

# Política Subnacional en Argentina

*Enfoques y problemas*



Sebastián Mauro  
Victoria Ortiz de Rozas  
Martín Paratz Vaca Narvaja  
*Compiladores*



# Política Subnacional en Argentina

*Enfoques y problemas*

Sebastián Mauro  
Victoria Ortiz de Rozas  
Martín Paratz Vaca Narvaja  
*Compiladores*

Política Subnacional en Argentina: enfoques y problemas / Emilce Cuda ... [et al.]; compilado por Sebastián Mauro; Victoria Ortiz de Rozas; Martín Paratz. - 1ª ed. compendiada. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales, 2016.  
Libro digital, DXReader

Archivo Digital: online  
ISBN 978-950-29-1589-0

1. Política Coyuntural. I. Cuda, Emilce II. Mauro, Sebastián, comp. III. Ortiz de Rozas, Victoria, comp. IV. Paratz, Martín, comp.  
CDD 320.82

# Índice

## **Introducción:**

*Sebastián Mauro, Martín Paratz Vaja Narvaja y Victoria Ortiz de Rozas* 7

## **PARTE I. Perspectivas Teóricas Sobre Política Subnacional**

**Capítulo 1.** La democracia argentina en clave subnacional: nuevos objetos de estudio e interpretaciones sobre el Estado, los partidos políticos y las elites políticas. *Victoria Ortiz de Rozas* 33

**Capítulo 2.** ¿Qué es la “política nacional”? *Cintia Rodrigo* 55

**Capítulo 3.** Perspectivas subnacionales en historia reciente. *Marcela Ferrari* 67

**Capítulo 4.** Prácticas iliberales y vías hacia la democratización subnacional. *Jacqueline Behrend* 83

**Capítulo 5.** Prácticas culturales simbólicas como nuevo modo de institución del poder representativo por fuera de la lógica del Estado de derecho en la política subnacional. *Emilce Cuda* 97

## **PARTE II. Estudios Sobre Personal Político Provincial**

**Capítulo 6.** Reclutamiento político y orígenes sociales de los gobernadores argentinos. *Germán Lodola* 123

**Capítulo 7.** La representación política en cuestión. Trayectorias de los legisladores de Mendoza en el largo plazo (1946-1999). *Virginia Mellado* 143

**Capítulo 8.** Santiago del Estero, de la K a la Z: Acerca de las culturas de gobierno en el kirchnerismo y el zamorismo. *Ernesto Picco* 179

**Capítulo 9.** Aproximaciones a los orígenes de la política estatal del Frente para la Victoria en Santa Cruz (1988-1999). *Pamela Sosa* 207

### **PARTE III. Democracia, Representación Y Organizaciones Partidarias**

**Capítulo 10.** El imperativo estratárquico y los actores extrabipartidistas. Los casos del PRO y del PS (2003-2013). *Sebastián Mauro* 227

**Capítulo 11.** Mauricio Macri y PRO en la Ciudad de Buenos Aires (2001-2011): una mirada a la construcción de liderazgos partidarios en la Argentina poscrisis. *Gabriela Mattina* 261

**Capítulo 12.** Organizaciones Kirchneristas en las provincias: la organización territorial del Movimiento Evita en Santiago del Estero (2005-2013). *Hernán Campos* 291

**Capítulo 13.** Representación, deliberación y escala: cambiar el enfoque sobre lo local en la participación. *Rocío Annunziata* 315

### **PARTE IV. Desarrollo, Políticas Públicas y Territorio**

**Capítulo 14.** Territorio, poder y desarrollo: la articulación de políticas industriales en San Luis y Rafaela. *Matías F. Bianchi* 337

**Capítulo 15.** La cuestión de las escalas frente al análisis concreto de las economías regionales. El caso chaqueño. *Damián Paikin* 363

**Capítulo 16.** La matriz política del gobierno de la educación santafesino. Acerca-  
miento a normas y coyunturas críticas que configuraron el subsistema educativo en  
Santa Fe. *Mariano Sironi* 387

**Capítulo 17.** Resignificaciones de la ciudadanía a partir de la Asignación Universal  
por Hijo: políticas nacionales, lógicas locales. *María Máxima Guglielmelli* 417

**Capítulo 18.** El barrio como construcción espacial. La conformación de barrios en  
el primer cordón urbano del partido de la Matanza. *Martín Biaggini* 439

**Sobre los autores** 451

# Introducción

*Sebastián Mauro, Martín Paratz Vaca Narvaja  
y Victoria Ortiz de Rozas*

Los días 2 y 3 de julio de 2015, se realizaron las I Jornadas de la Red de Estudios en Política Subnacional Argentina (REPSA) “Estudios subnacionales en Argentina. Experiencias y perspectivas”, que tuvieron lugar en el Honorable Senado de la Nación.

La *REPSA* fue concebida como un ámbito de intercambio y cooperación académica entre investigadores de distintas universidades, dedicados al estudio de los sistemas, las dinámicas y los elencos políticos provinciales. Con sede en el Centro de estudios en Ciudadanía, Estado y Asuntos Políticos (CEAP) de la Universidad de Buenos Aires, y en cooperación con el Instituto Federal de Estudios Parlamentarios (IFEP), la *REPSA* se propuso como objetivo favorecer la vinculación interuniversitaria en el abordaje interdisciplinario de los fenómenos y procesos sociopolíticos en el nivel subnacional, generando nuevas redes de trabajo y contribuyendo a densificar las iniciativas de cooperación nacional e internacional existentes en el campo de los estudios políticos.

El diagnóstico que dio origen a esta iniciativa estaba relacionado con la expansión de las investigaciones que, desde disciplinas como la ciencia política, la historia y la sociología política, y desde distintas perspectivas, abordaban los procesos políticos provinciales en Argentina: las características de la democracia, la ciudadanía y los partidos políticos en los distintos territorios, así como las relaciones entre los actores políticos, económicos y sociales en el nivel provincial o local. Se llamaba la atención sobre la

especificidad de los mismos pero también se postulaba su importancia para abordar fenómenos políticos contruidos en una escala nacional.

Si bien existe un cierto diálogo entre disciplinas, objetivado en las referencias bibliográficas de cada investigación, se consideró necesaria la articulación de una instancia de formalización o institucionalización del intercambio, para incentivar nuevos debates. Sobre todo teniendo en cuenta la existencia de preguntas de investigación convergentes y de referentes empíricos similares, incluso desde estrategias teórico-metodológicas disímiles, donde la recuperación de la “escala subnacional” tiene distintas implicancias.

La escala subnacional o, mejor dicho, la variación de escalas de análisis, ha sido considerada como una vía para la “comprensión plural de las perspectivas de actores inscriptos en diferentes dimensiones sociales, no necesariamente comunicadas, ni esencialmente diferentes” (Frederic y Soprano, 2009:31). El cambio de escalas o niveles supone, en esta perspectiva, la construcción de problemas y objetos de estudio diferentes, al tiempo que está estrechamente relacionado con el objetivo de “mostrar cómo actores sociales de localidades e instituciones periféricas y metropolitanas acumulan poder de modo situacional”, lo cual “no significa atribuirles una realidad esencialmente diferente” (Frederic y Soprano, 2009:30). Estos autores sostienen incluso que no es posible definir *a priori* la escala. El interés por las escalas de análisis está vinculado fundamentalmente con el objetivo de *deconstruir* los objetos de estudio contruidos en un nivel nacional.

Otra importante reflexión sobre las escalas de análisis se encuentra presente en el trabajo de Aelo (2006), que invita a evadir dos preconceptos simétricamente erróneos: aquél relativo a la suposición de que lo “local” es autosuficiente y sólo se explica a sí mismo, y la creencia de que el caso meramente “refleja” procesos cuya interpretación reside en otro nivel. En su estudio sobre la elite peronista en la provincia de Buenos Aires, considera el espacio bonaerense como un “territorio de producción de lo político”<sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup> Aelo (2006) cita este concepto de Macor, Darío e Iglesias, Eduardo (1997). *El peronismo antes del peronismo. Memoria e historia en los orígenes del peronismo santafesino*. Santa Fe: Centro de Publicaciones, Universidad Nacional del Litoral.



cuyos acontecimientos fueron parte del proceso político nacional, por lo que contribuyeron a delinear sus características.

La recuperación de la escala subnacional contrasta en cierta forma con la de gran parte de los estudios provenientes de la ciencia política, de gran importancia en el campo de estudios subnacionales en Argentina. Es quizás en el ámbito de la ciencia política, en particular las investigaciones provenientes de la perspectiva del federalismo fiscal, donde se ha logrado sistematizar los aportes diversos en un corpus de preguntas teóricas y hallazgos empíricos convergentes.

Un grupo de estudios ha recuperado el planteo de Guillermo O'Donnell (1993, 2007) sobre las variaciones territoriales de la democracia, haciendo importantes contribuciones a la conceptualización y al estudio empírico de los regímenes políticos subnacionales<sup>2</sup>. La escala subnacional dentro de esta perspectiva apunta a enriquecer el conocimiento de la democracia argentina, concebida desde una definición normativa de la misma.

En el campo de la política comparada, un conjunto de estudios empíricos han elaborado una crítica al “sesgo nacional” del abordaje de los sistemas de partidos, la competencia electoral, la formación de coaliciones y la organización interna de los partidos. La constatación de una incongruencia entre los niveles de competencia partidaria ha obligado a sofisticar las herramientas metodológicas para comprender las interacciones entre los niveles y los distritos; incorporando el nivel subnacional como unidad de análisis (Calvo y Leiras, 2012; Escolar 2011; Gibson y Suárez-Cao, 2010; Suárez-Cao y Freidenberg 2014 Snyder 2001). La denominada “perspectiva multinivel” ha hegemonizado los estudios no sólo en Argentina, sino en otros países de la región y del resto del mundo, tanto federales como unitarios. Según Došek y Freidenberg (2013) es posible hablar de sistemas políticos multinivel cuando los partidos compiten en distintos niveles y territorios, dando a los electores la posibilidad elegir a distintos partidos (y bajo diferentes reglas electorales) en varios niveles y para distintos cargos.

---

<sup>2</sup> Al respecto de los trabajos sobre política subnacional provenientes de la ciencia política, ver Ortiz de Rozas en el presente volumen.

Según el estado del debate en las distintas tradiciones disciplinares brevemente reseñadas, resultaba necesario un espacio multidisciplinar para reflexionar sobre las implicancias de los estudios subnacionales para el estudio de los fenómenos políticos relativos a la democracia argentina en general; así como un espacio desde donde se puedan, a mediano plazo, articular agendas de investigación comunes. Desde los estudios subnacionales, se ha logrado matizar, complejizar y enriquecer las interpretaciones convencionales sobre los regímenes políticos, el Estado, los partidos, las élites políticas y las formas de relación entre actores políticos y sociales en los espacios subnacionales, lo cual ha impactado en la construcción y abordaje de los fenómenos políticos nacionales. Sin embargo, es posible afirmar que se ha avanzado más en la dirección de deconstruir los objetos de investigación “nacionales”, que en la de configurar una nueva perspectiva que articule la complejidad de los hallazgos realizados en la escala subnacional en una nueva explicación generalizadora sobre los objetos abordados.

Un ejemplo reciente en el último sentido es el estudio sobre las experiencias de la Renovación Peronista en clave subnacional<sup>3</sup>, donde Ferrari y Mellado (2015) deconstruyen y complejizan el “enfoque nacional” desde el cual se ha abordado este proceso. Se proponen -y logran- asimismo integrar el producto resultante de la desagregación de la perspectiva nacional, encontrando un orden en la complejidad que despliegan a través de investigaciones realizadas en nueve distritos. Logran así elaborar una nueva explicación general sobre la Renovación peronista, a partir de la articulación compleja de los hallazgos empíricos de cada caso estudiado.

La reciente proliferación de estudios subnacionales constituye un terreno fértil para la constitución de grandes líneas de investigación que sistematizan los nuevos aportes en el campo. La I Reunión de la REPSA constituyó un primer paso en dicha dirección, a partir del debate sobre los hallazgos de las investigaciones en curso en diferentes universidades, lo cual ha permitido identificar núcleos temáticos y problemáticos comunes, en torno a los cuales pueden surgir líneas de investigación convergentes sobre los proce-

---

<sup>3</sup> Para una descripción de esta investigación, ver los trabajos de Ferrari y de Ortiz de Rozas en este volumen.

sos sociopolíticos subnacionales. La reunión fue organizada alrededor de tres grandes ejes: “el Territorio como objeto de estudio”; “Estado, sociedad y políticas públicas” y “Partidos políticos y elites provinciales”.

Como producto de este primer encuentro, a partir de las presentaciones y los intercambios realizados, se recopilaron los trabajos que integran la presente publicación. Los mismos representan importantes contribuciones a temas que han sido abordados fundamentalmente en una escala nacional como el desarrollo económico, las políticas públicas, los liderazgos y los partidos políticos. También enriquecen el conocimiento de las prácticas concretas de los actores políticos y sociales en el nivel provincial, y que dan vida a los regímenes y partidos políticos; lo cual permite –más allá de que los trabajos se lo propongan o no- desmitificar las construcciones sobre las realidades provinciales como exóticas o diferentes a las de la “política nacional”.

La primera parte del volumen está dedicada a la presentación de reflexiones teóricas y metodológicas sobre los estudios subnacionales, en diálogo con las tradiciones disciplinares de la ciencia política, la sociología, la historia y la filosofía política.

La sección abre con el capítulo de **Victoria Ortiz de Rozas**, que ofrece una presentación general del estado del arte en relación a la política subnacional, mostrando los aportes empíricos y teóricos para el estudio del Estado, los partidos y las elites políticas en Argentina. A su vez, el artículo da cuenta de los contrastes y convergencias de perspectivas en los estudios presentados, provenientes de distintas disciplinas.

La autora señala que, desde la perspectiva del federalismo fiscal, la Ciencia Política ha abordado las variaciones territoriales de la democracia partiendo de una concepción lineal del régimen político, en estrecha relación con las características institucionales del Estado argentino y el modo en que éstas condicionan el comportamiento de los actores territoriales. Frente a este grupo de estudios, rescata los trabajos interdisciplinarios sobre la democracia poniendo el foco en aspectos que requieren ser reconstruidos desde una perspectiva situacional. La pregunta por los actores, sus características y sus prácticas, así como por las instituciones informales que gobiernan la dinámica política subnacional, aparecen como los principales

objetos de investigación para este tipo de trabajos. Luego de señalar los contrastes entre estos dos tipos de literatura sobre el tema, identifica la existencia de referentes empíricos y preguntas de investigación convergentes, relativas a las características del régimen político provincial, los partidos y las elites políticas –en torno a la cuestión de la estabilidad y circulación de los partidos y los gobernantes y la concentración del poder político.

El capítulo de **Cintia Rodrigo**, por su parte, continúa la línea trazada en la deconstrucción de las formas en que las escalas “nacional” y “subnacional” o “provincial”, invirtiendo los términos del interés por la naturaleza de la política subnacional, al preguntarse qué es la política nacional. La autora realiza un recorrido por distintos trabajos provenientes sobre todo de la ciencia política, mostrando y analizando el modo en que “lo nacional” es concebido. Recuperando la propuesta de Aelo (2002) sobre la forma en que “la política provincial contribuye a delinear las características de la política nacional”, problematiza las nociones que prevalecen en ciertos trabajos donde lo nacional aparece como homogéneo y preexistente a “lo subnacional”. Entre otros señalamientos, se destaca la importancia de articular las perspectivas que se valen de escalas microsociológicas –más centradas en la intervención efectiva y cotidiana de los individuos que en las instituciones subnacionales- con aquellas situadas en una escala más macro y la dinámica institucional más amplia de un sistema federal.

La primera sección del libro incluye también las contribuciones de dos referentes centrales en el campo de los estudios subnacionales, Marcela Ferrari y Jacqueline Behrend. Se incluyen en este apartado las transcripciones revisadas de las conferencias dadas en el marco de las jornadas.

Coincidiendo en la importancia del diálogo entre disciplinas y en particular la posibilidad de enriquecer las perspectivas subnacionales a partir de ello, **Marcela Ferrari** describe y analiza las perspectivas subnacionales en la historia reciente, dando cuenta del modo en que estas aproximaciones ponen el foco en fenómenos invisibles para las lecturas pretendidamente nacionales.

Uno de los primeros señalamientos que llaman la atención es el relativo a la longevidad de la perspectiva subnacional en la historia política, si bien el nombre “subnacional” es reciente. En ese sentido, ya es posible

mostrar unas de los beneficios del diálogo interdisciplinar: allí donde la Ciencia Política y la Sociología destacan la relativa novedad de la mirada subnacional, la Historia recupera los primeros estudios provinciales que mostraron una sensibilidad por las especificidades locales, provinciales y regionales ya desde fines de siglo XIX. A lo largo de su exposición, aborda los cambios de la forma de hacer historia sobre los espacios subnacionales, desde las primeras historias provinciales previas a la profesionalización disciplinar hasta la más reciente articulación con enfoques aportados por otras ciencias sociales.

Además de analizar los estudios subnacionales en el campo de la historiografía, el capítulo nos ofrece una reflexión sobre el modo en que la mirada subnacional o las llamadas “miradas extracéntricas” suponen una nueva forma de aproximación a lo político. Los estudios subnacionales permiten observar la diversidad en el modo en que un mismo fenómeno –como el surgimiento del peronismo o el proceso de Renovación peronista estudiado por la autora junto con Virginia Mellado– se despliega en distintos territorios y temporalidades, adaptándose o montándose sobre realidades y tradiciones preexistentes.

Para la autora, el estudio de los espacios subnacionales está indisolublemente ligado a la aproximación a una escala que permite reconstruir las trayectorias de los actores políticos –incluyendo a las segundas líneas partidarias–, sus prácticas y modos de construcción política; así como los vínculos con asociaciones de base y el papel de los lazos familiares y amicales en la política.

Desde preocupaciones propias de la ciencia política, como las distintas formas o vías hacia la democratización subnacional en los países federales –dialogando con los planteos de Edward Gibson (2012)–, la exposición de **Jacqueline Behrend** permite observar ciertas posibles convergencias con el modo de entender el recurso a la escala subnacional de análisis.

La cuestión de la democratización subnacional recupera los planteos de Guillermo O'Donnell, que permiten observar los distintos niveles de democratización a lo largo del territorio, teniendo en cuenta las cuestiones relativas al régimen y a las características del Estado. A partir de ello, es posible pensar no sólo en el plano institucional, sino también en prácticas

informales, como por ejemplo el lugar de las familias políticas en la política provincial y su relación con los medios de comunicación, el Estado, el poder económico y la justicia, cuestión trabajada en profundidad por la autora para los casos de San Luis y Corrientes. Aquí la autora se refiere a la diversidad de configuraciones observables en las distintas provincias en cuanto al funcionamiento de la justicia, la policía y las familias políticas. Para dar cuenta de la diversidad de configuraciones en cada provincia recurre al concepto de “prácticas iliberales” (Whitehead y Behrend, en prensa), que apunta a las prácticas informales que inciden en las diversas formas que adquieren las democracias subnacionales.

