

LA CLASE POLITICA ARGENTINA: RECLUTAMIENTO Y FORMACION

Por JUAN CARLOS AGULLA

1.º El presente trabajo responde a una serie de investigaciones empíricas realizadas por el que suscribe en los últimos años (1). Sin embargo, está concentrado en la situación argentina actual, que, por diversas circunstancias políticas, tiene características muy particulares. En definitiva, pretende dar una explicación de una creencia, muy generalizada en la Argentina actual —aunque quizá, pero por otras razones, en casi todas las sociedades nacionales contemporáneas (2)—, que afirma que la clase política argentina actual es *incapaz* y, por tanto, poco idónea para responder a los intereses, necesidades, preferencias, gustos, ideas, etc., de la ciudadanía (3).

Con el fin de dar una explicación coherente a esta creencia vamos a comenzar haciendo algunas precisiones conceptuales. Vamos a entender por «políticos» a las personas que ocupan posiciones directivas en la estructura ocupacional y que cumplen funciones de decisión política (4). Y vamos a entender por «clase» a la categoría nominal que homogeneiza a ciertas per-

(1) Cfr. JUAN CARLOS AGULLA: *La estructura ocupacional de la Argentina*, Cuadernos de Investigaciones, núm. 16, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales «Ambrosio L. Gioja», Buenos Aires, 1989.

(2) Cfr. JOSEPH LA PALOMBARA: *Democracia a la italiana*, Editorial De Belgrano, Buenos Aires, 1989.

(3) Cfr. SERGIO LABOURDETTE: *La encrucijada argentina*, Editorial Tesis, Buenos Aires, 1989, y JUAN CARLOS AGULLA: *Estudios sobre la sociedad argentina*, Editorial De Belgrano, Buenos Aires, 2.ª edic., 1987.

(4) Cfr. FRANCIS KORN: «Sobre siete expresiones muy usadas en política», en S. LABOURDETTE (comp.): *La encrucijada argentina*, op. cit., y JUAN CARLOS AGULLA: *La promesa de la Sociología*, Editorial De Belgrano, Buenos Aires, 2.ª edic., 1988.

sonas (en nuestro caso, a los políticos) por una característica: la toma de decisiones (5). Sin embargo, la expresión «clase política» —por ser una categoría nominal— necesita de una precisión adicional, ya que debemos explicitar si con el concepto de «clase» nos referimos a «todos» los políticos, a la «mayoría», a una «proporción», a un «tipo medio», etc. El necesario agregado remite claramente a un planteamiento metodológico de tipo comparativo, es decir, evaluar la clase política actual con la de otra sociedad o con la de otro momento histórico (6). Porque, en definitiva, intuitivamente, es lo que hace el sentido común (sentido que sostiene los tópicos y los lugares comunes). En el caso argentino, todo parece indicar que se compara la clase política actual con la clase política de antes de la Segunda Guerra Mundial (7), aunque también se la suele comparar con la clase política de sociedades nacionales más desarrolladas de Occidente (8), de las cuales se tiene un conocimiento vago y a veces bastante equivocado.

En la presente oportunidad, y por tratarse de una creencia generalizada (un tópico, un lugar común), vamos a hablar simplemente de *prevalencia*, porque entendemos que a ello se refiere el «sentido común» (*doxa*). En consecuencia, no nos vamos a referir a todos los políticos, ni a la mayoría, ni a una proporción, ni a un tipo medio.

2.º A partir de lo manifestado hasta aquí podemos afirmar, con cierto grado de validez que, en el momento presente, en la Argentina hay una clase política que es percibida prevalentemente por la ciudadanía (en general) como incapaz o, por lo menos, poco idónea. La repercusión de esta creencia generalizada para el funcionamiento de la vida política es que hace al discurso político poco creíble y, con ello, criticable y no «obedecible».

Dada la evidente situación anormal que ha vivido la política argentina en las últimas décadas (sobre todo a partir de la década de los cuarenta), la primera explicación del origen de esa creencia sería la de *la improvisación de esa clase política*. La cantidad de «políticos» y «políticos actuantes» (según nuestra definición) confirmaría esta primera explicación, al menos en las últimas cuatro décadas. Sin embargo, actúan todavía muchos políticos «profesionales». Estos «políticos», en general y prevalentemente, han accedido a las posiciones de decisión desde otra actividad profesional (empresas, ban-

(5) JUAN CARLOS AGULLA: *La promesa de la Sociología*, op. cit.

