AG Enrique Bellagio. Febrero, 2012.
- Escuela Nacional de Gobierno. Programa de Formación de Dirigentes Deportivos 2006.

- [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/escuela\\_de\\_gobierno/paginas/actividades\\_formacion\\_deportiva\\_2006.html](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/escuela_de_gobierno/paginas/actividades_formacion_deportiva_2006.html) (Julio, 2011)
- Escuela Nacional de Gobierno. Programa de Formación de Dirigentes Deportivos 2007. [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/escuela\\_de\\_gobierno/paginas/formacion\\_deportiva\\_2006.html](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/escuela_de_gobierno/paginas/formacion_deportiva_2006.html) (Julio, 2011)
- Escuela Nacional de Gobierno. Programa de Formación Política 2006. [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/escuela\\_de\\_gobierno/paginas/formacion\\_politica\\_2006.html](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/escuela_de_gobierno/paginas/formacion_politica_2006.html) (Julio, 2011)
- Escuela Nacional de Gobierno. Programa de Formación Política 2007. [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/escuela\\_de\\_gobierno/paginas/formacion\\_politica\\_2007.html](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/escuela_de_gobierno/paginas/formacion_politica_2007.html) (Julio, 2011)
- Golden, David (2006). Texto de apoyo para el dictado del módulo: “Modelos de pensamiento económico”. Programa Nacional de Capacitación Política. Instituto Nacional de Capacitación Política. Ministerio del Interior. Buenos Aires.
- Instituto Nacional de Capacitación de Dirigentes Políticos y Sociales (2003): Informe de Gestión 2002-2003. Ministerio del Interior. Secretaría de Asuntos Políticos.
- Jefatura de Gabinete de Ministros. Memoria Detallada del estado de la Nación Año 2003. Marzo 2004. <http://www.jgm.gov.ar> (Noviembre, 2011)
- Jefatura de Gabinete de Ministros. Memoria Detallada del estado de la Nación Año 2004. Marzo 2005. <http://www.jgm.gov.ar> (Noviembre, 2011)
- Jefatura de Gabinete de Ministros. Memoria Detallada del estado de la Nación Año 2005. Marzo 2006. <http://www.jgm.gov.ar> (Noviembre, 2011)
- Jefatura de Gabinete de Ministros. Memoria Detallada del estado de la Nación Año 2006. Marzo 2007. <http://www.jgm.gov.ar> (Noviembre, 2011)
- Lewkiwicz, Ignacio (2006). Texto de apoyo para el dictado del módulo: “El liderazgo en perspectiva histórica”. Programa Nacional de Capacitación Política. Instituto Nacional de Capacitación Política. Ministerio del Interior. Buenos Aires.
- Mensaje Presidencial del Dr. Néstor Carlos Kirchner a la Honorable Asamblea Legislativa. 25 de mayo del 2003. <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/publicacion/2003.pdf> (Septiembre, 2012).
- Paz, Gabriel y Cantarelli, Mariana (2006). Texto de apoyo para el dictado del módulo: “Fragmentación y construcción política: de la demanda a la responsabilidad”. Programa Nacional de Capacitación Política. Instituto Nacional de Capacitación Política. Ministerio del Interior. Buenos Aires.
- Presupuesto Nacional 2003. Jurisdicciones: Jefatura de Gabinete de Ministros y Ministerio del Interior. Ministerio de Economía de la Nación. Argentina.
- Presupuesto Nacional 2004. Jurisdicciones: Jefatura de Gabinete de Ministros y Ministerio del Interior. Ministerio de Economía de la Nación. Argentina.
- Presupuesto Nacional 2005. Jurisdicciones: Jefatura de Gabinete de Ministros y Ministerio del Interior. Ministerio de Economía de la Nación. Argentina.
- Presupuesto Nacional 2006. Jurisdicciones: Jefatura de Gabinete de Ministros y Ministerio del Interior. Ministerio de Economía de la Nación. Argentina.
- Presupuesto Nacional 2007. Jurisdicciones: Jefatura de Gabinete de Ministros y Ministerio del Interior. Ministerio de Economía de la Nación. Argentina.
- Publicación por los 25 años de democracia. Instituto Nacional de Capacitación Política. Ministerio del Interior. 2008.
- Revista *Capacitación Política*. Nº 1. Mayo, 2005. Instituto Nacional de Capacitación Política. Ministerio del Interior.

Revista *Capacitación Política*. Nº 2. Verano 2005/2006. Instituto Nacional de Capacitación Política. Ministerio del Interior.

Revista *Capacitación Política*. Nº 3. Otoño 2006. Instituto Nacional de Capacitación Política. Ministerio del Interior.

Revista *Capacitación Política*. Nº 4. Invierno 2007. Instituto Nacional de Capacitación Política. Ministerio del Interior.

### **Otras fuentes documentales (entrevistas, artículos de opinión y otros)**

*La Nación*. Escuela Nacional de Gobierno. Formación gratuita para dirigentes sociales. Innovadora iniciativa del oficialismo. Lunes, 10 de enero de 2005. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/670021-formacion-gratuita-para-dirigentes-sociales> (Octubre, 2011)

Larriqueta, D. Sin partidos sólidos la democracia muere. En *La Nación*. 14 de enero de 2006. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/772188-daniel-larriqueta-sin-partidos-solidos-la-democracia-muere> (Diciembre, 2011)