Nuevamente, la escala subnacional está relacionada con la posibilidad de reconstruir las prácticas informales y la diversidad que emerge al “acercar” el foco a los territorios provinciales, cuya historia y configuración política incide en las características de estas prácticas. Con la especificidad de las preocupaciones de la ciencia política, interesada en cómo estas prácticas socavan o apuntalan la democracia y condicionan las vías posibles hacia la democratización subnacional.

La reflexión sobre la escala subnacional también es abordada desde la filosofía política, como en el texto de **Emilce Cuda**, donde *lo subnacional* –los procesos subnacionales de constitución de poder– es estudiado desde la problemática de representación política. El capítulo propone abordar lo subnacional desde una noción de representación como manifestación del todo en el fragmento y no como intermediación, a partir de los aportes de la filosofía postmarxista y de la teología de la liberación.

Esta propuesta implica un doble desplazamiento de sentido: de *subnacional* a *territorial* y, finalmente, de *territorial* a *popular*. Sobre la base de dicho desplazamiento, se vuelve evidente que la representación a escala subnacional debe ser pensada en la particularidad e inmanencia de un pueblo determinado, el cual, con su *nosotros-estamos* presenta una forma de resistencia que es al mismo tiempo situada y universal, es *analética* antes que dialéctica. Cuda sigue este argumento presentando progresivamente tres teorías: el recurso a Ernesto Laclau permite operar un desplazamiento de la noción de *representación* a la de *hegemonía*, para luego pasar a la

de *pueblo*, tal como es presentado en las teorías de la liberación de Lucio Gera y Juan Carlos Scannone.

Las siguientes tres secciones del volumen están compuestas por estudios empíricos sobre fenómenos sociopolíticos que contemplan el nivel subnacional, agrupados según afinidades temáticas o metodológicas.

La segunda parte reúne cuatro capítulos que analizan las características de los elencos políticos provinciales. Dos trabajos (el de Germán Lodola y el de Virginia Mellado) se dedican al estudio de los mecanismos de reclutamiento y a las trayectorias de las elites políticas subnacionales.

**Germán Lodola** aborda el reclutamiento de los gobernadores argentinos en el periodo 1983-2014 –considerado como uno de los aspectos de sus carreras políticas–, en línea con una preocupación propia de la disciplina en la que se inscribe, pero articulando variables relativas al origen social de los gobernadores, variables informales de la política, recuperando así una línea de indagación relativamente novedosa en la ciencia política –mayormente interesada en las carreras políticas y en los mecanismos institucionales y partidarios de selección de candidatos– y acercándose en cierto sentido a las preocupaciones más propias de la sociología y la historia política interesada por las elites políticas.

Como producto de una indagación empírica basada en una base de datos inédita, en la que no sólo analiza variables sociales, sino que también las cruza con el partido político de pertenencia, el autor muestra la existencia de un perfil homogéneo de los gobernadores, más allá del partido y región del país: gobernadores medianamente jóvenes, que nacieron en centros urbanos y vivieron en ciudades capitales, con estudios universitarios, profesiones tradicionales y con lazos familiares con elites políticas establecidas. La elección de la elite gubernatorial implica un aporte sustantivo a una literatura sobre carrerismo político centrada en las instituciones nacionales, como el Congreso, tal como señala el autor.

Integrando la historia política y la historia social, **Virginia Mellado** estudia las características sociológicas de los integrantes de la Legislatura de la provincia, como forma de caracterizar una porción específica

de los elencos político-partidarios y reconstruir y comparar sus diversos canales de reclutamiento; desde el ascenso del peronismo clásico (1946) hasta 1999; abarcando así diferentes momentos y coyunturas políticas de la provincia y el país.

La elección de una escala subnacional de análisis difiere del estudio de Lodola en varios aspectos: el estudio en profundidad de un espacio político provincial específico como Mendoza, la selección de un tipo de elite intermedia y un período de tiempo más extenso. Como resultado, el análisis contempla cómo las particularidades de la historia provincial y de la estructura social mendocina incidieron en el reclutamiento de los legisladores provinciales. Desde estrategias metodológicas y perspectivas disciplinares –e incluso bibliografía diferente–, los autores se valen de técnicas cuantitativas para analizar las formas de reclutamiento y las carreras políticas de distintos tipos de elite política, desde una mirada que –sin descuidar los aspectos institucionales– prioriza las dimensiones sociales que inciden en el reclutamiento político.

Volviendo al texto de Mellado, y en relación a los factores institucionales, circunscribirse a un espacio subnacional determinado le permite indagar sobre el modo específico en que los marcos institucionales provinciales y sus transformaciones a lo largo del tiempo –el régimen electoral, la duración de los mandatos– inciden en la selección de legisladores provinciales.

El estudio de características sociológicas como el lugar de nacimiento y el género, le permiten mostrar a la autora cómo los marcos institucionales no son suficientes para estudiar el reclutamiento de los legisladores; mostrando por ejemplo el mayor peso de los espacios urbanos por sobre los periféricos, más allá de la transformación de la ingeniería electoral para igualar estos espacios de ingreso a la Legislatura, así como también una mayor presencia femenina en el período del peronismo clásico que en forma posterior a la implementación de leyes de discriminación positiva en 1991.

Los resultados de la indagación de Mellado no son sólo significativos para el espacio subnacional que estudia, sino que constituyen un aporte en el sentido de matizar la visión convencional sobre la elite política argentina. Si bien encuentra características similares a la elite estudiada en un nivel nacional –la predominancia de abogados y hombres–, encuentra



otras que parecen adquirir significancia en espacios subnacionales, como la presencia de comerciantes, ausentes en el Congreso Nacional o los ministerios nacionales.

Al considerar un personal político intermedio como el de los legisladores provinciales, la autora muestra que existen variados itinerarios para acceder al poder político provincial en este nivel, no necesariamente ligados a una posición jerárquica en el espacio social; en contraste con los itinerarios que describe Lodola en su análisis sobre los gobernadores provinciales. Ambos textos en conjunto permiten ilustrar la heterogeneidad de las elites políticas argentinas y la productividad de recurrir a la escala subnacional de análisis desde perspectivas y metodologías diferentes.

**Pamela Sosa** analiza la conformación del Frente para la Victoria Santacruceño en el período 1988-1999, preguntándose por las estrategias de legitimación movilizadas y las condiciones sociales en las cuales tuvieron efecto.

La autora define como elemento central del discurso partidario la capacidad de “ofrecer soluciones reales”, en oposición a las promesas “abstractas” de todo el resto de la elite política. La legitimación por la “teoría de los hechos concretos” signó tanto el ascenso político del Frente para la Victoria Santacruceño como el modo en que implementó las políticas de reforma del Estado en la provincia de Santa Cruz, una vez en el gobierno. Los hallazgos del estudio tienen sin duda una enorme relevancia para comprender las características del liderazgo de Néstor Kirchner, en perspectiva con su trayectoria política nacional luego de la crisis de 2001.

Con respecto a los orígenes de dicha forma de legitimación política a partir de los “hechos concretos”, la autora señala dos dimensiones, una relativa a las características del personal político del Frente para la Victoria santacruceño y otra a la sociedad provincial. Sostiene que dicho principio de acción –y su efectividad– fue producto del carácter periférico de los dirigentes de este partido que, como elite política marginal en ascenso, no tenían trayectorias relevantes en el partido o en el gobierno y carecían de vínculos con los grupos sociales que hasta entonces había representado el PJ local, buscaban un principio de legitimidad, así como de las pretensiones de representar una sociedad con rasgos culturales asociados a la inestabilidad en una coyuntura de desestructuración social.

**Ernesto Picco** aborda la “cultura de gobierno” en Santiago del Estero, en el período kirchnerista, comparando ciertos aspectos de la política santiagueña con la política nacional, que incluyen el *plan de gobierno*, *la lógica de construcción de poder político*, *la relación con la oposición* y *la relación con el poder económico*. El caso santiagueño reviste especial relevancia, en tanto el gobernador Gerardo Zamora se convirtió en un importante aliado del gobierno kirchnerista, como parte de la llamada “Concertación Plural” con gobernadores radicales que impulsó Néstor Kirchner. Santiago del Estero se convirtió en una de las provincias donde el kirchnerismo obtuvo los porcentajes de voto más altos en elecciones periódicas y también una aliada relevante en el Congreso, a través de los votos de los legisladores nacionales.

Entre otros hallazgos, el autor analiza de qué modo la alianza institucional y política entre el gobierno provincial y nacional impactó en las políticas del gobierno provincial, como por ejemplo las obras financiadas con fondos nacionales. El autor sostiene que la voluntad de refundar la provincia que tuvo el gobierno del Frente Cívico en Santiago del Estero fue posible gracias a la articulación de la relación Nación-Provincia, conflictiva hasta la llegada del gobernador Gerardo Zamora, si se tienen en cuenta los veinte años previos de democracia. En ese sentido, el texto muestra cómo la política provincial es inescindible de su interacción con los niveles nacionales de la política.

Asimismo, sin plantearlo explícitamente, el capítulo también contribuye a interpretar cómo la dinámica política de una provincia aliada al Presidente tiene características específicas, diferentes de las que constituyen a la coalición de gobierno nacional. El autor hace referencia al oficialismo provincial como “zamorismo”, lo cual permite captar la centralidad del líder principal en la articulación de la fuerza política gobernante al igual que a nivel nacional y, al mismo tiempo, la especificidad de la política en Santiago del Estero, que se manifiesta en las características de la oposición política provincial –pequeña y fragmentada, en la cual no se reflejan o no tienen incidencia las expresiones políticas de la oposición nacional- y en las transformaciones específicas de la elite económica provincial –que

pasa de la predominancia económica del sector de la construcción a la del sector de los servicios-.

Una de las implicancias del estudio de los fenómenos políticos en un nivel subnacional tiene que ver con la renovación de las herramientas metodológicas de objetos usualmente abordados en una escala nacional. Las identidades partidarias, la construcción de liderazgos políticos, las características de las organizaciones sociales o las dinámicas de la participación ciudadana pueden ser reconstruidas de formas novedosas a partir de la recuperación de la escala subnacional.

La tercera parte del libro reúne cuatro estudios que formulan preguntas sobre las dinámicas de la representación y la democracia en la Argentina contemporánea, a partir del estudio de distintos objetos. La interrogación sobre las estrategias coalicionales, la construcción de liderazgos, las organizaciones sociales o los dispositivos de participación ciudadana convergen en interrogar de manera situada los modos de construcción de la política democrática.

La formación de terceras fuerzas políticas ha sido un fenómeno político estudiado fundamentalmente en una escala nacional, a pesar de la abundante literatura, en el campo de la ciencia política, sobre federalización y desnacionalización del sistema de partidos. La atención sobre el nivel subnacional para el estudio de terceras fuerzas políticas, le permite a **Sebastián Mauro** ofrecer una mirada renovada sobre un tema relegado luego del derrumbe del FREPASO.

El autor se centra en el estudio de las dinámicas coalicionales desarrolladas por el PRO y por el Partido Socialista a partir de la conquista de los ejecutivos provinciales de la ciudad autónoma de Buenos Aires y de Santa Fe, respectivamente. Se trata de dos organizaciones extrabipartidistas, lo cual supone un fenómeno novedoso en la política argentina: la consolidación de terceras fuerzas políticas que controlan un gobierno provincial, donde establecen alianzas con fracciones provinciales del PJ y la UCR, pero que construyen alianzas electorales cruzadas en la arena nacional.

La política subnacional aparece indisolublemente ligada a la nacional: el triunfo electoral local es crucial, en la consolidación y supervivencia de los partidos y los liderazgos de quienes los encabezan. Ambos partidos

muestran dificultades para extenderse más allá de las grandes ciudades, así como del ámbito legislativo y mediático, lo cual imprime una tensión propia a estas fuerzas: aquella entre la proyección nacional del partido y la necesidad de sostener el control del bastión subnacional, tensión que se manifiesta en el destino de los recursos partidarios y las alianzas construidas en uno u otro nivel, y frente a la cual los líderes partidarios comprendieron que debían conservar los gobiernos provinciales para pensar en una estrategia nacional.

El autor explora los modos por los cuales, incluso debiendo privilegiar estrategias de acumulación local, los partidos estudiados juegan un rol relevante en la política nacional, tanto en términos electorales como en las dinámicas parlamentarias.

El artículo de **Gabriela Mattina**, sobre el caso de Macri y el PRO en la ciudad de Buenos Aires, también lo sitúa como excepción a los casos de líderes y partidos efímeros en el distrito, con un fuerte anclaje en la estructura estatal porteña y posibilidades de acceso al ejecutivo nacional.

La autora estudia el liderazgo de Macri al interior de su partido, su rol a la hora de definición de alianzas electorales, selección de candidaturas y alineamientos legislativos, identificando diferentes etapas en las que el capital político de Macri y los integrantes del PRO porteño sufren variaciones.

Si bien no se refiere explícitamente a la escala subnacional de análisis, ésta se encuentra presente en la construcción del objeto de estudio —el liderazgo de Macri y el partido PRO en la ciudad de Buenos Aires— y en los referentes empíricos abordados. La reducción de la escala de observación permite reconstruir las formas de selección de candidatos y de arbitraje entre los sectores partidarios, así como los recursos aportados por dichos sectores—a partir de los cuales condicionan el rol del líder en sus estrategias partidarias—; dimensiones fundamentalmente informales de la política partidaria, que difícilmente pueden ser reconstruidas a partir de la escala nacional. A su vez, permite el análisis pormenorizado de las diferentes coyunturas políticas y electorales en el territorio, relevante para comprender el establecimiento del liderazgo estudiado. Articulando dicha evidencia empírica con una interpretación sobre la construcción de la imagen pública

de Macri, **Mattina** muestra el crecimiento de las capacidades decisorias al interior del partido, reforzada por el acceso al control del ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires.

**Hernán Campos** analiza las organizaciones políticas territoriales kirchneristas (en particular, el Movimiento Evita) en la provincia de Santiago del Estero. El punto de partida analítico es inescindible de una escala subnacional de análisis, ya que el autor señala que las organizaciones o los partidos no pueden ser comprendidos sin tener en cuenta las características particulares del territorio o entorno provincial en el que surgen y se desarrollan, con determinadas redes partidarias y prácticas particulares y formas de socialización.

El autor describe el proceso de inserción del Movimiento Evita en la política provincial, procesando las experiencias nacionales y provinciales del *hacer política*, retomando formas de organización territorial y de relación con los sectores populares a través de redes de sociabilidad e intercambio, que retoman prácticas del peronismo santiagueño, en las que fueron socializados los integrantes de la nueva organización política.

Ello es sólo posible a partir de la observación y descripción minuciosa de estas formas de organización, susceptibles de ser reconstruidas a través de una reducción de la escala de análisis –que incluye el estudio de casos particulares e ilustrativos de militantes de la organización-. Tal como señala **Marcela Ferrari**, en este caso la escala subnacional permite estudiar el papel que tienen las segundas líneas de dirigentes políticos, con un rol protagónico en la política provincial, como es en este caso el del referente provincial del Movimiento Evita, cuya trayectoria es descrita en el artículo.

La escala subnacional de análisis incluso le permite al autor describir en profundidad la inserción del Movimiento Evita en un barrio particular de la ciudad santiagueña de La Banda, a partir de la experiencia de un comedor anteriormente coordinado por otra organización política, mostrando así cómo las formas de organización territorial de los sectores populares preceden a las conformaciones partidarias u organizaciones políticas.

Desde una mirada que combina teoría política e indagación empírica, **Rocío Annunziata** reflexiona sobre la escala local como ámbito de participación política. La autora cuestiona la idea prevaleciente en la academia y en la opinión pública sobre lo local como ámbito privilegiado de la participación política ciudadana mostrando, a partir del estudio de dispositivos participativos implementados en esta escala, los límites que este ámbito tiene para una verdadera deliberación política, que permita la persuasión y el cambio de opinión, más allá de los proyectos e intereses particulares, con la posibilidad –intrínseca a la representación– de “ponerse en el lugar del otro”. A partir de la comparación con dispositivos de participación en una escala nacional, muestra cómo se favorecen las condiciones para la deliberación, en tanto la participación ciudadana se articula con formas de representación, de modo que aparece una nueva forma de representación no electoral, la “representación ciudadana”.

Además de una novedosa aproximación a la cuestión de la participación en la escala local, Annunziata ofrece una conceptualización de *lo local* en términos relacionales. En lugar de entender *lo local* como algo que existe “objetivamente” –una división político-administrativa por ejemplo–, plantea una concepción relacional y subjetiva, donde lo local se define en función de algo concebido como más lejano, más general, abstracto o mediatizado. Desde esta comprensión de las escalas, puede pensarse la posibilidad de una participación que articule diferentes escalas, articulando participación y representación y, de ese modo, deliberación.

La cuarta parte del volumen reúne una serie de estudios que abordan las problemáticas del desarrollo económico y social desde distintas perspectivas. En todos los casos, se construyen como problemáticas las relaciones entre sociedad y estado, la interacción de los actores sociales y económicos o la intervención estatal a partir de políticas públicas.

Dos textos, de Damián Paikin y Matías Bianchi, muestran cómo los estudios subnacionales contribuyen a la comprensión de los procesos ligados al desarrollo económico.

**Matías Bianchi** se interesa por la forma en que se articulan las políticas de desarrollo en el territorio, en particular las políticas industriales; desde

una mirada que considera decisivo el peso de las configuraciones institucionales en el desarrollo económico. Asimismo, articula teorías de la geografía económica con la literatura sobre las dinámicas políticas multinivel y la política subnacional, señalando cómo Argentina combina una alta concentración geográfica de riqueza con provincias periféricas políticamente poderosas.

Elige dos territorios con experiencias divergentes de industrialización exitosa: Rafaela, en Santa Fe, constituye un caso representativo de regiones donde se desarrollan instituciones que incrementan la productividad sistémica y la innovación; mientras que la ciudad de San Luis aparece como representativa de regiones donde se promueve el patrimonialismo y el rentismo.

Las dos ciudades revisten importancia para el estudio del desarrollo industrial, ya que superaron ampliamente el desempeño nacional en las décadas de 1980 y 1990. Puede comprobarse en el texto de qué modo la elección de una escala subnacional es significativa por adquirir rasgos diferenciados de la escala nacional y de ese modo puede contribuir a la comprensión del desarrollo económico en Argentina.