(6) *Ibidem*.

(7) Cfr. KARL DIETRICH BRACHER: *La era de las ideologías*, Editorial De Belgrano, Buenos Aires, 1989; también, JUAN CARLOS AGULLA: *Estudios sobre la sociedad argentina*, op. cit.

(8) JOSEPH LA PALOMBARA: *Op. cit.*

cos, sindicatos, universidades, profesiones liberales, burocracia estatal, ejército y/o marina y/o aeronáutica, etc.); por tanto, se trata, en general y prevalentemente, de «no profesionales» de la política. Según la experiencia histórica de otras sociedades, todo parece indicar que la debilidad de la «improvisación profesional» es la que impide la formación de una clase política profesional, de una élite gobernante, de una élite del poder (9); sería una manifestación de la transición a la democracia. Las democracias estables siempre cuentan con una clase política profesional. Las transiciones, por el contrario, recurren a procedimientos de selección de los políticos sumamente curiosos; tal es el caso, por ejemplo, de los gobiernos militares (10). Todo esto parece indicarnos que la idoneidad política está íntimamente vinculada a la creación y formación de una clase política profesional, es decir, a una idoneidad muy especial (11).

Como es sabido, la idoneidad política se asienta en un saber técnico, en una responsabilidad civil y, sobre todo, en un *cursus honorum*. Sobre esas bases se constituye una clase política. De aquí que la idoneidad política dependa más de la «profesionalidad» de la actividad política que de la «vocacionalidad» de servicio por el bien común. Esto nos lleva al problema del origen y de la formación de la clase política.

3.º En cuanto nos acercamos al problema del *origen de los «políticos»* en la Argentina nos encontramos con un fenómeno común a todas las sociedades nacionales con Estado de Derecho: la presencia mayoritaria de «profesionales universitarios», pero especialmente de «abogados» y «juristas». El fenómeno, por cierto, ha sido destacado por numerosos autores ya desde los tiempos de Saint-Simon y Comte (12), aunque ciertas ideologías han tratado de ocultarlo. Se trataría de la *intelligentsia* de que hablaba Karl Mannheim (13), o de la «élite del poder», o de la «clase gobernante» (14). Por

(9) CARLOS FLORIA y MARCELO MONSERRAT: *Pensar la República*, Fundación Piñero Pacheco, Editorial Persona y Persona, S. A., Buenos Aires, 1977.

(10) Cfr. JOSEPH LA PALOMBARA: *Op. cit.*

(11) Cfr. MAX WEBER: *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1956, y *El político y el científico*, Alianza Editorial, Madrid, 1967; VILFREDO PARETO: *Forma y equilibrio sociales*, Revista de Occidente, Madrid, 1966; MAQUIAVELO: *El príncipe*, Santiago Ubeda (ed.), Buenos Aires, 1968, y JUAN CARLOS AGULLA: *Teoría sociológica: Una sistematización histórica*, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1986.

(12) Cfr. JUAN CARLOS AGULLA: *Teoría sociológica: Una sistematización histórica*, op. cit.

(13) KARL MANNHEIM: *Ideología y utopía*, Aguilar, Madrid, 1957.

(14) C. WRIGHT MILLS: *La élite del poder*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957; JOSÉ L. DE IMAZ: *Los que mandan*, Eudeba, Buenos Aires, 1962; JUAN CAR-

cierto que este fenómeno no es absoluto, ni nunca lo fue en las sociedades nacionales, pero lo es «prevalientemente». Se trataría de una «clase política», compuesta preferentemente por profesionales universitarios, pero también por escritores, periodistas, científicos, intelectuales, artistas y hasta por estudiantes universitarios. Entre todos ellos prevalecen los abogados y juristas.

La experiencia histórica argentina a partir de la organización nacional (es decir, cuando se crea el Estado nacional) confirmaría la hipótesis de que la clase política argentina, en forma prevalente, estuvo compuesta por profesionales universitarios, y especialmente por abogados y juristas. En el período anterior a la organización nacional, cuando todavía tenían vigencia las «comunidades territoriales», solían prevalecer otros «profesionales» políticos (militares, sacerdotes y clérigos, hacendados, estancieros, comerciantes, etcétera) de base «caudillista». Un estudio empírico hecho por Ralf Dahrendorf en la República Federal de Alemania destacó que el 64 por 100 de las decisiones importantes de Alemania las tomaban los juristas y abogados (15). En un estudio puntual hecho por el que suscribe en la ciudad de Córdoba, también se destacó el mismo fenómeno en las decisiones que se tomaban en la comunidad (16). Sin embargo, en los últimos años se está notando un acceso a la toma de decisiones políticas de otros profesionales universitarios (ingenieros, médicos, economistas, politólogos, sociólogos, etc.) (17), especialmente a partir de la expansión de la cultura tecnológica y el desarrollo de las sociedades tecnocráticas (18).

Con el fin de probar el acceso paulatino de profesionales a la clase política vamos a presentar algunos datos indicativos sacados de los censos nacionales de población y vivienda con respecto a las funciones de decisión en general. El censo de 1980 nos dice que en la Argentina hay 660.954 personas con «educación universitaria y superior completa». Los censos de 1960, 1970 y 1980 destacan una clara tendencia creciente de personas con «educación universitaria y superior completa», que cumplen funciones directivas (decisiones). Los datos son los siguientes:

LOS AGULLA y otros: *De la industria al poder*, Editorial Libera, Buenos Aires, 1965, y *Eclipse de una aristocracia*, Editorial Libera, Buenos Aires, 1966.

(15) RALF DAHRENDORF: «Las Facultades de Derecho y la clase alta alemana», en V. AUBERT (comp.): *Sociología del Derecho*, Editorial Tiempo Nuevo, Caracas, Venezuela, 1971.

(16) JUAN CARLOS AGULLA y otros: *De la industria al poder*, op. cit.

(17) Cfr. C. W. MILLS: *Op. cit.*

(18) JUAN CARLOS AGULLA: *Estudios sobre la sociedad argentina*, op. cit.; *La estructura ocupacional de la Argentina*, op. cit., y *La estructura social de la Argentina*, Academia Nacional de Ciencias, Buenos Aires Anales, Buenos Aires, 1988.

LA CLASE POLITICA ARGENTINA

Funciones	Censo	Sin instruc. o Primaria incompleta	Primaria y Secundaria incompleta	Secundaria y Superior incompleta	Universitaria y Superior completa
Decisión y/o	1960	31,60 %	42,20 %	16,60 %	4,00 %
Dirección	1980	5,00 %	28,64 %	40,90 %	25,45 %

Pero frente a la percepción de la gente surgen las siguientes dudas: o la clase política argentina es representativa de la baja capacitación de sus profesionales universitarios, y/o las instituciones políticas no saben (no quieren o no pueden) seleccionar a la clase política entre sus profesionales universitario, y/o los datos son falsos. Desechemos esta última alternativa y tratemos de analizar las otras (19).

4.º Conocido el origen principal de reclutamiento de la clase política argentina actual, se trataría de ver —a los fines de responder a las alternativas planteadas en este trabajo—, en primer lugar, cómo es la *formación y/o capacitación profesional* adquirida por la clase política y, en segundo lugar, cómo actúan los mecanismos de las instituciones políticas para seleccionar a su clase dirigente.

El origen del reclutamiento nos pone de manifiesto claramente que la formación y/o capacitación política de la clase política ha comenzado en la Universidad en general y en las Facultades de Derecho y Ciencias Sociales en particular. La creencia generalizada hace pensar —en una primera aproximación— que esa formación y/o capacitación política no satisface, en el momento presente, a la ciudadanía ni se ha mostrado, en los hechos, como muy satisfactoria.