El estudio de espacios locales como las ciudades elegidas se realiza teniendo en cuenta las características del federalismo argentino: cómo impactan las instituciones federales en la economía y en la política local, en el marco de la estructura de incentivos políticos y económicos del sistema federal. Ello sin descuidar las particularidades históricas de cada territorio, que ayudan a comprender el desarrollo diferencial de capacidades para interactuar con los diferentes niveles de gobierno y los actores económicos por parte de los actores locales. El trabajar en profundidad con dos casos de industrialización le permite al autor articular el abordaje más general que ofrecen los estudios sobre el federalismo argentino y sus incentivos económicos y políticos, con la especificidad del desarrollo económico y las instituciones políticas en dos territorios.

Las principales conclusiones de Bianchi se refieren a las diferencias en torno a la distribución del poder en los diferentes niveles estatales y entre actores locales. En San Luis, una forma de distribución de recursos desigual, existiendo prerrogativas exclusivas, creó incentivos para comportamientos económicos rentistas y relaciones patrimonialistas; mientras

que en el caso de Rafaela, una distribución más equitativa de recursos ha permitido construir instituciones económicas y políticas de desarrollo que incentivan la cooperación y la innovación.

La elección de una escala subnacional de análisis permite en este estudio hacer una contribución al conocimiento de las políticas de desarrollo industrial, a partir de la inclusión de variables relativas a la distribución de recursos de poder en el territorio.

El estudio de las economías regionales implica la recuperación de la escala subnacional en el análisis de los procesos económicos, incorporando dimensiones sociales, culturales y políticas ligadas al territorio, donde impactan procesos ligados al mismo pero también a condicionantes nacionales y globales. Teniendo en cuenta esta idea de multiescalaridad, **Damián Paikin** analiza la modificación de la estructura productiva chaqueña en la postconvertibilidad, a partir de la nueva y conflictiva relación entre el avance de la soja y el complejo algodonero. Considerando tres escalas –local, nacional y mundial-, el autor tiene en cuenta en su estudio cinco dimensiones: la forma de la competencia, la relación salarial, el Estado, el régimen monetario y la relación tecnológica.

La mirada multiescalar le permite a Paikin identificar dos factores internacionales que incidieron en el cambio estructural ocurrido en la provincia de Chaco, tales como la llegada de la soja con un alto precio internacional y la reconversión del cultivo de algodón a partir de la modificación del proceso de siembra y del componente genético de la semilla. Con respecto a las transformaciones dentro del complejo algodonero, dicha modificación genética supuso el traslado de la capacidad decisiva desde el escalón industrial hacia la proveedora de semillas, particularmente la trasnacional Monsanto. Todo lo cual supuso un cambio en las capacidades de control del Estado, ahora frente a nuevos actores y lógicas ajenas al modelo tradicional del complejo algodonero chaqueño, con mayor autonomía con respecto al influjo externo en torno a precios y a lógicas comerciales.

La recuperación de la escala subnacional de análisis aquí está vinculada a la importancia de tener en cuenta a los múltiples procesos que, desde diferentes escalas, inciden en las transformaciones en un territorio deter-



minado, que no son susceptibles de reconstruir exclusivamente a partir de los actores y procesos en ese espacio.

En esta última parte del volumen, dos estudios abordan específicamente aspectos de la implementación de políticas públicas en clave subnacional.

**Mariano Sironi** reflexiona sobre la configuración del sistema educativo en la provincia de Santa Fe, a partir de los procesos de reforma del Estado en la década del noventa y el proceso de provincialización del sistema educativo nacional; pero con una mirada, que desde el neoinstitucionalismo histórico, reconstruye las coyunturas críticas que configuraron el gobierno de la educación en la provincia.

Una de las principales observaciones refiere al fenómeno de recentralización del sistema educativo al interior de las provincias descrito por la literatura sobre política educativa, que en Santa Fe es un proceso previo que se acopla y refuerza con los procesos de la década del noventa. Si el Ministerio de Educación y el Servicio Provincial de Educación Privada son los ámbitos en los cuales se gobierna de manera centralizada la política educativa, el autor argumenta que estos ámbitos y su institucionalidad fueron configurándose en tiempos de dictadura, adquiriendo cierta inercia, que se consolida en democracia.

La escala subnacional de análisis, que permite reconstruir la configuración histórica de los marcos regulatorios del sistema educativo santafesino -sin desconocer el impacto de las transformaciones que se dan en otras escalas-; permite mostrar las temporalidades específicas en las que el gobierno de la educación adquiere una fisonomía determinada.

**María Máxima Guglielmelli** incorpora la dimensión subnacional de análisis para abordar una política nacional centralizada como la Asignación Universal por Hijo (AUH), cuya articulación con los niveles subnacionales de la política es restringida, informal y centrada principalmente en su etapa inicial –si bien dicha articulación es variable en las distintas provincias-, a diferencia de muchas otras políticas sociales, tal como muestra en su trabajo. Sin embargo, la dimensión subnacional de esta política se muestra significativa, entre otras cosas, porque se presenta la problemática de la compatibilidad con las diferentes políticas sociales municipales y provinciales.

El trabajo muestra el potencial de los estudios subnacionales para evaluar el impacto territorial diferenciado de una misma política –con una normativa y prestaciones idénticas a lo largo del territorio nacional, como el caso de la AUH-. La autora indaga sobre los efectos de la AUH en el Partido bonaerense de Moreno –con niveles significativos de desempleo y déficits en la infraestructura y en servicios urbanos-, donde las políticas sociales tienen un rol importante en la sociedad local, a partir de un municipio activo en ese sentido, con un perfil autónomo de las instancias nacionales y provinciales y un rol activo en la implementación de políticas sociales, que no se visualiza en el caso de la AUH.

El estudio centrado en el Partido de Moreno, permite observar el impacto de la percepción de la AUH en cuanto al destino de este ingreso –vestimenta e insumos para la educación-, el impacto en cuanto al acceso a la escolarización, los controles de salud y las vacunaciones, así como aspectos ligados a la valoración de esta política que revelan la predominancia de visiones asistencialistas más que la concepción de la AUH como un derecho.

El último capítulo del libro constituye un esfuerzo de articulación de tradiciones disciplinares y de categorías analíticas diferentes en relación a un objeto de estudio constituido en escala subnacional. En un contexto en que el “territorio” se ha vuelto objeto relevante de reflexión en el ámbito de la sociología y la ciencia política, la mirada histórica de **Martín Biaggini** sobre *el barrio*, constituye un aporte fundamental para los debates que intenta abrir el presente volumen.

Biaggini tematiza al *barrio* como objeto de estudio, a partir de la indagación sobre la conformación histórica de barrios en el primer cordón urbano del partido de la Matanza, en la Provincia de Buenos Aires. Este trabajo no sólo ilumina aspectos relativos a este espacio social y territorial como es el barrio, sino que reflexiona sobre el territorio como producto social, más allá de su demarcación física, de allí la relevancia de reconstruir su historicidad.

La historia de los barrios de La Matanza está asociada a las transformaciones que vivió el país en la segunda mitad del siglo XIX, donde el país se perfila como exportador de materia prima. El impacto de estas transformaciones en el espacio estudiado se visibiliza a partir del traslado del Mata-

dero municipal, de la zona de Parque de los Patricios a su actual ubicación -cercanos a la estación Liniers-, lejana a los centros poblados de entonces, dando origen a numerosos barrios en la corona periférica, donde se instalan explotaciones agrícola-ganaderas menores y luego de fábricas de sebo y curtiembres, a partir de las cuales se instalan los primeros habitantes y luego las instituciones intermedias como las sociedades de fomento, que inciden en la conformación de los barrios y su “progreso” al tiempo que contribuyen a forjar su identidad.

Los artículos compilados en las cuatro partes que constituyen el presente volumen parten de distintas perspectivas teóricas y metodológicas, como la historia política, la política comparada, la sociología de las elites o la filosofía política latinoamericana; y construyen objetos de análisis diferentes, como la conformación de un territorio bajo la denominación de “barrio”, las formas de articulación entre las agencias estatales y los beneficiarios de programas sociales, las estrategias de inserción territorial de organizaciones sociales o las vías de democratización de comunidades políticas provinciales.

La marcada heterogeneidad de los trabajos, no obstante, encuentra un hilo conductor en los intentos por construir conocimiento empírico sobre la dinámica política argentina operando un cambio en la escala de análisis. Como ha intentado rescatar la presente introducción, el elemento común que ha unido a los investigadores que participan de la REPSA consiste en el ensayo de innovaciones teórico-metodológicas para abordar los procesos sociopolíticos, en la búsqueda de nuevos vocabularios que permitan complejizar el análisis de la realidad política recuperando su heterogeneidad territorial. Esperamos que el lector encuentre en el presente libro un aporte sustantivo en este sentido.

## Bibliografía

- AELO, O. H. (2002) “Elites políticas en la provincia de Buenos Aires: peronistas y radicales en las elecciones de 1948”, EIAL. *Estudios interdisciplinarios de América Latina y el Caribe* 13 (2)
- AELO, O. H. (2006) “Formación y crisis de una élite dirigente en el peronismo bonaerense, 1946-1951”, en Julio Melón Pirro y Nicolás Quiroga (eds.), *El peronismo bonaerense: partido y prácticas políticas, 1946-1955*. Mar del Plata, E Suárez.

- CALVO, E. Y M. LEIRAS (2015) “The Nationalization of Legislative Collaboration: Territory, Partisanship, and Policymaking in Argentina”, *Revista Iberoamericana de estudios legislativos*.N.2
- DOŠEK, T. y F. FREIDENBERG (2013) “ La congruencia de los partidos y los sistemas de partidos multinivel en América Latina: conceptualización y evaluación de algunas herramientas de medición” en *Politai: Revista de Ciencia Política* (7): 161-178.
- ESCOLAR, M. (2011) “Nacionalización, comunidad cívica y coordinación electoral. Problemas para la integración del sistema político en estados democráticos multinivel” en *Revista SAAP*, 5 (2): 263-304.
- FERRARI, M. y V. MELLADO (2015) *La Renovación peronista en clave subnacional. Organización partidaria, liderazgos y dirigentes en democracia*. EDUNTREF (En prensa)
- FREIDENBERG, F. y J. SUÁREZ CAO (coords.) (2014). *Territorio Poder: Nuevos actores y competencia política en los partidos multinivel en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- GIBSON, E. (2012) “Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies”, Cambridge University Press, Cambridge.
- GIBSON, E. y J. SUÁREZ CAO (2010) “Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and an Empirical Application to Argentina” en *Comparative Politics* 43 (1)
- O’ DONNELL, G. (1993) “Estado, democratización y ciudadanía” *Nueva Sociedad* 128: 62-87
- O’DONNELL, G. (2007) *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*, Prometeo, Buenos Aires.
- WHITEHEAD, L. Y J. BEHREND (En prensa). “Uneven Processes and Multiple Pathways” en *Jacqueline Behrend y Laurence Whitehead (comps) Illiberal Practices: Territorial Variance within Large Federal Democracies*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- SNYDER, R. (2001) “Scaling Down: The Subnational Comparative Method” en *Studies in Comparative International Development* 36 (1): 93-110.

## **Agradecimientos**

El presente volumen no hubiera sido posible sin la participación y el apoyo de distintas instituciones y personas. En primer lugar, corresponde agradecer a las autoridades del Honorable Senado de la Nación y de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Sin su apoyo, esta iniciativa conjunta del CEAP y del IFEP no podría haber prosperado.

En segundo lugar, a los investigadores que participaron de los debates de las Jornadas de la REPSA pero que no forman parte del presente libro en calidad de autores. Los colegas Lorena Moscovich, Matías Landau, Paula Canelo, Luisina Perelmiter, Martín Armelino, Federico Rossi, Luciano Nosetto, Marina Farinetti, Diego Gantus, Augusto Abdulahdi, Diego Conno, Christian de Ronde, Pablo Macía y Ana Natalucci han discutido los artículos del libro y realizado aportes invaluableles a las reflexiones que contiene.

Merece especial reconocimiento el personal del IFEP y del CEAP que contribuyó a la realización de la actividad. El compromiso de Nicolás Sastre, del IFEP, hizo viable la realización de las Jornadas y la edición del presente volumen. Joaquín Salzberg, Lucía Fernández y Sergio Gallucci, del CEAP, se encargaron de la corrección del documento, mientras que Lucía Fernández tradujo la versión original del artículo de Matías Bianchi.



# **Parte I**

## **Perspectivas teóricas sobre política subnacional**





# **La democracia argentina en clave subnacional: nuevos objetos de estudio e interpretaciones sobre el Estado, los partidos políticos y las elites políticas**

*Victoria Ortiz de Rozas*

En el marco de diferentes disciplinas que abordan los fenómenos políticos, como la ciencia política, la historia y la sociología política, han ganado terreno los estudios que se valen de una escala subnacional de análisis, lo cual ha permitido ampliar los horizontes teóricos y empíricos del estudio de la democracia argentina.

Existe consenso en el mundo académico en asociar la expansión de los estudios subnacionales con los procesos de descentralización política y financiera en la década de los noventa, y la consecuente centralidad política de las provincias y de los gobernadores en la formación de coaliciones políticas nacionales, en la implementación de leyes y en la formulación de políticas públicas. En relación con las reformas de los noventa -pero no como únicos determinantes- el proceso de la llamada “territorialización” de la política<sup>4</sup> -la centralidad adoptada por los clivajes políticos territoriales, en detrimento de los clivajes partidarios y los corporativos, que se observa con la vuelta de la democracia - ha estimulado el interés por las particularidades de los procesos y actores políticos a lo largo del territorio.

La adopción de una escala subnacional de análisis ha permitido observar las “variaciones” territoriales de un mismo fenómeno político, pero también ha permitido complejizar y cuestionar las interpretaciones sobre la democracia argentina construida en un nivel de análisis “nacional”.

---

<sup>4</sup> Para una conceptualización y un análisis sobre los alcances y los factores que impulsaron la “territorialización” de la política en Argentina, ver Rossi (2015)

El objetivo del artículo es describir las investigaciones realizadas en el campo de la política subnacional, mostrando los aportes empíricos y teóricos para el estudio del Estado, los partidos y las elites políticas en Argentina. A su vez, el artículo da cuenta de los contrastes y convergencias de perspectivas en los estudios presentados, provenientes de distintas disciplinas.

El trabajo está organizado en dos partes. En la primera se consideran las investigaciones que, teniendo en cuenta la escala subnacional, tomaron como objeto de estudio la democracia y el Estado. En la segunda, se abordan los aportes realizados al estudio de los partidos y las elites políticas en clave subnacional. Finalmente, se reflexiona sobre las contribuciones y las potencialidades de los estudios subnacionales para la interpretación y análisis de distintos fenómenos de la democracia argentina.

### **Democracia y Estado en clave subnacional**

O'Donnell (1993), ha sido pionero en el sentido de evaluar la democracia en sus variaciones territoriales, de acuerdo a los diferentes grados de penetración del Estado de derecho. El Estado, en tanto relaciones sociales que establecen un orden, formalizadas en un sistema legal; muestra heterogeneidad en su alcance territorial y social. Ello supone un desigual despliegue de la ciudadanía y por tanto de la democracia. (O'Donnell, 1993, 2004, 2007)

Recuperando este planteo de O'Donnell, y cuestionando el sesgo nacional de los estudios sobre la democracia, la ciencia política se ha interesado por las características de los regímenes políticos subnacionales. En el marco de un proceso desigual de democratización política a lo largo del territorio en América Latina, ciertas provincias, o estados, son consideradas “enclaves autoritarios” en un contexto caracterizado por la democracia nacional (Cornelius, 1999; Gibson, 2005, 2012; Durazo-Herrman, 2010).

Esta cuestión ha sido abordada desde el federalismo fiscal -perspectiva dominante dentro de la ciencia política interesada por la política subnacional- que entiende la distribución de poder entre los niveles de gobierno y los actores territoriales, como producto del diseño institucional del federalismo.

En un trabajo basado en los casos de Santiago del Estero, en Argentina, y Oaxaca, en México, Gibson (2005) explica que estos regímenes devienen autoritarios como producto de las estrategias de las elites políticas locales en su interacción con las federales, en cuanto al control de los fondos, cargos e información que circulan entre el nivel subnacional y el nacional. Los procesos de democratización en el nivel subnacional son explicados a partir de las interacciones que se dan entre los distintos actores -estatales y no estatales- que integran el gobierno federal, entendido como un sistema (Gibson, 2012).

En una línea analítica similar, Giraudy (2011) sostiene que los gobernantes de los “*regímenes subnacionales no democráticos*” son funcionales a los intereses políticos de los gobiernos nacionales, ya que, en comparación con los distritos democráticos, están en una posición inigualable para controlar el accionar político de los legisladores nacionales y de las maquinarias clientelares subnacionales.

Gervasoni (2010, 2011) examina la relación directa entre las particularidades del federalismo en Argentina y las características de la democracia subnacional. A partir de la definición de democracia de Robert Dahl (1998), conceptualiza y mide empíricamente los distintos niveles de democracia en las provincias argentinas. El autor liga las características generales de la democracia argentina a las de la democracia subnacional, en tanto los dirigentes “importan” prácticas de su experiencia provincial al nivel nacional (Gervasoni, 2011).

En términos generales, puede plantearse que las características de los regímenes políticos provinciales y las desigualdades territoriales de la democracia tienen un impacto en las características de la democracia en su conjunto, ya que la arena política provincial es un lugar central de acumulación de poder político, al tiempo que los actores provinciales tienen un rol fundamental en la política nacional.

Como sucede en el planteo de O'Donnell, en los estudios mencionados, las características del Estado aparecen asociadas con las variaciones territoriales de la democracia.

A partir de las características institucionales del Estado argentino, se ha buscado explicar las características de los partidos y elites políticas en el nivel subnacional, sobre todo dar cuenta de su permanencia y estabilidad, cuestión ligada estrechamente al interés por las características de la democracia subnacional.

Para el federalismo fiscal, el poder político de los gobernadores, y de los partidos que lideran, se explica a partir de la estructura institucional del federalismo, que comprende tanto las instituciones de gobierno como la distribución y administración de los recursos fiscales por los diferentes niveles de gobierno. Se estudian las características políticas, institucionales y económicas del Estado y cómo éstas constriñen o fortalecen a los actores en sus estrategias territoriales de control (Gibson, 2005; 2012).

Se ha reparado en la posibilidad de las provincias de elaborar sus propias instituciones de gobierno: sus Constituciones y aquellas reglas que rigen la elección de sus gobernadores, legisladores y funcionarios. Se ha prestado especial atención a las reformas electorales que permiten transformar la naturaleza de los mandatos de los gobernadores, así como a las que habilitan a introducir sesgos mayoritarios en las normas electorales, con el objeto de incrementar las ventajas de los partidos oficialistas (Abal Medina y Calvo, 2001; Calvo y Escolar, 2005; Calvo y Micozzi, 2005).