Al respecto, conviene recordar que las Facultades de Derecho, a partir de la reforma de 1905 en la Universidad de Buenos Aires, han asumido la función taxativamente manifestada de capacitar a una clase dirigente en general y política en especial. Se introdujo en el Plan de Estudios de la carrera de abogacía, contenidos de sociología, economía política, teoría del Estado, historia, filosofía, finanzas, etc., con el objeto explícito de dar una «formación general» necesaria para formar una dirigencia. Ese Plan todavía rige la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires,

(19) JUAN CARLOS AGULLA: «Educación y estructura ocupacional» y «Los profesionales en la Argentina», en *Academia de Educación; Ideas y propuestas para la educación*, Buenos Aires, 1989.

aunque a partir de 1985 ha comenzado a instrumentarse paralelamente otro Plan de Estudios (20). De más está decir que, en su estructura y sus objetivos, los Planes de Estudio de todas las Facultades de Derecho del país son réplica del de la Universidad de Buenos Aires, hasta el de la Universidad Nacional de Córdoba, gestora de la tan mentada «Reforma Universitaria» de 1918 (21).

Si la percepción de la gente (prevalentemente) es que la clase política es poco idónea (incapaz), y si esa clase política es reclutada prevalentemente entre los profesionales universitarios y especialmente entre los abogados y juristas, tiene que haber una «debilidad» en la formación y/o capacitación actual de los profesionales, y en especial de los abogados y juristas en el momento presente, que no tenían las clases dirigentes de épocas anteriores (22).

Todo hace pensar que la formación y/o capacitación «profesionalista» y «generalista», muy propias de los estudios orientados por el ejercicio de los profesionales «liberales» (y entre ellos, fundamentalmente, la abogacía), no satisfacen las necesidades de la política actual, es decir, no desarrollan una «razón operativa» (investigadora, creativa) capaz de responder políticamente al cambiante y rápido proceso histórico de expansión de la cultura tecnológica y de desarrollo de las sociedades tecnocráticas, procesos fundamentales que provocan el accionar político, y al cual debe (necesariamente) responder la clase política.

Los rasgos que definen esa «razón operativa», conforme a los estudios hechos sobre los impactos de las ciencias y de la tecnología en la condición humana, son los siguientes: capacidad de delimitar problemas nuevos, capacidad de imaginar objetivos inéditos, capacidad de sintetizar ideas dispersas, capacidad de racionalizar acciones positivas, capacidad de proyectar instrumentos idóneos y capacidad de realizar obras posibles. Estas capacidades son reclamadas por la expansión de la cultura tecnológica y el desarrollo de las sociedades tecnocráticas —en la medida en que se aumentan los problemas sociales, las posibilidades vitales, las expectativas generales, las informaciones técnicas, los bienes materiales, las comunicaciones humanas y las relaciones estatales. La «razón operativa» reclama, inexorablemente, de su clase política (y dirigente), por eso, mayor responsabilidad social, mayores conocimientos técnicos y mayor «profesionalidad» (23).

(20) JUAN CARLOS AGULLA y ANA KUNZ: *Entre la vocación y la profesión: El profesor de Derecho*, Cuadernos de los Institutos (en prensa).

(21) *Ibidem*.

(22) *Ibidem*.

(23) JUAN CARLOS AGULLA: *Una nueva política educativa: Enfoque sociológico*, Congreso Pedagógico, Editorial Docencia, Buenos Aires, 1986; JUAN CARLOS AGULLA.

Todo parece indicar que esta formación y/o capacitación no se ofrece en las Universidades argentinas, y en especial en las Facultades de Derecho y Ciencias Sociales, en el momento presente; se trata de reclamos de nuevos procesos históricos a los que la Universidad responde con soluciones aptas para otra sociedad y para otros procesos históricos.

Pero también es sabido que la formación y/o capacitación política se da (y debe darse inexorablemente) en la «praxis política» misma (la militancia), según lo han destacado una serie de autores, y entre ellos, fundamentalmente, Karl Mannheim (24). Y bien, esa «praxis política» se realiza en las instituciones políticas (los partidos o sus sucedáneos) y/o en las instituciones sociales (asociaciones profesionales, empresariales o laborales, en los centros estudiantiles universitarios, en las asociaciones civiles, en los clubes, etc.) (25). Por cierto que esa formación y/o capacitación política es siempre parcial o «interesada» (sectorial) y, por tanto, dogmática. Se suele hacer a través de cursos especiales, pero, fundamentalmente en la Argentina, por la mera «militancia» (gimnasia política, compromiso ideológico). El «adocctrinamiento ideológico» ha sido el instrumento teórico, y la «movilización» ha sido la instrumentación práctica de la lucha política. La pegatina, la volanteada y la pintada (lenguaje propio) aparecen como mecanismos primarios de «iniciación» (*rite de passage*) que crean después «compromisos» ideológicos. Se trata de puro «activismo» o «militancia» que lleva inexorablemente a las «fidelidades» personales.