Otros trabajos han profundizado en los aspectos relativos a las dimensiones fiscales del federalismo. Las prerrogativas de los gobernadores sobre el uso de las transferencias presupuestarias nacionales, así como la autonomía para administrar el presupuesto provincial, aparecen como las principales variables explicativas de la estabilidad de las elites subnacionales, en tanto les permite financiar sus máquinas políticas locales (Benton, 2003; Calvo y Murillo, 2004; Leiras, 2007; Jones, 2008; Gervasoni, 2010, 2011; Gibson y Suárez Cao, 2010). Esta capacidad se acentuó luego de la descentralización económica y administrativa en la década del noventa, al incrementar la autonomía de los dirigentes provinciales en la ejecución de políticas y provisión de servicios públicos.

La capacidad de contratar empleados y de influir en la política pública, les permite a los gobernadores obtener la lealtad de su partido, o “máquina”

partidaria, a través de la concesión de privilegios en la distribución de recursos económicos, y también construir una relación con una amplia variedad de otros grupos organizados. Sólo pueden ser desafiados por otros políticos que tengan acceso al nivel de recursos necesarios para construir su propia “máquina” y para resistir sus esfuerzos destinados a “cooptar” a sus partidarios (De Luca, Jones y Tula, 2002). En su estudio sobre el reclutamiento de los funcionarios y empleados de la administración pública en Argentina, Scherlis (2009) ha matizado la noción que permea la literatura sobre política provincial, que asume que los estados provinciales están controlados por el clientelismo y los partidos gobernantes nombran tantos empleados como los definen sus estrategias electorales y posibilidades fiscales<sup>5</sup>.

Gervasoni (2010, 2011) explica que el federalismo fiscal argentino proporciona subvenciones de las grandes provincias a las pequeñas, cuyos gobernantes tienen acceso a generosos recursos económicos “exógenos” (transferencias federales, rentas del petróleo, promoción industrial). Se trata de provincias rentísticas cuyos gobernantes se sostienen en una posición fiscal privilegiada, son relativamente “ricos” en relación a sus sociedades y fiscalmente independientes de sus votantes, con mayor probabilidad, así, de restringir la competencia política. Los regímenes provinciales -particularmente sus elementos autoritarios- son producto del federalismo fiscal argentino, que lleva a que las elites de provincias pequeñas accedan a abundantes medios que emplean para consolidar su poder, a través de prácticas clientelares y otras formas de utilización de los recursos públicos.

Bianchi (2013) explora la conexión entre el rentismo fiscal y los regímenes políticos subnacionales, en las provincias de San Luis -donde se corrobora la hipótesis del rentismo subnacional (Gervasoni, 2011)- y Chubut, donde no se confirma, pero es un caso que permite identificar mecanismos causales que complejizan la teoría rentista. El autor reconoce

---

<sup>5</sup> Los partidos no son los únicos “patrones” en la esfera de la administración pública provincial, sino que los sindicatos de empleados públicos tienen su cuota de poder en las designaciones, limitando el patronazgo partidario. En términos generales, si bien los partidos dominan las burocracias estatales provinciales y nombran en casi todos los sectores y niveles, menos de la mitad de los trabajos creados en el ámbito provincial son efectivamente nominados por los políticos (Scherlis, 2009:185).

una variable relativa a la geografía: en provincias como Chubut, donde el poder político es geográficamente distante de la región más dinámica económicamente, el régimen político tiende a ser más competitivo. Se observa una competencia “horizontal” entre diferentes espacios geográficos: el poder económico de Comodoro Rivadavia y el poder político del Valle. Un tercer polo, Esquel, más pequeño y menos dinámico económicamente, actúa como actor de “desempate” entre dichas regiones. La relativa distancia entre cada una ha ayudado a un desarrollo económico y cultural diferenciado, y, lo más importante, elites políticas locales bastante autónomas (Bianchi, 2013).

Lodola (2010) se pregunta por el lazo entre las políticas redistributivas y la estabilidad de los partidos oficialistas subnacionales<sup>6</sup>. En su tesis doctoral, se centra en las instituciones fiscales y las reglas partidarias y electorales, como incentivos para los gobernadores, para distribuir recursos públicos de un modo que les reporte beneficio electoral. El autor sostiene que la relación causal entre el gasto público particularista y el rédito electivo está mediada por variables políticas como la estructura de la competencia política, los componentes organizacionales del apoyo político, las tecnologías del voto y las agendas fiscales electorales. Otra variable que introduce Lodola (2010) es la relativa al “carrerismo” político: cuando los partidos controlan las carreras políticas y el financiamiento de la campaña, los dirigentes dependen del favor del líder partidario, por lo que esperan que su participación política reciba a cambio una nominación, o puestos, y trabajos en la burocracia estatal; los partidos oficialistas asigna los recursos públicos a través del patronazgo<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> En el original “subnational incumbent”.

<sup>7</sup> En Brasil, el sistema fiscal promueve el pork-barreling (en lugar del patronazgo) porque dispersa el acceso a los recursos federales entre múltiples actores locales ubicados en diferentes niveles del gobierno (gobernadores, intendentes, legisladores nacionales) y limita la discrecionalidad sobre los fondos transferidos desde el centro. Ello en contraste con Argentina, donde las instituciones fiscales concentran el acceso a los fondos federales en el nivel provincial y dan a los ejecutivos subnacionales gran libertad para su uso (Lodola, 2010).

Al incorporar la “cuestión subnacional”, se ha logrado profundizar en la explicación del proceso de reforma del Estado en la década del noventa.

Gibson y Calvo (2000) muestran cómo la organización territorial de la política electoral tuvo un impacto en el proceso de reformas, a partir de los distintos tipos de coaliciones establecidas con las diferentes provincias. Los autores plantean que los gobernadores de las provincias periféricas, con mayor capacidad electoral que los de las provincias metropolitanas, se situaron como actores relevantes en la coalición política nacional que llevó a cabo los procesos de reforma estructural en la década del noventa. Ello signó el proceso de negociación y escalonamiento de las reformas, ya que para obtener el apoyo en las provincias periféricas, el gobierno pospuso las medidas de ajuste, al tiempo que incrementó los recursos federales hacia las mismas. En las regiones “metropolitanas”, el impacto de las reformas fue mayor.

En forma algo contrastante, Cao y Esteso (2001) sostienen que las provincias más rezagadas no pudieron oponerse a la realización de reformas -las cuales igualmente sólo fueron de “maquillaje”- mientras que las provincias más desarrolladas, con más “capacidades”, plantearon inicialmente reformas alternativas.

La heterogeneidad del Estado a lo largo del territorio muestra la necesidad de estudiar las especificidades provinciales de los procesos abordados en una escala nacional.

En los últimos años, desde la historia política, se ha profundizado en el conocimiento de las características del Estado en contextos periféricos, en el marco de una recuperación del nivel subnacional de análisis<sup>8</sup>.

Los estudios “extracéntricos” han permitido cuestionar ciertas nociones sobre el proceso de construcción del Estado nacional: “*uniformidad, estatización, centralización y expropiación social*”, mostrando así “*el carácter complejo, intrincado, inacabado, heterodoxo y conflictivo de la estructuración del Estado en el país*” (Ortiz Bergia, 2015: 60). Entre otros aportes, estos trabajos han expuesto la notoria variabilidad y diversidad

<sup>8</sup> Sobre el nivel subnacional de análisis en la historia política, véase Marcela Ferrari en el presente volumen.

de los escenarios materiales y culturales en los que se ha desenvuelto el Estado argentino (Ortiz Bergia, 2015).

Chiaramonte (1993) ya había cuestionado la formación del Estado nacional como proceso inevitable, donde las autonomías provinciales aparecen como demoras u obstáculos, según el clásico trabajo de Oscar Oszlak: “La formación del Estado argentino”. Se continúa luego con este tipo de relecturas y cuestionamientos, recuperando los matices y temporalidades del proceso de centralización estatal en cada territorio (Buchbinder, 2002) y mostrando las limitaciones de las intervenciones estatales en algunas latitudes (Bohoslavsky, 2009), cuestionando así la imagen de un avance lineal y progresivo del Estado nacional.

Bohoslavsky (2009) sostiene que si Argentina es interpretada como caso exitoso de construcción nacional, ello es resultado de un proceso históricamente recortado como tal y de la utilización de un *a priori* y de la selección de objetos de estudio que lo confirman. Cuestiona la historia regional como insumo para determinar las diferencias de las respectivas áreas subnacionales frente al *tempo* nacional, de modo que las experiencias subnacionales son medidas por su grado de alejamiento o deformidad con respecto al modelo más general (y normativo) ofrecido por la historia nacional.

En su estudio sobre la construcción del Estado en los Territorios Nacionales del sur argentino, Bohoslavsky (2009) destaca que los ciudadanos no contaban con los mismos derechos políticos que el resto de los argentinos, imposibilitados de enviar representantes al parlamento nacional y de elegir autoridades provinciales. Asimismo, observa la personalización del poder público, en el marco de la escasez presupuestaria y las dificultades organizativas en el proceso de construcción estatal, que derivaba en la predominancia de las lealtades personales por sobre las institucionales. Cuestiona así la percepción de la construcción de ciudadanía y del Estado como completos y exitosos.

La elección de una escala subnacional en estos casos no sólo interroga los enfoques nacionales sobre la construcción del Estado, sino que es el mismo nivel “nacional”, concebido a partir de la generalización de los procesos políticos ocurridos en Buenos Aires que resulta cuestionado.



La recuperación del nivel subnacional de análisis tiene entonces diferentes vertientes desde el punto de vista teórico-metodológico: se han estudiado las variaciones territoriales de la democracia y el Estado desde un parámetro normativo -como las concepciones de democracia de Dahl, recuperadas asimismo por Guillermo O'Donnell- pero asimismo se han cuestionado interpretaciones normativas sobre procesos históricos, como la construcción del Estado.

Los estudios subnacionales han contribuido al conocimiento de otros aspectos de la democracia argentina, como los partidos y las elites políticas.

### **Partidos y elites políticas en clave subnacional**

La adopción de una escala subnacional de análisis ha permitido producir nuevas conceptualizaciones y aportar importante evidencia empírica sobre las características de los partidos políticos y de sus elites políticas; así como sobre los regímenes políticos provinciales, sus actores e interrelaciones en este espacio político. De este modo, se ha complejizado y enriquecido el conocimiento de objetos de investigación construidos y abordados en una escala “nacional”.

Es nuevamente desde la historia política que la selección de una unidad de análisis provincial ha permitido complejizar explicaciones generalizadoras -construidas a partir de la evidencia empírica proveniente de Buenos Aires- en este caso referidas al peronismo entendido como un movimiento político o una organización partidaria. Se ha mostrado así la relevancia de otros actores dentro del peronismo, diferentes de los sectores obreros y los sindicatos; y se han matizado las interpretaciones convencionales sobre su forma de organización -concebida como verticalista- y sobre las transformaciones que el partido sufrió a partir de la vuelta de la democracia.

Macor y Tcach (2003, 2013) analizan la génesis del peronismo periférico, recuperando las interpretaciones “extracéntricas” de una nueva generación de historiadores de mediados de los '80. Estos ponen en cuestión las construcciones provenientes de la sociología, que tenían como principal unidad de análisis a Buenos Aires y los efectos del proceso de industrialización.

Muestran así, como en algunas provincias, incluso en las que existía un movimiento obrero, no fueron sus integrantes los principales aliados de Perón, sino figuras relevantes de la política provincial, como por ejemplo el azucarero Lucio Cornejo en Salta, cuestionado por el Partido Laborista provincial. En otras provincias, la principal base de sustentación del peronismo fueron sectores conversos del radicalismo yrigoyenista, como en Mendoza. En ámbitos donde no existía una elite política con tradición histórica ni organizaciones gremiales fuertes, como en los territorios nacionales patagónicos, se conformó un peronismo construido “desde arriba”, desde el Estado nacional, al mismo tiempo que los territorios se integraban a la Nación. En otras provincias, tuvieron peso los sectores nacionales, conservadores y católicos, a quienes los autores consideran como “tradicionales”. En provincias con menor densidad obrero-industrial, los “factores tradicionales” fueron centrales en el peronismo originario, como correlato de la debilidad de la clase obrera, pero también producto de la estrategia de Perón de contar con el respaldo de actores políticos y sociales poderosos.

En su estudio sobre la formación del Partido Peronista, Mackinnon (2002) menciona a los principales dirigentes provinciales, sin posiciones orgánicas en el partido, como actores organizativos importantes de la coalición peronista, portadores de cierto grado de autonomía del poder central, sobre todo en los primeros años del peronismo. Cuestiona así la imagen convencional del partido como un aparato encuadrado bajo una conducción verticalista y monolítica.

En su estudio sobre la provincia de Buenos Aires, Aelo (2002) analiza la recomposición de las elites dirigentes de los principales partidos - peronista y radical - en 1948. El estudio de la forma en que los dirigentes políticos llegan a ser candidatos, también le permite cuestionar los marcados rasgos “verticalistas” que se le atribuyen al peronismo, ya que los afiliados elegían sus conducciones partidarias locales, al tiempo que los cargos políticos relevantes eran premios a una actividad política continuada, tendencia que se revierte a partir de 1951. (Aelo, 2004)

En forma reciente, recuperando las perspectivas extracéntricas para in-

interpretar al peronismo, se ha vuelto a indagar sobre el fenómeno de la Renovación Peronista, una corriente interna del Partido Justicialista que promovía la democratización del partido en década del 80 y que desplazó a la coalición sindical dominante. En un libro editado por Ferrari y Mellado (2015), se estudian las experiencias de la Renovación Peronista en clave subnacional, a partir de investigaciones realizadas en nueve distritos, complejizando el “enfoque nacional”, que según las autoras implica proyectar las experiencias de la Capital Federal y la provincia de Buenos Aires.

Si los contemporáneos interpretaban la experiencia renovadora en torno a su capacidad de contribuir a la democracia recién recuperada, Ferrari y Mellado (2015) proponen un estudio despojado de esta dimensión normativa, recuperando la dimensión organizativa de los partidos, que les permite complejizar las interpretaciones canónicas sobre la Renovación, visiones dicotómicas del conflicto como una disputa entre ortodoxos y renovadores. En el libro se indaga sobre quiénes, cómo y cuándo se sumaron a la experiencia renovadora y la forma en que fueron construyendo las coaliciones en diferentes distritos, las características de los conflictos intrapartidarios, la construcción de liderazgos, el rol jugado por las segundas líneas de dirigentes en la reorganización del partido y los mecanismos de selección de las autoridades partidarias.

Entre otras conclusiones, se observa que más que una democratización dentro del peronismo, la Renovación apareció como una forma para mejorar la *performance* electoral del partido, y la introducción del voto directo en los mecanismos de selección de candidatos y autoridades partidarias, tuvo como principal efecto permitir desplazar a una coalición dominante de dirigentes. Asimismo, se logra mostrar las diversas configuraciones y temporalidades que asumió la Renovación en distintas provincias. Si bien el sindicalismo pierde peso como espacio clave en el reclutamiento de la dirigencia peronista, no siempre los conflictos se estructuraron bajo el enfrentamiento del ala política y el ala sindical en todas las provincias, donde se observa una configuración más compleja, e incluso en algunos casos se observa el alineamiento de algunos sindicalistas con la rama política.

Las autoras señalan cómo la elección de una escala subnacional de

análisis permite a su vez mostrar el rol de los dirigentes intermedios -de segunda y tercera línea- a través de su actividad política en los diferentes territorios. El estudio de las prácticas políticas concretas en cada distrito permite a su vez reconstruir la centralidad de las dimensiones informales de la política, en las que cobran relevancia los vínculos primarios -familiares y amicales- cuya politización, señalan Ferrari y Mellado (2015), cobra importancia para comprender las transformaciones del partido peronista.

En el campo de la ciencia política y de la sociología política, la elección de una escala subnacional de análisis también ha permitido construir nuevos objetos de estudio e identificar actores políticos no tenidos en cuenta por los estudios “nacionales”, las formas concretas de construcción de poder político, recuperando los aspectos informales de la política.

Desde perspectivas teórico-metodológicas diferentes a la del federalismo fiscal, la pregunta por las características de la democracia a lo largo del territorio recorre estudios que abordan los regímenes políticos subnacionales, examinando las características de los partidos y las elites, indagando asimismo en la cuestión de su permanencia y estabilidad.

Behrend (2008, 2011) señala que, en 1983, miembros de las familias que habían controlado la política provincial argentina antes de la dictadura, volvieron a la gobernación; destacando así las continuidades provinciales en el contexto de un cambio en la política nacional. A partir de los casos de San Luis y Corrientes, la autora elabora el concepto de “juego cerrado” de la política, donde tienen un lugar importante las “familias políticas” -en términos de redes familiares propiamente dichas y también concebidas en términos políticos y no como constructo legal- que se relevan en el poder, dando lugar a una escasa alternancia -o una sucesión controlada- y una exigua competencia política. Se trata de un “juego cerrado” en el que éstas controlan el acceso a las principales posiciones de gobierno, el aparato estatal, los medios y las oportunidades de negocios. Se provee así un esquema analítico que permite abordar lógicas de interacción entre actores políticos provinciales, que son fundamentalmente informales.

En la misma línea, dentro del interrogante general sobre la construcción de la hegemonía partidaria a nivel provincial en Argentina, se encuentra

el trabajo de Abdulhadi (2013), sobre el surgimiento y ascenso del Frente Renovador en la provincia de Misiones, a partir del cual elabora el concepto de “supremacía del ejecutivo”, fenómeno que implica que el gobernador ha logrado neutralizar otros espacios institucionales de poder, como la Legislatura, el Superior Tribunal de Justicia, el Tribunal Electoral, el Tribunal de Cuentas y los principales medios de comunicación provinciales. La hegemonía partidaria se logra así, no desde reglas institucionales establecidas para favorecer la obtención de mayorías legislativas abrumadoras, sino a partir del control de los espacios desde los cuales se definen disputas en torno a las normas. Para comprender la formación de un frente como el Renovador, es importante tener en cuenta el faccionalismo partidario -la diversidad de grupos internos que pugnan por el control político- existente tanto en el radicalismo como en el justicialismo provincial (Abdulhadi, 2013).

En su estudio sobre el juarismo en Santiago del Estero, Farinetti (2012) se pregunta por un régimen que combinaba prácticas basadas en la arbitrariedad y la violencia con legitimidad electoral. Argumenta que el juarismo, en tanto forma de dominación, es producto de una mezcla entre el patrimonialismo y la forma constitucional. El patrimonialismo alude a la centralidad de los vínculos personales, según la categoría weberiana. Sin embargo, sostiene que, en tanto supone la ausencia de reglas, dicha categoría, no da cuenta completamente de relaciones que funcionaban con intervención de reglas y espacios de poder, parte de estructuras legal-burocráticas del Estado argentino.

Basada en el mismo caso, Schnyder (2011) estudia las prácticas relativas a la violencia institucional en el régimen juarista entre 1995 y 2004, centrándose en las relaciones entre el poder político y la Policía provincial. En tanto el caso del juarismo muestra la violencia como uno de los componentes de las relaciones de poder, la autora cuestiona la oposición entre violencia y política democrática. Se centra en las facultades formales de la policía y su órgano de inteligencia, y en los vínculos informales entre dirigentes del PJ-Juarista y la policía, que permitieron ejercer prácticas de vigilancia y disciplinamiento político sobre la sociedad civil y al interior de sus redes partidarias.

En un trabajo más reciente, Behrend (2015) realiza un trabajo comparativo a partir de los casos de Catamarca, Corrientes y Santiago del Estero, para indagar sobre los cambios en la política subnacional luego de una Intervención Federal. Recupera así las explicaciones de Gibson (2012) sobre uno de los caminos que derivan en la democratización subnacional<sup>9</sup>, aquel iniciado por la intervención del poder central; y muestra ciertos cambios en el sentido de una democratización -como el desmantelamiento de estructuras y prácticas represivas- pero asimismo la persistencia de prácticas “iliberales” -una limitada competencia electoral, la política como una cuestión de familia y el control del Poder Judicial por parte del gobierno-. A través de estudios de caso, Behrend (2015) complejiza y cuestiona una explicación general sobre la democratización subnacional (Gibson, 2012).

Los trabajos mencionados, si bien provenientes de la ciencia política y en diálogo con las problemáticas planteadas por el federalismo fiscal, tienen una perspectiva teórico-metodológica cercana o más afín con la sociología política.

La sociología política desplaza el centro de análisis desde las instituciones y partidos hacia los actores sociales y políticos que las integran, estudiando sus características sociales, sus trayectorias políticas y sus prácticas. Las instituciones y organizaciones políticas aparecen como producto de las características y la acción de sus integrantes, la cual a su vez condicionan.

En el ámbito de la sociología política, de forma reciente, se han expandido las investigaciones sobre política subnacional en Argentina, muchas veces en discusión con la literatura politológica -en su vertiente del federalismo fiscal- pero al mismo tiempo recuperando las inquietudes planteadas sobre la democracia en el nivel subnacional, como la permanencia de las fuerzas políticas en el gobierno y la concentración de poder en figuras políticas.

---

<sup>9</sup>En el modelo propuesto por Gibson (2012) existen dos caminos que derivan en la democratización subnacional: uno liderado por los partidos, en el que una coalición opositora amplia derrota al gobierno autoritario y otro liderado por el poder central, donde las autoridades centrales intervienen directamente en la provincia para impulsar el cambio político.

Mellado (2011) estudia las elites políticas en la Mendoza, tanto desde una perspectiva horizontal -teniendo en cuenta los lazos con grupos de interés o corporaciones- como vertical -analizando las relaciones de jerarquía entre los grupos políticos y su inserción en el espacio geográfico- contribuyendo al análisis de la conformación y el funcionamiento de las elites políticas en una “coyuntura de cambio”, como la apertura democrática en 1983. La autora aborda los perfiles y las trayectorias de legisladores nacionales y provinciales, gobernadores, vicegobernadores y ministros de gobierno de la provincia, desde 1983. Mediante datos como el porcentaje de políticos que continuaron en política luego de ocupar un cargo de alta jerarquía, muestra la circulación de dirigentes a partir de la democracia, imagen opuesta a la de una elite política como un grupo compacto y estable. Mellado (2011) también aborda las trayectorias y las tareas de los delegados municipales, figuras que adquieren importancia a partir del proceso de descentralización estatal, reconstruyendo el papel central que alcanzan en las redes de construcción política, en virtud de recursos como la información sobre los acontecimientos locales. De este modo, considera el fenómeno de la territorialización de la política -estudiado fundamentalmente desde las características institucionales del Estado- a partir de las trayectorias y las prácticas de los actores.

Rodrigo (2013) examina dos situaciones de crisis en la provincia de San Juan, con el objetivo de conocer la configuración de las relaciones políticas que hicieron posible la destitución, mediante juicio político, de dos gobernadores en el último período democrático. La perspectiva adoptada en relación a las instituciones políticas -en este caso el juicio político- pone en el centro del análisis la actividad rutinaria de los actores y las relaciones que se constituyen en su interacción. La autora reflexiona sobre cómo el uso práctico de un ordenamiento jurídico impacta sobre el carácter mismo de la institución. Como elementos relevantes en el análisis incluye las trayectorias de los gobernadores destituidos y las de los vicegobernadores -centrales en la sucesión- importantes para reconstruir los recursos políticos con los que contaban en los momentos críticos estudiados.

Sosa (2014), a través del estudio del partido Frente para la Victoria en Santa Cruz, aborda la problemática de los regímenes políticos personalistas, para lo cual estudia la génesis y consolidación de la agrupación política de Néstor Kirchner y los orígenes sociales y políticos de su liderazgo. Estudia

los atributos de las elites políticas de la provincia (trayectorias migratorias, profesionales, familiares), las características de los grupos de referencia de las distintas fuerzas políticas, las especificidades de las bases sociales de los partidos y de las organizaciones gremiales, así como también la división del trabajo al interior del Frente para la Victoria, las funciones y el perfil de sus integrantes, las trayectorias políticas y sociales de sus miembros. Se logra matizar la visión de los regímenes personalistas como producto de las características y la acción de un único actor, buscando la comprensión del liderazgo de Kirchner a partir de la puesta en relación de las estrategias de representación desplegadas por este actor y un conjunto de atributos culturales de Santa Cruz en un contexto de desintegración social.

Ortiz de Rozas (2014), basada en el caso de la provincia de Santiago del Estero, estudia la formación de partidos políticos, que logran mantenerse en el poder provincial, y la emergencia de líderes provinciales que son electos y reelectos de manera sucesiva, en contextos en que los recursos públicos son centrales en la estructura social y económica. Teniendo en cuenta las características de los dirigentes políticos, sus trayectorias y modos de acceso al poder, así como su actividad cotidiana, se reconstruyen los recursos que éstos aportan al partido que integran. Se estudian las actividades de mediación de los dirigentes políticos -entre diferentes reparticiones estatales y las llamadas “bases” territoriales- destacando la dimensión “programática” que guía su acción, cuestionando la noción de intercambio instrumental de bienes por apoyo político -presente en la literatura politológica sobre política subnacional- y destacando así su rol como representantes políticos, y a través de ellos, de los partidos de gobierno.

Los trabajos mencionados abordan las trayectorias y prácticas de los actores políticos, así como los modos específicos de reclutamiento de los miembros de los elencos políticos provinciales. Ello no excluye el estudio de las configuraciones provinciales más amplias, las características de los partidos y del régimen político subnacional; lo cual permite dialogar con la literatura proveniente de la ciencia política.

Es en el terreno del estudio sobre elites políticas, que es posible encontrar un punto de convergencia entre las distintas perspectivas presentes en los estudios subnacionales.



Desde la ciencia política de impronta institucionalista, también se ha prestado atención a las trayectorias o, más específicamente, a las “carreras políticas” de los actores políticos provinciales.

Lodola (2009) ha estudiado las “carreras políticas” de los diputados provinciales en Argentina. Sostiene que, a diferencia de Brasil, donde se observan carreras políticas continuas y dinámicas, los diputados provinciales argentinos no construyen carreras legislativas de largo plazo, ya que éstas son discontinuas y estáticas, conservan su banca por poco tiempo y tampoco acceden a cargos de mayor jerarquía. El sistema electoral de representación proporcional de lista cerrada y las reglas internas para la selección de candidatos a cargos electivos otorgan poderes discrecionales a los líderes provinciales; mientras que en Brasil el sistema electoral de representación proporcional de lista abierta y las normas de selección de candidatos promueven el individualismo electoral y debilitan el poder de las organizaciones partidarias sobre las carreras de los políticos profesionales.

Ya en su estudio sobre la elección de los legisladores nacionales, Jones, Saiegh, Spiller y Tommasi (2002) habían señalado que son las reglas electorales argentinas las que colocan la reelección de los legisladores en las manos del gobernador provincial, o los jefes de partido locales -y no en los diputados individuales- limitando su capacidad de desarrollar una carrera profesional legislativa.

Los estudios interesados en las carreras políticas de los legisladores nacionales incorporan cuestiones relativas a las dinámicas políticas y partidarias provinciales.

Se ha señalado que una de las características distintivas de las carreras políticas de los legisladores nacionales en Argentina es que están centradas en las provincias. Y ello porque el *locus* de la política partidaria en Argentina es la provincia, donde los actores concentran su base de apoyo para posicionarse a nivel nacional (Jones, 2002; Benton, 2003; Lodola, 2009; Gibson y Suárez Cao, 2010) lo cual no significa negar la dimensión nacional de la política argentina, en tanto el eje institucional del sistema político es la presidencia, elegida sobre la base de un distrito nacional (Leiras, 2007; Gibson y Suárez Cao, 2010).

Las carreras de los legisladores nacionales muestran un “ida y vuelta” entre el nivel nacional y provincial (Jones, 2002, Lodola, 2009, Rossi y Tommasi, 2012). Asimismo, su actividad legislativa está condicionada por su relación con el territorio donde despliegan su actividad política. Micozzi (2009) proporciona evidencia que indica que los legisladores nacionales que esperan seguir sus carreras en el nivel subnacional tienden a presentar leyes que sirven como señales a sus distritos electorales locales.

Se observa así la relevancia de incorporar la dimensión subnacional a los estudios sobre un objeto “nacional” como el Congreso Argentino. Y, cabría agregar, sería deseable cruzar las barreras disciplinarias para articular estudios provenientes de la sociología y la ciencia política, que, desde perspectivas teórico-metodológicas divergentes, proveen importante evidencia empírica sobre la centralidad del gobernador y los líderes provinciales en la política provincial, las características de los partidos y las trayectorias y carreras de los políticos en este nivel, así como sobre las lógicas de construcción política en el territorio.

## Conclusiones

El creciente interés por las características de los fenómenos políticos en las provincias argentinas ha expandido el conocimiento sobre los regímenes políticos, las características y transformaciones del Estado, los partidos y las elites políticas en los espacios provinciales.

Desde la ciencia política, en particular desde la perspectiva del federalismo fiscal, se han estudiado las variaciones territoriales de la democracia concebida desde un modelo ideal, en estrecha relación con las características institucionales del Estado argentino y cómo éstas condicionan el comportamiento de los actores territoriales.

Otro grupo de trabajos provenientes de la ciencia política recuperan -más o menos explícitamente- las problemáticas planteadas sobre la democracia subnacional por parte del federalismo fiscal, pero con una perspectiva más atenta a los actores políticos, sus características y sus prácticas, más cercana o afín con la sociología política. En estos trabajos, así como en los provenientes de la sociología y la historia política, se ha prestado atención a actores desconocidos por los estudios “nacionales”,

así como a los aspectos informales de la política, difícilmente susceptibles de ser reconstruidos a partir de los estudios más interesados en las características institucionales del Estado y la democracia.

Es fundamentalmente desde este grupo de trabajos que la escala subnacional aparece asociada a un cuestionamiento de las interpretaciones normativas del Estado y los regímenes políticos subnacionales.

Igualmente, se plantea la posibilidad de un diálogo fructífero entre perspectivas en el campo de estudios subnacionales, con referentes empíricos y preguntas de investigación convergentes, relativas a las características del régimen político provincial, los partidos y las elites política, en torno a la cuestión de la estabilidad y circulación de los partidos y los gobernantes y la concentración del poder político.

El caso de las elites políticas legislativas evidencia la relevancia de incorporar la dimensión subnacional a los estudios sobre un objeto “nacional” como el Congreso argentino. Ello es una muestra del gran potencial heurístico que la escala subnacional de análisis tiene una para el estudio de las instituciones, los partidos y las elites políticas nacionales.

## Bibliografía

- ABAL MEDINA, J.M. Y E. CALVO (Comps) (2001) “El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina”, EUDEBA, Buenos Aires.
- ABDULHADI, A. (2013) “Democracia subnacional y supremacía política del ejecutivo. El surgimiento y ascenso del Frente Renovador en Misiones (2003-2011)”, tesis de *Maestría en Desarrollo Local*, Universidad Nacional de San Martín-Universidad Autónoma de Madrid.
- AELO, O.H. (2002) “Elites políticas en la provincia de Buenos Aires: peronistas y radicales en las elecciones de 1948”, en *EIAL, Estudios interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*. 13 (2)
- AELO, O.H. (2004) “Apogeo y ocaso de un equipo dirigente: el peronismo en la provincia de Buenos Aires, 1947–1951” en *Desarrollo Económico* 44 (173)
- BEHREND, J. (2008) “Democratic Argentina and the ‘Closed Game’ of Provincial Politics: Protest and Persistence”, tesis doctoral en *Department of Politics and International Relations*, Oxford University.
- BEHREND, J. (2011) “The unevenness of democracy at the subnational level” en *Lat-*

in *American Research Review* 46 (1)

- BEHREND, J. (En prensa) “Federal Intervention and Subnational Political Change in Argentina: a Comparative Perspective”, en *Whitehead, Laurence y Behrend, Jacqueline. Illiberal Practices: Democratization and Territorial Variance in Large Federations*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- BENTON, A. (2003) “Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino” en *Política y Gobierno* 10 (1).
- BIANCHI, M. (2013) “The Political Economy of Sub-National Democracy. Fiscal rentierism and geography in Argentina”, tesis de doctorado en *Ciencia Política*, Institut d’Études Politiques de Paris, École Doctoral de Sciences Po, Centre d’études et de recherches internationales (CERI)
- BOHOSLAVSKY, E. (2009) “¿Retraso, deformidad o improvisación? Formando la ciudadanía y el Estado en el sur argentino, 1880-1930” en *Frederic, Sabina y Soprano, Germán (comps). Política y variaciones de escalas en el análisis de la Argentina*, Prometeo, Buenos Aires.
- BUCHBINDER, P. (2002) “Estado nacional y provincias bajo la Confederación Argentina: una aproximación desde la historia de la provincia de Corrientes” en *Desarrollo Económico*, 154: 643-664.
- CALVO, E. Y M. ESCOLAR (2005) “La nueva política de partidos en la argentina”, Prometeo, Buenos Aires.
- CALVO, E. Y J.P. MICOZZI (2005) “The Governor’s Backyard: A Seat-Vote Model of Electoral Reform for Subnational Multi-Party Races” en *The Journal of Politics* 67
- CALVO, E. Y M.V. MURILLO (2004) “Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market” en *American Journal of Political Science* 48(4): 742-757
- CAO, H. Y R. ESTESO (2001) “La Reforma de las Administraciones Públicas Provinciales: balance de la década de los 90 y nueva agenda” en *1er. Congreso Argentino de Administración Pública*, 30 de agosto al 1 de septiembre, Rosario.
- CHIARAMONTE, J.C. (1993) “El mito de los orígenes en la historiografía latinoamericana”, en *Cuadernos del Instituto Ravignani* 2.
- CORNELIUS, W. (1999) “Subnational Politics and Democratization: Tensions between Center and Periphery in the Mexican Political System” en *Cornelius, Wayne, Eisenstadt, Todd y Hindley, Jane (editores) Subnational Politics and Democratization in Mexico*, Center for U.S.- Mexican Studies, University of California, La Jolla, San Diego.
- DAHL, R. (1998) “On democracy”, Yale University Press, Londres.
- DE LUCA, M.; M.P. JONES Y M.I. TULA (2002) “Back Rooms or Ballot Boxes?: Candidate Nomination in Argentina” en *Comparative Political Studies* 4 (35).
- DURAZO HERRMANN, J. (2010) “Neo-Patrimonialism and Subnational Authoritarianism in Mexico. The Case of Oaxaca” en *Journal of Politics in Latin America* 2 (2)
- FARINETTI, M. (2012) “La trama del juarismo: política y dominación en Santiago del Estero, 1983-2004”, tesis de doctorado en *Ciencias Sociales*, Universidad de Buenos Aires.
- FERRARI, M. Y V. MELLADO (En prensa) “La Renovación peronista en clave subnacional. Organización partidaria, liderazgos y dirigentes en democracia”, EDUNTREF.

- GERVASONI, C. (2010) “A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy and Authoritarianism in the Argentine Provinces”, en *World Politics* 62 (2)
- GERVASONI, C. (2011) “Democracia, Autoritarismo e Híbridez en las Provincias Argentinas: La Medición y Causas de los Regímenes Subnacionales” en *Journal of Democracy en Español* 3
- GIBSON, E. (2005) “Boundary Control. Subnational Authoritarianism in Democratic Countries” en *World Politics* 58 (Octubre):101–32
- GIBSON, E. (2012) “Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies”, Cambridge University Press, New York.
- GIBSON, E. Y E. CALVO (2000) “Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina” en *Studies in Comparative International Development* 35 (3)
- GIBSON E. Y J. SUÁREZ CAO (2010) “Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and an Empirical Application to Argentina” en *Comparative Politics* 43 (1)
- GIRAUDY, A. (2011) “La política territorial de la democracia subnacional” en *Journal of Democracy en Español* 3 (julio): 42-57.
- JONES, M. P., S. SAIEGH, P. SPILLER, Y M. TOMMASI (2002) “Amateur legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in Federal Systems” en *American Journal of Political Science* 3 (46)
- JONES, M. (2008) “The recruitment and Selection of Legislative Candidates in Argentina”, en Peter M. Siavelis y Scott Morgenstern (editores). *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, The Pennsylvania State University Press.
- LEIRAS, M. (2007) “*Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*”, Prometeo, Buenos Aires.
- LODOLA, G. (2009) “La estructura subnacional de las carreras políticas en Argentina y Brasil” en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales* 194 (49): 247-286
- LODOLA, G. (2010) “The politics of subnational coalition building. Gubernatorial Redistributive Strategies in Argentina and Brazil”, tesis de *doctorado en Ciencia Política*, University of Pittsburgh.
- MACOR, D. Y C. TCACH (editores) (2003), “La invención del peronismo en el interior”, UNL, Santa Fe.
- MACOR, D. Y C. TCACH (editores) (2003) “La invención del peronismo en el interior II”, UNL, Buenos Aires.
- MACKINNON, M. (2002) “Los años formativos del Partido Peronista (1946-1950)”, Instituto Di Tella/Siglo XXI, Buenos Aires.
- MELLADO, M.V. (2011) “Élites políticas y territorialidad del poder en la historia reciente de Mendoza. Formación y reclutamiento de los elencos dirigentes en democracia (1983-1999)”, tesis de *doctorado*, Universidad de Buenos Aires-EHESS.
- MICOZZI, J.P. (2009) “The Electoral Connection in Multi-Level Systems with Non-Static Ambition”, tesis de *doctorado en Ciencia Política*, Rice University, Houston.