El planteamiento de la formación y/o capacitación política por la «praxis» y el «adocctrinamiento» en los partidos políticos (o sus sucedáneos) nos lleva a la otra alternativa planteada: a los mecanismos de las instituciones políticas para seleccionar a su clase dirigente, es decir, a la eventual clase política. Todo parece indicar que la selección de la dirigencia en las instituciones políticas (y en especial en los partidos políticos) no está basada en la idoneidad política (saber técnico, responsabilidad civil y *cursus honorum*), sino en otros factores como la «fidelidad» (parentesco, amiguismo, clientela electoral, compromisos personales, intereses partidarios, etc.) o el «activismo» (gimnasia revolucionaria, obsecuencia, militancia partidaria, etc.).

MARTA FERNÁNDEZ y SUSANA BARBOSA: *De la sociedad a la educación*. Centro Editor, Buenos Aires, 1989.

(24) Cfr. KARL MANNHEIM: *Op. cit.*, y JUAN CARLOS AGULLA: *Estudios sobre la sociedad argentina*, op. cit., y *La clase política argentina*. Criterios, Buenos Aires, 1989, núm. 2.039, año LXII, págs. 479-482.

(25) *Ibidem*.

5.^o Sin embargo, sospechamos —y éstas son hipótesis— que las «debilidades» que se perciben en la selección y en la formación y/o capacitación política, tanto teórica como práctica, de la clase política argentina actual —sobre todo si se las compara con las de unas décadas atrás— han emergido de los *planteamientos ideológicos*, que, como sabemos, se introdujeron en las Universidades y en las instituciones políticas y sociales (hasta en las Fuerzas Armadas y en las iglesias) después de la década del cincuenta. En el fragor de esas respuestas ideológicas —que Europa vivió entre las décadas de los veinte y de los cuarenta, y de donde se importaron— se trataba de una serie de «ideas» que no tenían correlato empírico en el país, pero fundamentalmente no desarrollaban las capacidades de la razón operativa. La Universidad argentina (y la de toda la América Latina) y los partidos políticos y asociaciones profesionales, a partir de la década de los cincuenta cayeron en la trampa de los «nuevos políticos»: los «ideólogos» (los de las «ideas») frente a las expectativas que creaban las teorías del desarrollo (el progreso) y de la liberación (las utopías). Los «vocacionales» (ideólogos) prevalecieron sobre los «profesionales» (los prácticos).

De esta manera las respuestas ideológicas llenaron el panorama político de palabras que, con el fin de proteger a las nuevas «masas» y de introducirlas en el sistema, debilitaron el funcionamiento real de la democracia liberal (formal). Se sostenía que el Estado no estaba en condiciones de canalizar los conflictos y de solucionar los problemas sociales que creaban las nuevas «masas» (inmigración interna en la década de los cincuenta). Apareció entonces la «marginalidad» como problema, y se comenzó a exigir al Estado nuevas funciones (asistenciales, empresariales, financieras, planificadoras, etc.) con el fin de «incorporar» a las masas (adularlas) mediante los *mass-media* y la demagogia (a veces con música al sistema). Se trataba siempre de palabras para los más débiles: los «carenciados». Y así el discurso político se hizo confuso, vacío y poco creíble, pero sobre todo se hizo ineficaz (declamativo y gesticulante). No desarrollaba las capacidades que reclamaba la expansión de la cultura tecnológica y el desarrollo de las sociedades tecnocráticas (la «razón operativa»).