- O'DONNELL, G. (1993) “Estado, democratización y ciudadanía”, en *Nueva Sociedad* 128: 62-87
- O'DONNELL, G. (2004) “Notas sobre la democracia en América Latina”, en *El debate conceptual sobre la democracia*, Informe PNUD 2004.
- O'DONNELL, G. (2007) “Disonancias. Críticas democráticas a la democracia”, Prometeo, Buenos Aires.
- ORTIZ BERGIA, M.J. (2015) “El Estado en el interior nacional en la primera mitad del siglo XX. Aproximaciones historiográficas a un objeto en constante revisión”, en *Estudios Sociales del Estado* 1 (1).
- ORTIZ DE ROZAS, V. (2014) “Dirigentes representativos y capital territorial. Los partidos provinciales a través del estudio de los capitales políticos de los líderes intermedios. Santiago del Estero (1999-2013)”, tesis de *doctorado en Ciencias Sociales*, Universidad de Buenos Aires.
- RODRIGO, C. (2013) “*El poder en crisis. Relaciones de gobierno e inestabilidad política en San Juan*”, tesis de *doctorado en Ciencias Sociales*, Universidad de Buenos Aires.
- ROSSI, F. (2015) “Conceptualizing and tracing the increased territorialisation of politics in Argentina” presentado en *I Jornadas de la Red de Estudios en Política Subnacional Argentina (REPSA) “Estudios subnacionales en Argentina. Experiencias y perspectivas”*, Honorable Senado de la Nación, 2 y 3 de julio de 2015.
- ROSSI, M. Y M. TOMMASI (2012) “Legislative Effort and Career Paths in the Argentine Congress”, *IDB Working Papers Series* IDB-WP-378
- SCHERLIS, G. (2009) “El partido estatal estratárquico de redes. Apuntes sobre organización política en la era de los partidos no representativos”, en *Cheresky, Isidoro (comp). Las urnas y la desconfianza ciudadana en la democracia argentina*, Homo Sapiens, Rosario.
- SCHNYDER, C. (2011) “Política y violencia en la Democracia Argentina. La democratización sub-nacional a la luz de las prácticas partidarias y los usos de la policía durante el Juarismo en Santiago del Estero”, tesis de *doctorado en Ciencia Política*, Universidad Nacional de Rosario.
- SOSA, P. (2014) “Desintegración social y poder político. Génesis y consolidación del Frente para la Victoria en la Provincia de Santa Cruz (1988-1996)”, tesis de *doctorado en Ciencias Sociales*, Universidad de Buenos Aires.

---

## ¿Qué es la “política nacional”?

Cintia Rodrigo

El objetivo de este trabajo es revisar posibles modos de concebir el juego político entre actores que se organizan en distintos niveles de gobierno a partir de las instituciones formales del régimen federal, que establece al menos dos grandes escalas: nacional y provincial. En gran medida se trata de un ejercicio de reflexividad sobre la propia práctica, individual y colectiva, de investigación, donde son muy frecuentes las descripciones que utilizan la metáfora del “derrame” de la dinámica política nacional sobre las dinámicas subnacionales. También las imágenes de “descentralización” o “provincialización” de la “política nacional” (Cao, 2003; Cherny, 2004; Rodrigo, 2013). Son estas prenociones sobre la relación entre escalas de gobierno las que el presente texto intenta problematizar.

El punto de partida es, entonces, que no se puede dar por sentada la existencia de una dinámica nacional homogénea, particular, previa, que luego sufre una transformación. Por el contrario, un modo más acertado de aproximarnos a la problemática consiste en afirmar que *“la política provincial contribuye a delinear las características de la política nacional”* (Aelo, 2002). Lo que implica dar primacía a las interacciones o, mejor dicho, analizar cómo se “habitan” esas instituciones y cómo se producen, más allá de cómo se cristalizaron en un momento fundacional.

Esta no es una preocupación original: desde diversas tradiciones disciplinares se han señalado aspectos de esta problemática. La ciencia política es quien tradicionalmente se ha interrogado sobre la relación entre escalas



en regímenes federales. En trabajos recientes se ha comenzado a advertir con mayor profundidad algunas limitaciones que las descripciones “nacionalizantes” ponen al análisis de procesos “subnacionales”.

## **Perspectivas subnacionales en Ciencia Política**

La línea de investigación sobre calidad de la democracia subnacional parte del supuesto que la existencia de regímenes autoritarios impacta en el régimen nacional (Gervasoni, 2005). En el estudio citado se reflexiona sobre la coexistencia de un gobierno democrático central y gobiernos autoritarios subnacionales, a partir de dos variables: (a) las características del sistema político y (b) la distribución de los recursos fiscales.

En relación a las características del sistema político el análisis recurre a la metáfora del “derrame”: existe un proceso de democratización que no llega uniformemente a todos los territorios subnacionales. Por ende la democracia no se consolida totalmente en los Estados federales donde subsisten “regímenes autoritarios” preexistentes<sup>10</sup>. Es decir, es un avance imperfecto, trunco, que por ello mismo implica negociaciones con quienes regentan los territorios gobernados autoritariamente. Gervasoni discute *“las consecuencias para la democracia nacional de la representación a nivel nacional de subunidades apenas democráticas y dominadas por una élite”* (2005: 85).

Para ello sostiene que en países federales el poder político es ejercido dentro del mismo territorio por al menos dos niveles de gobierno con legitimidad electoral. Esto significa que el ciudadano pertenece a dos regímenes diferentes. En principio es teóricamente posible que un nivel sea democrático y otro autoritario. Esto es especialmente claro en casos en los que ambos niveles de gobierno tienen responsabilidades políticas significativas y claras. En el trabajo cotidiano, el gobierno federal y las provincias se pueden considerar como estados casi diferentes. Así puede pensarse que

---

<sup>10</sup> Sobre la consolidación de la democracia es interesante advertir que este punto de partida normativo puede ser discutido a partir de evidencia empírica que demuestra que no existe un único modo de organizar un régimen democrático y que los criterios de consolidación son muy heterogéneos de acuerdo al momento histórico en que se realicen las descripciones (Offerlé, 2011).



la democracia corresponde a cada régimen independientemente.

Gervasoni describe comunidades políticas coexistentes, jerarquizadas, coordinadas, con cierta autonomía y en momentos yuxtapuestas. La relación nacional-subnacional que sustenta su análisis duplica la ciudadanía: se puede ser ciudadano de un régimen democrático viviendo en un territorio que tiene un régimen con rasgos autoritarios. Esta duplicación evita poner en relación la lógica del electorado al pasar de una a otra escala. Y evita también indagar en cómo se organiza la competencia y la participación en esos espacios y cómo eso “impacta” en el régimen nacional.

Este trabajo permite pensar al régimen nacional como un resultado de la combinación de una lógica nueva (y reciente) con lógicas previas que se encuentran arraigadas en territorios subnacionales y que tienen rasgos autoritarios. Pero la duplicación de ciudadanía no resuelve el problema sobre cómo se construye la base de apoyo de las elites provinciales, que son finalmente las protagonistas de las negociaciones por los recursos fiscales y que, aparentemente, no requieren de estrategias de legitimación típicas de la democracia representativa. La lógica de construcción de poder al interior de los espacios subnacionales es subestimada desde esta explicación omnicompreensiva.

Por otra parte, al discutir el federalismo fiscal Gervasoni plantea que los dirigentes de los distintos niveles necesitan negociar la distribución de los recursos. En este esquema unas elites locales poderosas se relacionan con las autoridades nacionales. Unas son electas democráticamente, las otras tienen rasgos de autoritarismo subnacional. En este punto es necesario preguntarse: ¿de dónde surge el poder de las elites locales? Más allá de la coexistencia en los electores de dos lógicas antagónicas (son ciudadanos nacionales y no subnacionales), se puede advertir que en el propio planteo del autor son las bases electorales las que otorgan poder a los dirigentes, sean más o menos autoritarios. La pregunta siguiente es: ¿qué sucede con ese apoyo en períodos de no-competencia electoral? ¿Estos ciudadanos dejan de pertenecer/participar del juego político? ¿El proceso de negociación por los recursos se autonomiza completamente de lo que sucede en los territorios subnacionales?

Otra línea de análisis sobre las relaciones entre escalas de gobierno es la de Cherny y Novaro (2010), quienes se ocupan de las características del liderazgo presidencial en Argentina, a partir del caso de Néstor Kirchner. En este trabajo aparece claramente un “sesgo nacional”<sup>11</sup>, ya que el punto de partida es el debilitamiento de la capacidad de vertebración nacional del PJ y la UCR y un consecuente proceso de “territorialización” del sistema de partidos. Este fenómeno *“ha favorecido la fragmentación del mismo a nivel nacional y en los distritos más poblados como la autonomización de las dinámicas poéticas en las unidades subnacionales respecto de las tendencias nacionales”* (2010: 20). Es así que la discusión sobre la necesidad de contar con coaliciones legislativas cada vez más relevantes se asocia con la transformación de las estructuras partidarias, con la “territorialización” de la política. Habría que plantear adicionalmente qué es lo que significa territorialización/territorio, pero ese punto puede quedar pendiente por ahora.

Quizás lo más interesante del planteo de los autores es que postulan que el modo en que el presidente haga uso de sus atribuciones depende de la cooperación entre actores: es decir que, aunque sean institucionalmente muy poderosos, los presidentes argentinos no siempre encuentran acuerdo con otros actores que tienen “bases autónomas de poder” entre los que destacan los gobernadores. Afirmación que permite hacer foco en la centralidad de la interacción política: la posibilidad de construir una coalición legislativa depende, por lo tanto, de la habilidad del presidente para mantener el apoyo de los gobernadores. Si seguimos esta cadena de construcción de legitimidad podemos otorgar un papel revalorizado a quienes constituyen la audiencia y base de apoyo de los gobernadores: sus electorados. La relación entre escalas involucra, de este modo, a distintos tipos de actores, con niveles y modos de participación diferentes, que no pueden ser pensados ya como simples superposiciones excluyentes.

Retomando la línea de análisis sobre democratización subnacional, Behrend (2012) pone en cuestión que la democratización subnacional sea un fenómeno que se de sincrónicamente en los distintos territorios. Por el

---

<sup>11</sup> Sesgo nacional que permea las teorías, conceptos e indicadores que utilizamos más frecuentemente (Rokkan, 1970 citado en Suárez Cao, 2011).

contrario, para comprender su dinámica es necesario poner en relación al menos tres dimensiones: el tipo de régimen político nacional, el tipo de régimen político subnacional y el rol del Estado nacional. La autora define a los regímenes subnacionales (políticos) como insertos en un régimen democrático nacional (político y democrático) y por lo tanto como garantes de un mínimo de democracia. El análisis busca *“evaluar hasta qué punto se sostienen estos derechos a lo largo del territorio nacional”* (2012: 17).

En este trabajo se reconoce que la unidad de análisis en los estudios de democratización ha sido usualmente el régimen político nacional<sup>12</sup>. Sin embargo, en los países federales podría pensarse en la existencia regímenes políticos subnacionales, por la autonomía de sus distritos: *“siguiendo esta línea, en los países federales el régimen político nacional contiene regímenes políticos subnacionales, pero el régimen político nacional es algo distinto a la suma de sus partes constitutivas o a un promedio de sus partes”* (Behrend, 2012: 18). Esta es la idea más interesante que propone la autora, se podría inferir entonces que los regímenes nacionales son, en todo caso, un resultado.

Si partimos entonces de la coexistencia de regímenes, pero consideramos que no se trata sólo de la suma de ellos para dar cuenta de lo nacional, estamos situados frente a la pregunta central: ¿cómo se produce la coordinación entre regímenes políticos de distinta naturaleza? El reconocimiento de un conjunto de instituciones que regulan el acceso y los usos de la autoridad política con distintas lógicas en distintos niveles: ¿implica una yuxtaposición, exclusión o cooperación de los actores que participan constituyendo tales instituciones, reglas y prácticas? Porque formalmente las provincias son subordinadas en funciones y en atribuciones. Ahora bien: ¿cuál es la lógica de construcción de poder, la lógica de la actividad política de los dirigentes, en función de las instituciones que los ubican como tales?

Desde una mirada que incorpora más fuertemente la dimensión histórica, el artículo de Escolar (2011) reflexiona sobre tal coexistencia y coordi-

---

<sup>12</sup> Definido como “una serie de instituciones, reglas y prácticas estables y abarcadoras que regulan el acceso a, y los usos de, la autoridad política” (Behrend, 2012).

nación entre escalas, planteando la necesidad de limitar y revisar la teoría estándar de la nacionalización en los estudios sobre política comparada en estados democráticos multinivel. El autor registra la existencia de un punto de partida teórico que no necesariamente se ajusta a los objetos estudiados: *“la idea de nacionalización del sistema político es un supuesto teórico muy fuerte que permite resolver por medio de la integración social y política nacional las dificultades para adecuar la forma de un estado multinivel y la democracia descentralizada con ciertas perspectivas del liberalismo político y la teoría de la elección social”* (2011: 265).

En este trabajo se postula la posibilidad de que no haya nacionalización o que ésta sea fragmentaria ó débil, y que en su lugar nos encontremos con un escenario no previsto de comunidades cívicas, intereses colectivos, grupos de preferencias y organizaciones partidarias, enraizadas en distintas unidades políticas singulares y superpuestas entre varios niveles estatales.

El autor concluye que en estados democráticos multinivel es necesario desarrollar una reflexión teórica sobre los mecanismos de vinculación entre distritos y niveles electorales, porque se trata de *“un escenario donde sería razonable que las identidades, lealtades y comunidades cívicas se encuentren anidadas tanto en los electores como en los actores políticos”* (Escolar, 2011: 292). Este planteo sobre la coordinación y sobre la superposición de ciudadanías, sobre la existencia de distintas ciudadanías en los mismos actores requiere ser retomado y profundizado desde una teoría que permita hacer coherente la descripción de estas distintas facetas de su actividad política.

No obstante, aún cuando se registra la existencia de un “sesgo nacional” en gran parte del análisis político, el punto de partida de la reflexión sobre la relación entre escalas sigue ubicándose en un proceso de “transformación” del patrón de relación centralizado. Un nuevo ejemplo es el artículo de Suárez Cao (2011) quien se interroga sobre la dinámica política que atraviesa los niveles territoriales de gobierno y el balance de poder entre las arenas nacionales y nacionales. La autora postula que este balance se ha ido transformando con el tiempo, con una creciente “provincialización” de la política en los últimos diez años. Sostiene que la competencia electoral

solía ser similar a través del territorio nacional y que se ha vuelto cada vez más incongruente al estar crecientemente ligada a las arenas locales y se propone indagar en los motivos de esta transformación<sup>13</sup>.

En lugar de pensar en los incentivos de las instituciones nacionales se centra en las dinámicas provinciales y sus efectos sobre la competencia partidaria electoral en todo el territorio nacional. El artículo discute con la perspectiva del federalismo fiscal, afirmando que el federalismo “*se vuelve verdaderamente federal a partir del impacto de las arenas provinciales en el ámbito nacional*” (Suárez Cao, 2011: 306).

El artículo analiza entonces la “provincialización” considerando la dinámica provincial y nacional. Lo interesante es cómo la autora pone en relación la estructura formal con la dinámica de la actividad política que se desarrolla en las instituciones. Este es tal vez el punto más interesante para discutir. La descripción de las características del federalismo que realiza hace énfasis en los incentivos políticos y fiscales. A partir de allí se desarrolla una descripción de la tendencia empírica a la territorialización y “*sugiere que las transformaciones a nivel nacional pueden ser entendidas como un proceso que se inicia en la arena política provincial*” (Suárez Cao, 2011: 307).

Lo interesante es que en este trabajo se discute sobre la “dinámica política”: es necesario considerar las “*dinámicas en el nivel provincial*” para entender los cambios en la competencia electoral y el sistema de partidos argentino. La autora observa una “*tendencia hacia el aislamiento de las arenas provinciales de las presiones competitivas nacionales*”, produciendo una fragmentación al nivel nacional. Y concluye que las dinámicas subnacionales echan luz sobre los cambios y continuidades partidarias al nivel

<sup>13</sup> Es una afirmación recurrente la que sostiene que los partidos nacionales tuvieron la capacidad de organizar la competencia nacional durante el período iniciado en 1983 (y no es claro hasta cuándo, se puede intuir que hasta mediados de la década de 1990, con la reforma constitucional de 1994). No obstante, numerosos trabajos de historia política reciente han señalado la heterogeneidad de los sistemas de partidos provinciales, como así también de la organización y funcionamiento de los “partidos nacionales” en los distintos distritos subnacionales. Se puede afirmar entonces que la negociación con fuerzas políticas provinciales (MPN, PB, PD, MPF) fue, al menos durante este período, un componente central de la organización de la competencia electoral nacional.

nacional. Lo más interesante de este trabajo es que señala que más allá de la forma que tienen las instituciones el funcionamiento en la práctica del federalismo se relaciona con un balance de poder resultante de la conjunción de incentivos y contingencia de la agencia política.

Otro ángulo para el abordaje de la relación entre escalas es el que propone Giraudy (2011). La autora aborda la desigualdad del avance de la democracia desde una perspectiva territorial. Plantea que los trabajos sobre regímenes subnacionales no democráticos han desarrollado conceptualizaciones que no especifican suficientemente algunos aspectos metodológicos y teóricos. Es por ello que se propone especificar y refinar algunos de los supuestos de base de la teoría del autoritarismo subnacional: la teoría de la interacción estratégica entre gobiernos subnacionales no democráticos y el gobierno nacional. Plantea que la falta de especificación de estos supuestos lleva a conclusiones y generalizaciones equivocadas.

Basándose en estudios anteriores trabaja sobre dos regímenes subnacionales no democráticos (RSND): La Rioja y San Luis. Recupera tres dimensiones para discutir la relevancia de reconocer la heterogeneidad de los RSND. De este modo hace énfasis en discutir que:

*“1) todos los gobernantes subnacionales no-democráticos están en condiciones de controlar y disciplinar el comportamiento y accionar de los legisladores nacionales (senadores y diputados) que representan sus distritos a fin de que ambos se alineen con los intereses legislativos presidenciales; (2) todos los gobernantes subnacionales no-democráticos están en condiciones de controlar, vía maquinarias clientelares, a una importante porción de los electores de su provincia; y (3) todos los gobernantes subnacionales no-democráticos que están en condiciones de proveer apoyo legislativo y electoral pueden ser controlados e inducidos por el presidente para actuar en consonancia con la agenda (y voluntad) presidencial” (Giuraduy, 2011: 44).*

El aporte más significativo de su trabajo, más allá de probar su argumento, es que abre una agenda de investigación donde incluye la necesidad de construir una tipología de regímenes subnacionales, a la luz de las significativas diferencias encontradas.