La clase política argentina (aunque no sólo ella) comenzó a manejar un discurso dirigido a los así llamados «sectores más débiles de la sociedad» (los carenciados, los marginados, los explotados). Y se les ofrecía, en nombre de la justicia, un mundo mejor cargado de felicidad: pero, sobre todo, fácilmente alcanzable. Con ello, el discurso político se llenó de nuevas palabras. El *facilismo*, como proceso de aprendizaje, debilitó la formación profesional de los universitarios; el *populismo*, como ideario igualitario, debilitó la conciencia de clase; la *liberación*, como grito libertario de la opresión, debilitó los sopor-

tes de la economía; el *movimiento*, como agente transformador de la historia, debilitó la disciplina de los partidos políticos; la *seguridad nacional*, como custodio de los valores occidentales, debilitó el Estado de Derecho; la *revolución*, como utopía posible, debilitó el continuismo constitucional; la *dependencia*, como explicación de la frustración histórica, debilitó la cultura política democrática; el *elitismo*, como distribuidor de las desigualdades sociales, debilitó la disciplina popular del esfuerzo; el *carisma*, como justificación de los liderazgos políticos, debilitó la formación de las dirigencias; la *movilización*, como expresión de la democracia popular (directa), debilitó la «representatividad» republicana, etc.

Nuestra hipótesis es que la introducción del discurso ideológico, con todas sus «palabras», en la clase política afirmó al «ideólogo», es decir, al «político vocacional», desplazando de la clase política al «político profesional», es decir, el que se orienta por «el arte de lo posible» y no por la «definición de principios». El discurso ideológico afectó a la formación y/o capacitación de la clase política argentina en las Universidades después de la década de los cincuenta hasta el presente. Pero también afectó la selección de la clase política en las instituciones políticas (el Estado, los partidos políticos, las asociaciones cívicas, etc.), ya que se partía del «compromiso político» (partidista).

Por todo lo expuesto sospechamos —y ésta es otra hipótesis— que las ideologías son las principales responsables de que la clase política argentina actual sea percibida por la ciudadanía como poco idónea e incapaz, precisamente porque predominan los «políticos vocacionales» (ideólogos). Y lo sospechamos porque ellas afectaron fundamentalmente a las Universidades argentinas y a los partidos políticos a partir de la década de los cincuenta, precisamente cuando las sociedades nacionales europeas habían comenzado a dejar de lado los «problemas ideológicos», y a las cuales accedieron —con una mala experiencia histórica en la década de los treinta— en la década de los veinte.

Destaquemos que los problemas ideológicos de esa época se presentaron cuando se advirtió la dificultad del Estado liberal para canalizar los conflictos que creaba la aparición de las «masas».

6.º Podemos resumir nuestro análisis diciendo que las «debilidades» de la clase política argentina actual (incapacidad y falta de idoneidad) provienen, en primer lugar, del tipo de formación y/o capacitación política que se adquirió teóricamente en las Universidades en general y en las Facultades de Derecho y Ciencias Sociales en especial y del tipo de «praxis» realizadas en las instituciones políticas y sociales, especialmente en los partidos políticos (y los *mass-media*), y en segundo lugar, de la introducción de determinados

mecanismos de selección de la dirigencia en el Estado y en los partidos políticos y asociaciones civiles. Esto nos permite inferir que la incapacidad y falta de idoneidad de la clase política argentina actual son un resultado «histórico» de la crisis del sistema universitario (porque éste no da una formación y/o capacitación adecuada, especialmente a los abogados y juristas) y de la crisis estructural del Estado nacional e ideológico de los partidos políticos (porque no forman y/o capacitan a su dirigencia ni seleccionan adecuadamente a su dirigencia). En ambas crisis se advierte un denominador común: la presencia de políticos vocacionales (ideólogos), con sus «ideas» (palabras); como respuestas parciales a las reglas del juego impuesto por el Estado democrático liberal, impidiendo canalizar los conflictos sociales emergentes de la aparición de las «masas» (marginales) a partir de la década de los cincuenta; «ideas» cargadas de promesas de futuro que más tendieron a ocultar la realidad que a explicarla, a justificar la lucha política que a canalizar sus conflictos. Por eso la clase política argentina actual es percibida (con razón) como incapaz y poco idónea políticamente por la ciudadanía porque no es una clase «profesional».