## La variación de las escalas de análisis en los estudios antropológicos e historiográficos

En otras perspectiva disciplinares también se hace presente la preocupación por la relación entre escalas provinciales/regionales y nacional. El artículo de Leoni (2013) permite repasar rápidamente las líneas de investigación y preocupaciones centrales de la historiografía regional y provincial argentina en las últimas tres décadas. Su trabajo permite advertir cómo la historia política regional ha puesto en discusión algunas cuestiones centrales de la historia nacional, dado que la cuestión de los espacios subnacionales fue siempre un tema para la historiografía latinoamericana.

Está presente aquí también la preocupación por cómo el discurso integrador sobre la nación encubrió las particulares situaciones regionales. El aporte de la historiografía regional consiste entonces en que permiten *“revisar preconceptos propios de las historiografías nacionales sobre el Estado nacional, la sociedad nacional y el mercado nacional que se consideraban plenamente conformados para fines del siglo XIX”* (Leoni, 2013: 48). Como señala la autora, recientemente se ha impuesto la preocupación epistemológica y metodológica para pensar la relación entre historia nacional e historia regional o provincial. El avance realizado en las últimas décadas cimienta un conocimiento que permite completar y matizar visiones más generales que dominaban sobre las interpretaciones de la historia nacional.

Algunas cuestiones sobre estudios regionales que constituyen dimensiones pertinentes para esta reflexión son: el sistema político, las relaciones provincias/estado nacional, el tema del poder, los partidos políticos nacionales, los actores individuales y colectivos, mecanismos informales, los lenguajes y las prácticas. Como se puede advertir en esta breve enumeración, estudiar la actividad política implica numerosas dimensiones que no siempre remiten a los mismos observables y, por lo tanto, resulta conveniente descomponer. El problema de la multiplicación de perspectivas regionales/provinciales es cómo “saltar” a una posible historia general, nacional, que no deja de ser una escala necesaria para la comprensión de los procesos globales.

También la antropología política se ha preguntado por este vínculo. Frederic y Soprano (2010) han señalado la pertinencia de realizar un ejercicio

de reflexividad sobre: a) la relación entre la definición de escalas como categoría analítica y categoría de los actores, b) los posicionamientos situacionales de actores individuales y colectivos en la configuración de las escalas, c) las escalas como construcciones espaciales y temporales, y d) las formas de particularización, generalización y universalización derivadas del uso de las escalas por parte de los actores y los científicos sociales.

En la misma línea Soprano (2007) postula la necesidad de explorar y aprehender las perspectivas y prácticas de los actores en escenarios donde intervienen múltiples lógicas y determinaciones sociales. Como señala el autor, al estudiar el Estado es muy relevante cómo se construyen las escalas de análisis. Por ejemplo, señala que en los análisis macro hay un cierto vicio a considerar hipótesis y resultados como nacionales, básicamente, porque toman como problema y objeto unos actores e instituciones definidos y/o rotulados como “nacionales” desde un principio.

Como señala el autor, el abordaje microsociológico constituye una excelente plataforma para interrogarnos sobre las formas de organización y la sociabilidad cotidiana de individuos y grupos en el Estado, para conocer la producción y actualización de sus intercambios formales e informales entablados con otros actores estatales, de la sociedad civil y del mercado, así como para indagar sobre la manera en que aquellas determinaciones inciden en la vida de las instituciones.

Siguiendo en el mismo ámbito disciplinar Gaztañaga (2013) destaca como central la relación entre la importancia atribuida por los actores a las acciones (propias y de los demás) y las elaboraciones (primarias y secundarias) de sus creencias. Tomar con seriedad las explicaciones relevantes para sus protagonistas y los fundamentos que dan importancia a sus acciones, es *“abrir la posibilidad de reflexionar en términos conceptuales acerca de cómo algunas cosas son de cierto modo pero también podrían serlo de otro”* (Gaztañaga, 2013: 125).

El recurso a escalas de análisis más acotadas no invalida la posibilidad de generalización, pero sí permite poner el foco en la intervención efectiva y cotidiana de los individuos en la producción y reproducción cotidiana de los funcionarios de una agencia estatal. El señalamiento sobre la necesidad de encontrar un modo de combinar ambas perspectivas y escalas de



análisis - macro y micro - para esclarecer problemáticas formales y sustantivas igualmente relevantes es totalmente pertinente, aunque no resulta para nada autoevidente el modo en que tal combinación se deba realizar.

## **A modo de cierre**

El recorrido realizado tuvo como objetivo señalar, a partir de diversas reflexiones y perspectivas disciplinares, que no existe una dinámica propiamente nacional más que como resultado de negociaciones entre actores que, necesariamente, dependen de la construcción de apoyos en los distritos provinciales.

Buscó hacer evidente que la utilización de la imagen de una “política nacional” que derrama y arrastra las “políticas provinciales” no es pertinente. Por el contrario, como se ha señalado reiteradamente, son los juegos políticos provinciales los que configuran las relaciones (siempre inestables) que dan lugar al sostenimiento (o no) de los funcionarios que administran los recursos nacionales. Administración que se encuentra condicionada, nuevamente, por el poder de negociación que ostenta cada provincia en función de los apoyos electorales de sus gobernadores.

De modo que es posible afirmar que la coordinación entre niveles de gobierno no depende, principalmente, de una lógica vertical, sino de un conjunto de coordinaciones mucho más heterogéneas que configuran un poder con cierta capacidad de “decisión” sobre los recursos comunes.

Al fin y al cabo, que la “política nacional” es un resultado de la combinación de lógicas particulares que dan lugar a alianzas entre los dirigentes que, si bien gozan de cierta autonomía en tanto profesionales de la política, siempre orientan su actividad hacia una audiencia que les otorga la posibilidad de sostenerse en esos espacios, al menos en el régimen democrático. En resumen, enfatizar en el hecho de que las relaciones de poder son un resultado, más allá de que el juego político se inscriba en un diseño institucional que ubica en un lugar jerárquico a las autoridades nacionales y les otorga las mayores atribuciones en términos de “toma de decisiones” sobre los asuntos comunes.

## Bibliografía

- AELO, O. (2002) “Elites políticas en la provincia de Buenos Aires: peronistas y radicales en las elecciones de 1948”, en *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, 13(2), 89-114.
- BEHREND, J. (2012) “Democratización subnacional: algunas preguntas teóricas” en *POSTdata*, 17(2), 11-34.
- CAO, H.; G. IUORNO; O. FAVARO (2003) “Las provincias argentinas: Estado, territorio y sociedad en las últimas décadas”, CEHEPYC, Centro de Estudios Históricos de Estado, Política y Cultura, Neuquén.
- CHERNY, N.; G. VOMMARO (2004) “Territorios, liderazgos, partidos: la política argentina a nivel subnacional” en *Cheresky Isidoro; Blanquer, Jean-Michel (Ed.), ¿Qué cambió en la política argentina?*, Homo Sapiens, Rosario.
- ESCOLAR, M. (2011) “Nacionalización, comunidad cívica y coordinación electoral. Problemas para la integración del sistema político en estados democráticos multinivel” en *Revista SAAP*, 5(2), 263-304.
- FREDERIC, S.; G. SOPRANO (2010) “Política y variaciones de escalas en el análisis de la Argentina”, Prometeo, Buenos Aires.
- GAZTAÑAGA, J. (2013) “Trabajo político: hacia una teoría etnográfica desde las relaciones causales y la importancia de las acciones”, en *Alteridades*, 23(46), 111-126.
- GERVASONI, C. (2005) “Poliarquía a nivel sub-nacional. Aspectos conceptuales y normativos en el contexto de las democracias federales”, en *Colección* (16), 83-122.
- GIRAUDY, A. (2011) “La política territorial de la democracia subnacional”, en *Journal of Democracy en Español*. (3), 42-57.
- LEONI, M. (2013) “Treinta años de historiografía política regional”, en *PolHis*, 6(12), 46-53.
- OFFERLÉ, M. (2011) “Perímetros de lo político. Contribuciones a una socio-historia de lo político”, Antropofagia, Buenos Aires.
- RODRIGO, C. (2013) “El poder en crisis. Relaciones de gobierno e inestabilidad política en San Juan”, tesis de *doctorado en Ciencias Sociales*, UBA, Buenos Aires.
- SOPRANO, G. (2007) “Del Estado en singular al Estado en plural: Contribución para una historia social de las agencias estatales en la Argentina”, en *Cuestiones de Sociología* (4), 19-48.
- SUÁREZ CAO, J. (2011) “¿Federal en teoría pero unitaria en la práctica? Una discusión sobre el federalismo y la provincialización de la política en Argentina”, en *Revista SAAP*, 5(2), 305-321.

---

## Perspectivas subnacionales en historia reciente<sup>14</sup>

*Marcela Ferrari*

Antes que nada quisiera agradecer a los organizadores por haberme invitado a participar de este encuentro y, sobre todo, felicitarlos por haber tomado la iniciativa de coordinar la REPSA (Red de Estudios en Política Subnacional Argentina) con ánimo pluridisciplinar. Hoy resulta fundamental establecer diálogos entre las distintas disciplinas para contribuir a comprender fenómenos sociales articulando las explicaciones que cada una puede ofrecer desde su especificidad. Las perspectivas subnacionales son uno de los objetos posibles de ser enriquecidos a partir de esas interacciones.

En esta reflexión quisiera recorrer con ustedes dos cuestiones respecto de los estudios subnacionales que nos convocan. La primera, acerca de la longevidad de esa perspectiva en historia política y los cambios que atravesaron los estudios referidos a espacios locales, provinciales y regionales antes de alcanzar algunas de las maneras con las que actualmente se tematiza el pasado reciente de Argentina. La segunda, referida a algunos resultados, propios y ajenos, dará cuenta de cómo estas aproximaciones sacan a la luz cuestiones que permanecen invisibilizadas cuando se realizan lecturas nacionales o pretendidamente nacionales.

---

<sup>14</sup> Esta reflexión mantiene el tono coloquial de la exposición de la autora al realizarse la apertura de las Jornadas. De allí que prescinda de un fuerte aparato erudito. Las pocas notas a pie de página se limitan a citar los textos de autores mencionados durante la conferencia.

## I

Como decía hace un momento, el interés por estudiar el pasado argentino en dimensiones subnacionales es temprana. Ya a fines del siglo XIX era claro el interés por indagar historias provinciales desde ámbitos institucionales. En efecto, cuando en 1901 la Junta de Numismática fundada en 1893 por Bartolomé Mitre fue convertida en Junta de Historia y Numismática Americana (JHNA) fueron incorporados en calidad de miembros correspondientes el cordobés Ignacio Garzón, el santafesino Ramón Lazaga y, dos años después, el catamarqueño Adán Quiroga, con lo que se inició una práctica agregativa que se perpetuaría en el tiempo. Eran estos abogados, juristas, bibliotecarios, literatos, integrantes de élites locales que animaban el campo cultural en el interior y que antes de su incorporación a la JHNA habían sido legitimados por las sociedades a las que pertenecían como escritores de una historia *amateur* de las ciudades y las provincias donde residían.

Frente a ellos, numerosos especialistas en historiografía señalaron que hacia 1920 en Buenos Aires ganó notoriedad un sector social especializado en la investigación y la enseñanza de la historia, cuyo objetivo era elaborar un relato que se pretendía científico, fundado en la consulta de documentos sometidos al análisis heurístico y hermenéutico (Cattaruzza y Eujanian, 2003; Fernando, 1993; Pagano y Galante, 1993). Ese fue el objetivo de la Nueva Escuela Histórica, nutrida por graduados en derecho principalmente, que buscaban romper con otra de impronta mitrista, erudita, dotada de una finalidad ético-política y de la intención de edificar una representación del pasado orientado por los grandes hombres que construyeron la nación. De ese núcleo que gestó una manera profesional de escribir historia se escindió uno de sus integrantes, Ricardo Levene. Así, mientras Emilio Ravignani, Diego Molinari y Rómulo Carbia, entre otros, se insertaron en el Instituto de Investigaciones Históricas de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA -hoy Instituto Ravignani- Levene pasó a integrar la JHNA, que presidió en 1928. Desde allí estimuló el estudio de las historias provinciales, a las que incorporó a su proyecto de elaborar una historia nacional que integrara a las provincias, del que años más tarde resultó su “*Historia de la Nación Argentina*”, una obra publicada entre 1936 y 1950 de la que par-

ticipó casi un centenar de historiadores, que como anuncia su subtítulo se extendía desde los orígenes hasta la organización nacional de 1862. Como parte de aquel proyecto, Levene envió delegados a las provincias con dos finalidades: alentar la formación de filiales de la Junta y actuar como informantes clave sobre la riqueza de los acervos documentales existentes.

Y, tal como anunciamos más arriba, las ciudades en las que se fundaron esas filiales no eran tierra yerma en materia de narrar su pasado, en especial aquellas donde se encontraban las sedes universitarias. En Córdoba, sede de la primera universidad argentina, buena parte de la membresía de la filial de la JHNA, integraba la Junta de Estudios Históricos (JEH) fundada en 1924 y, según se ha advertido, continuó prefiriéndola (Berrotarán, 2013). A fines del siglo XIX había en esa ciudad tres archivos institucionales -el Municipal, el Provincial y el de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC)- y otros privados, en manos de coleccionistas, el principal de los cuales pertenecía a Mons. Pablo Cabrera. Fue él quien organizó y presidió la JEH, que mantuvo un fuerte vínculo con los tres archivos mencionados, muy valiosos a la hora de proveer documentos para hacer una historia de Córdoba y desde Córdoba. Con posterioridad se desarrollaron estudios históricos sobre la provincia en el Instituto de Estudios Americanistas (1936), nutrido en gran parte por unos 70.000 folios heredados de la colección de Cabrera y que, a diferencia de las Juntas, formaba parte de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la UNC. Desde allí se alentó la formación de nuevas camadas de investigadores que disponían de un rico repositorio documental para hacer historia de la provincia y la región. También en La Plata los estudios históricos provinciales recibieron un enorme impulso desde que el mismo Levene organizó y presidió el Archivo Histórico Provincial que hoy lleva su nombre (1915). Con posterioridad a la ruptura con la línea historiográfica encolumnada tras Ravignani, Levene ocupó la presidencia de la Universidad Nacional (1930-1935). Algunos años más tarde a la publicación de la colección de historia argentina mencionada, coordinó la *Historia de la provincia de Buenos Aires y formación de sus pueblos* (1941-1942), una publicación oficial que reseña la evolución de los ciento diez partidos y cabezas de partido que por entonces integraban la provincia entre los orígenes y 1910 (Canedo, 2013). Ese esfuerzo colec-

tivo replica un esquema que da preferencia al origen y evolución política del pueblo.

A los fines de esta exposición bastan estos casos para señalar que el estudio de las historias políticas provinciales y locales fue anterior a la profesionalización disciplinar pero también la acompañó, adoptó una impronta positivista centrada en aspectos institucionales y en el relato cronológico de los acontecimientos, y creció por fuera de las universidades hasta los años treinta del siglo pasado.

Un segundo momento de renovación historiográfica tuvo lugar entre 1955 y 1966. Alcanzó diversos grados de intensidad y se desplegó principalmente en Buenos Aires, Córdoba y Rosario, en el entorno de José Luis Romero, Ceferino Garzón Maceda y Nicolás Sánchez Albornoz respectivamente. En buena medida, sus efectos se prolongan hasta hoy. Enrique Tandeter reparó en esos cambios con respecto al estudio del período colonial, pero muchos de sus señalamientos pueden extenderse a la historiografía en general (Tandeter, 1993). Por entonces la disciplina se remozó mediante el acercamiento a novedosas corrientes que se desplegaban en Europa, en cuanto a temas, interpretaciones y métodos. Impactó con fuerza la “historia-problema” de la llamada “Escuela de los *Annales*”, fundada por Marc Bloch y Lucien Febvre en 1929, interesada por el estudio de procesos y estructuras sociales en detrimento de la historia de los acontecimientos y por la colaboración interdisciplinaria con la geografía, la sociología, la economía y, posteriormente, la psicología. En ese contexto se fortalecieron las investigaciones que privilegiaban la historia económica y social en tanto que la historia política quedaba relegada, especialmente por los análisis de matriz marxista que la reducían a la condición de epifenómeno de la estructura económico-social. Y cobró importancia el estudio de otro espacio subnacional: la región, a la que Eric Van Young comparó con el amor por ser fácilmente identificables pero difíciles de describir (Van Young, 1987). Esa dificultad radica en que no son jurisdicciones definidas sino áreas donde se espacializan relaciones económicas y sociales de manera articulada, de fronteras permeables -porosas, diríamos hoy- que interactúan con otras partes integrantes de un sistema que mantiene relaciones con el exterior.

De esa renovación historiográfica es posible destacar dos obras ya clásicas que, sin ir a contrapelo de la tendencia general, pusieron de relieve lo político al entrelazarlo con las condiciones económicas-sociales pre-existentes y confirieron especial atención a las perspectivas subnacionales. Una es “Revolución y guerra” donde Tulio Halperin Donghi (1972), con inspiración braudeliana, reconstruye el funcionamiento de las economías y las sociedades regionales del período virreinal antes de sumergirse en el análisis de la conformación de una élite de poder “*creada, destruida y vuelta a crear por la guerra*” de la independencia. La otra, “La Pampa Gringa” de Ezequiel Gallo (1983), analiza la expansión agrícola de las colonias santafesinas a partir de un estudio que transita la formación de una sociedad nueva y concluye en las manifestaciones políticas de los colonos. A pesar de que ambos textos no son comparables, vinculan los avatares de actores políticos con la estructura socioeconómica de la que emergen, sin perder de vista las especificidades de los espacios que analizan que enriquecen la comprensión de procesos más amplios.

Estaba claro que las formas de aproximarse a los objetos históricos habían cambiado respecto de las desplegadas desde los años veinte. Sin embargo, los estudios de procesos históricos sobre espacios que -desde hace poco tiempo- llamamos subnacionales habían llegado para quedarse y habían adquirido un *status* entre los historiadores profesionales de las universidades de todo el país, muy especialmente en las localizadas en el propio interior, que se habían multiplicado. Y esto no necesariamente por una actitud “militante” favorable a esas aproximaciones sino, sobre todo, por circunstancias prácticas. Antes del uso masivo de la tecnología que hoy permite a quien disponga de un equipamiento básico realizar un relevamiento de fuentes rápido y eficaz, la proximidad a los repositorios archivísticos favorecía el acceso a los documentos escritos que por mucho tiempo fueron considerados las legítimas -y hasta exclusivas- fuentes históricas. En cuanto a esa conjugación entre lo racional y lo fortuito en las decisiones del investigador, recuerdo con mucho cariño que Ezequiel Gallo nos confió a un grupo de sus estudiantes de posgrado a comienzos de los años noventa que su interés por estudiar las colonias santafesinas nació en el tiempo libre que le dejaba su condición de profesor viajero invitado

por la Universidad del Litoral, de su curiosidad y de cierto aburrimiento, que lo llevaron a comenzar a visitar los archivos santafesinos y a descubrir el tema que lo apasionaría.

Una tercera renovación historiográfica que afectó también las interpretaciones subnacionales estuvo signada por el retorno de la política en tiempos de recuperación democrática. Los años sucesivos al derrumbe dictatorial fueron muy ricos en transformaciones, aun cuando capitalizaron y reorientaron algunos cambios producidos en los años de plomo. Respecto del CONICET, creado en 1956, Tandeter también señala que si bien no había sido pródigo en alentar las investigaciones históricas, durante la dictadura permitió el ingreso de unos cuarenta historiadores a carrera, muchos de ellos de las provincias y de los sectores más tradicionales. Con posterioridad a 1983 sus planteles se vieron enriquecidos con historiadores que habían quedado al margen -muchos de los cuales volvieron del exilio, interno o externo, donde habían persistido en continuar su formación académica- y, luego, con la incorporación de becarios al sistema de este organismo científico, que fue ganando regularidad. En las universidades el retorno de la democracia no resultó necesariamente en una remoción de los docentes que se habían desempeñado durante la dictadura, algunos de los cuales habían resistido al régimen en centros de investigación o en emprendimientos extrauniversitarios. También tuvo lugar la incorporación de nuevas camadas de historiadores a proyectos, programas o centros de investigación. Además, se convocaron congresos y jornadas de la especialidad, de los que cabe mencionar dos de carácter nacional que continúan vigentes: las Jornadas de Historia Económica y las Jornadas Interescuelas / Departamentos de Historia, que promovieron el debate entre colegas y la puesta en conocimiento de nuevas líneas de investigación.

El optimismo propio de la reconstrucción democrática impactó en una explosión de estudios sobre historia política. Ese presente condicionaba los temas que interesaba explicar: el autoritarismo, su caída, la transición a la democracia, lo que Hilda Sabato llamó “*nidos de democracia*” que sobrevivieron a los embates dictatoriales. Esto en medio de otro contexto historiográfico internacional que coincidía con el agotamiento de las gran-



des interpretaciones -estructuralistas, funcionalistas o marxistas- que celebraba el “retorno” de la historia política, del acontecimiento y la autonomía de la política y lo político. Se incrementó el diálogo con otras ciencias sociales, como la antropología, que proveía de nuevas categorías analíticas y conceptos. Se revitalizaron la tradición liberal, los actores políticos, el individuo (Spinelli, 2007).

En algunos casos, no obstante la proliferación temática, predominó una interpretación de conjunto: “el” país, “la” democracia, “el” autoritarismo, “el” peronismo. Frente a ellas siguieron proliferando los estudios de provincias, localidades, regiones. Los historiadores que analizaban el siglo XIX -muy en especial, José Carlos Chiaramonte- alertaron sobre la preexistencia de la Nación subyacente en cierta historiografía canónica. Los estudios sobre las especificidades de los estados provinciales, el federalismo, la tardía construcción del Estado Nacional, el modo en que los espacios regionales se articulaban antes y después de la formación del mismo fueron algunos de los temas, no necesariamente novedosos, que enriquecieron aquel debate. Esa mirada se instaló, se consolidó y siguió dando frutos para el período específico como también para analizar otros procesos. Por sólo aportar unos pocos ejemplos, hoy es imposible interpretar la construcción y la conducción del Estado nacional sin observar la negociación permanente entre las élites provinciales en permanentes relaciones de colaboración y disputa, protagonistas de un devenir nunca lineal, sino dinámico y cambiante. Así lo muestran análisis que suelen ser historiográficamente divergentes (Míguez, 2012; Alonso, 2012).

¿Cómo se incorporaron esos cambios a la historia política del siglo XX? Las perspectivas subnacionales fueron recuperadas y se acentuaron en los años noventa. Se enfocaron las continuidades y no sólo las rupturas, y de ello emergieron interpretaciones novedosas. Así, por ejemplo, la reforma electoral de 1912, que hasta entonces había sido señalada como un antes y un después en la historia nacional, fue estudiada en el marco del clima de reformas sociales y políticas que la habían precedido, y también en relación con otras reformas electorales provinciales (Devoto y Ferrari, 1994; Ferrari, 2012; Privitellio 2012). Se comprobó que estas últimas

se produjeron en algunos casos como adaptación a esa reforma mientras que en otros denotaban el modo en que las elites provinciales intentaban controlar la situación política a su favor a través de la ingeniería electoral y que, según el distrito, recurrían a elevar el piso etario de los votantes, a designar comisiones municipales *ad hoc* para empadronar o para revisar el padrón electoral y aun a establecer secciones electorales sin continuidad geográfica (Melón Pirro 1994; Solis Carnicer, 2001).

También los estudios sobre el peronismo clásico -tema estrella de los congresos y jornadas de la disciplina desde hace algunos años- fueron analizados en perspectiva subnacional, de lo que dan muestra los dos tomos de *La invención del peronismo en el interior del país*, compilados por Darío Macor y César Tcach (2003; 2013). En esta obra colectiva se realizan precisiones fuertes en cuanto a por qué reivindicar los análisis subnacionales.

En primer lugar, queda claro que las caracterizaciones globales de ciertos fenómenos -en este caso, el peronismo- resultan claramente reduccionistas al hacer extensivas al conjunto del país explicaciones válidas para un espacio pero no para el conjunto. Cuestionan las interpretaciones clásicas de los años formativos del peronismo como un fenómeno propio de los centros urbano-industriales y a los obreros como su base social. Los planteos parecen lógicos *a priori* ¿Qué ocurría en espacios que poco o nada compartían con esa estructuración, como Jujuy, Salta o Corrientes, por hacer unas pocas referencias? ¿No había peronismo? Se impone una respuesta negativa. Sin embargo llevó mucho tiempo desandar aquella representación e incorporar lo que Macor y Tcach denominaron “*interpretaciones extracéntricas*”. Era necesario comprender cómo se había gestado el peronismo en el interior y, al desplazar la mirada hacia las provincias, la agenda de estudios sobre ese problema resultó renovada, no sólo en objetos sino también en fuentes y en formas de aproximación a lo político (Melón Pirro y Quiroga 2014).

No es casual. Los estudios subnacionales aportan diversidad en función de la singularidad que resulta de considerar fenómenos que impactan de manera distinta en un mismo tiempo porque, entre otras cosas, se adaptan a las tradiciones preexistentes sobre los que se asientan. En este sentido,

aunque la política nacional se expanda por cada una de las provincias el resultado no será el mismo. Pero la política en los espacios subnacionales nunca es un mero reflejo. Por el contrario, las provincias son, y en esto coincido con Oscar Aelo (2010), terrenos de producción de lo político, espacios donde se construyen experiencias, estilos políticos, se aplican determinadas prácticas, siempre con cierta dosis de incertidumbre en cuanto a los resultados a obtener.

Ciertamente se avanzó mucho desde aquellas historias de las provincias que se hacían a comienzos de siglo. El diálogo interdisciplinar enriqueció a la historia, sobre todo a la historia reciente que no puede prescindir de los aportes de otras ciencias sociales. Es claro que la historia reciente va a la retaguardia de los caminos señalados por las disciplinas que interpretan el presente, no el pasado. Pero desde esa posición contribuye a la comprensión del pasado próximo mediante aquello que nuestra disciplina puede proporcionar en cuanto a atenuar lo “novedoso” de algunos procesos y ofrecer trama y densidad a interpretaciones más generales y hasta modelizantes.

## II

Aquí quisiera articular lo que vengo diciendo con mi experiencia de investigación más reciente, referida a los partidos políticos mayoritarios en la provincia de Buenos Aires, su organización, sus dirigencias, sus prácticas en tiempos de reconstrucción democrática. En buena medida esta investigación se entrelaza con dos proyectos colectivos que coordiné. Uno de ellos, sobre la Renovación Peronista de los años ochenta, dio lugar a una publicación todavía en prensa que coordinamos con Virginia Mella-do.<sup>15</sup> De modo que algunas de las afirmaciones siguientes surgieron del diálogo entre ambas, que se plasmó en una introducción “a cuatro manos” y ya no podría diferenciar cuál pertenece a quién.

---

<sup>15</sup> Me refiero a “La Renovación peronista en perspectiva provincial (1983-1991)”, compilación que se encuentra en prensa. Algunas de mis reflexiones abrevan en los diálogos mantenidos con Virginia y en los aportes de los otros autores que nos acompañan: Norma Álvarez, Aixa Bona, María Teresa Brachetta, Gabriela Closa, Adriana Kindgard, Osvaldo Luoni, Marcelino Maina, Cintia Rodrigo y Juan Vilaboa.

Más allá de ser una elección legítima, estudiar los partidos en una provincia se justifica plenamente porque, como ha destacado Ana María Mustapic, las normas, las disposiciones y la organización de los partidos políticos mantienen la morfología del sistema federal (2013). De ese modo, ambos partidos nacionales de distrito poseen una organización descentralizada en la que cada subunidad conserva un grado importante de autonomía respecto de la conducción nacional a la hora de dictar sus reglas de organización interna, establecer mecanismos de selección de sus dirigentes o el sistema de representación de sus órganos de conducción y disponer de recursos financieros. Y a la hora de reparar en las dirigencias políticas y el rol de los gobernadores, resulta adecuada la afirmación de Marcelo Cavarozzi en cuanto a que desde la recuperación de la democracia se asiste a una *“reprovincialización de la política”*, posible de ser observada en el incremento de la autonomía y el poder de negociación de los elencos provinciales que, a raíz de la descentralización, asumieron mayores responsabilidades (2006). Esto habría multiplicado los obstáculos para diseñar una política de conjunto y favorecido el establecimiento de alianzas entre los gobernadores, a quienes se sometieron los parlamentarios, cuyas designaciones dependían de aquellos, con perjuicio para su labor específica.

Una primera cuestión que resulta de una lectura de conjunto es que en el marco maestro de la recuperación y reconstrucción democrática de los años ochenta, los partidos mayoritarios participan de un “momento renovador” que se manifiesta con características distintas en cada provincia. En el radicalismo parecía haber llegado la oportunidad para que los cuadros renovados a fines de los sesenta y comienzos de los setenta pudieran alcanzar el poder; en el peronismo, en cambio, la renovación es hija de la derrota de 1983. Pero el éxito o el fracaso de las renovaciones políticas en las provincias, en un contexto de paulatino deterioro del gobierno nacional de signo radical, guardó relación con las apuestas y las jugadas de los diferentes actores políticos del momento pero también con las tradiciones políticas preexistentes y las experiencias previas de cada uno de los partidos en los distritos considerados. Así, por ejemplo, los elencos radicales renovados se convirtieron en predominantes en el gobierno de la provincia de Córdoba, donde la UCR se vio favorecida por una tradición radical

pese al *impasse* iniciado en 1973, que cimentaba el liderazgo del gobernador. En la provincia de Buenos Aires, que pese a la derrota era un bastión peronista, el internismo radical, la falta de un liderazgo provincial fuerte alternativo al de Alfonsín y cierta falta de atención al humor político de la ciudadanía a la hora de seleccionar candidatos contribuyó, en paralelo con la renovación del peronismo, para que el gobierno volviera a manos del PJ en 1987 y para que ya no lo abandonara hasta la actualidad - en distintas versiones del partido, claro (Ferrari y Closa, 2015).

Segundo, y de aquí en adelante tomando en cuenta exclusivamente al peronismo, observar los espacios subnacionales pone en dudas la imagen dicotómica desprendida de los estudios centrados en el discurso de los protagonistas, principalmente de Antonio Cafiero, que se extiende al conjunto de la Renovación (Altamirano, 2004; Garategaray, 2014). En el fragor de la lucha partidaria los actores tensaban los argumentos y, en este caso, se mostraba una dirigencia política virtuosa por democratizadora que procuraba reemplazar a una conducción ortodoxa, predominantemente integrada por representantes de la rama sindical que no tenían un proyecto de partido ni de país democrático y que, básicamente, recurrían a la riña por los espacios para asegurarse posiciones partidarias y de gobierno. Si se desplaza la mirada a los casos provinciales y a las prácticas políticas, la lectura cambia. Porque el proyecto renovador tuvo una acogida dispar según se tratara de distritos donde el peronismo fue ganador o perdedor en las elecciones de 1983. En los primeros, el impulso hacia el desplazamiento de la dirigencia estigmatizada como ortodoxa no parecía tan necesario; en lugar de una fractura con denegación de legitimidad del adversario interno, se registraron negociaciones, nunca exentas de tensiones y conflictos, que ralentizaron las transformaciones internas. Numerosos sindicalistas se encontraron bien posicionados para discutir y aun controlar posiciones de poder a la par de sus compañeros de la rama política y, posteriormente, se incorporaron a las filas renovadoras. En cambio, la fractura entre una dirigencia controlada por sindicalistas ortodoxos y políticos que proponían democratizar al partido se profundizó en los distritos donde el peronismo perdió la gobernación, donde se ubicaban los principales centros industriales, pero esto no se dio nítidamente ni de manera uniforme: en la provincia

de Buenos Aires se manifestó con fuerza mientras que en la provincia de Córdoba, hasta después de la nueva derrota acumulada por el peronismo en la consulta por el conflicto con Chile, convivieron con sus diferencias ambos sectores.

Tampoco la rama política que procuraba democratizar al partido tenía el mismo significado. Ese diferente “decir” la Renovación, se vinculaba a proyectos personales, ambiciones políticas, negociaciones entre dirigentes de distintos distritos, que también condicionaban las formas en que se produjo en la práctica esa Renovación. Osvaldo Luoni ha mostrado para el caso de la Capital Federal, que el referente renovador Carlos Grosso estaba obligado a lograr una validación constante de su conducción frente a sus pares en cada convocatoria electoral interna debido a que el voto directo, un mecanismo de selección que se pretende democratizador y, por ello, virtuoso, alentaba el indisciplinamiento del partido en Capital Federal.

Y esto me da pie para pensar, sin poner en discusión la voluntad democratizadora de los líderes renovadores -y hasta fuertemente republicana, según lo muestra el caso sanjuanino analizado por Cintia Rodrigo- que en un clima de época contrario a cualquier autoritarismo, la propuesta de dar el voto directo a los afiliados para elegir dirigentes partidarios y candidatos de gobierno tenía también un costado instrumental. Es posible que, a la par de la depuración de los mecanismos de selección, se apostara de modo inconfeso a que ese mecanismo acelerara el desplazamiento de las elites ortodoxas de los organismos intermedios del partido sobre los que recaía la elección indirecta de candidatos. Ahora bien, ¿dónde era más acuciante? En la provincia de Buenos Aires, donde el sindicalismo ortodoxo había cristalizado en el consejo y el congreso partidario, sin dudas. Pero lo era mucho menos en Santa Cruz, caso que fue estudiado por Juan Vilaboa y Aixa Bona, o en la de Jujuy que estudió Adriana Kindgard, donde representantes de la rama política y la sindical, controlaban espacios de poder en permanentes relaciones de competencia y colaboración.

Paso a otra cuestión. En algunos casos la Renovación fue sinónimo de desplazar a una generación de dirigentes por otra de jóvenes que encontraron en la democracia recuperada la oportunidad para salir del abrigo de ciertos

referentes, organizarse, acumular capital político, competir internamente y alcanzar el gobierno. Ese fue el caso de Mendoza estudiado por Virginia Mellado. Pero en otras provincias algunos jóvenes que se incorporaron a la Renovación (Carlos Grosso, Julio César Gioja y Olga Riutort en San Juan, José Manuel De la Sota en Córdoba, Alejandro De Aparici en Jujuy), coexistieron con dirigentes de más edad. Decididamente en las antípodas del caso mendocino se ubicaba la provincia de Santa Fe donde, siguiendo a Marcelino Maina, dirigentes de distintas edades y de distintos lineamientos, se fundieron y se volvieron a fundir dificultando la organización del partido, lo que derivó en la adopción de la ley de lemas para resolver la interna partidaria y en la imposición de una candidatura desde “arriba”, por parte del ejecutivo nacional, a comienzos de la década de 1990.

Para cerrar, quiero señalar que la aproximación a escala, inherente a mi manera de concebir el abordaje de los espacios subnacionales, resulta fundamental para analizar trayectorias políticas a través de las prácticas, formales e informales, de construcción de poder en un contexto de ejercicio profesional de la política. El establecimiento de vínculos con asociaciones de base, la instrumentalidad de la politización de los lazos primarios familiares o amicales -que se expresan en la existencia de herederos políticos, alianzas matrimoniales que redundan a favor de una carrera política, inversiones realizadas por familias enteras en la actividad- se aprecian sólo al reducir la escala. Los beneficios que redundan de ello se revelan con claridad para observar la formación de liderazgos. Ahora bien, este tipo de aproximación a escala facilita la identificación del papel fundamental que cumplen las segundas líneas en el armado político-partidario. Tomemos por caso a Julio Mera Figueroa, no por su desempeño en su Salta natal sino como interventor partidario en Buenos Aires, enviado por la gestión Saadi con el fin explícito de encauzar el proceso electoral y el implícito de producir una salida honrosa para la ortodoxia en retirada. Como interventor, Mera Figueroa ralentizó el proceso electoral, favoreció el acercamiento de los ex herministas en disponibilidad con elementos renovadores desprendidos o aun expulsados del caferismo -tal el caso de Eduardo Duhalde- facilitó el desembarco de la corriente interna que apoyaba a Carlos Menem en el distrito más importante del país desde el punto de vista electoral, lo

que derivó en el allanamiento del camino para que éste triunfara en la interna por la candidatura presidencial de 1988 con el impulso que le ofreció Duhalde desde su territorio. Sólo una mirada en clave subnacional permite observar la construcción llevada a cabo por el interventor, un aspecto fundamental del impulso dado a la candidatura de Menem, que de otro modo pasa desapercibido.

Habría muchas otras cuestiones para destacar, algunos más transitados como las prácticas que benefician el reclutamiento de adhesiones políticas, ya sean las identificadas como clientelares, ya las resultantes de aplicar políticas públicas que benefician a un mayor número. Pero prefiero cerrar aquí, señalando que a lo largo de estas reflexiones vimos cómo cambiaron los modos de concebir y hacer historia sobre los espacios subnacionales. Somos deudores de cada uno de los abordajes historiográficos que nos precedieron, aunque hayamos dejado atrás ciertos enfoques y sumado otros, aportados por otras ciencias sociales. Está claro que desde la perspectiva subnacional los historiadores pudimos poner de relieve un abanico problemas y experiencias en contextos específicos para ofrecer así un mapa más completo de los fenómenos estudiados. Nos quedan varias tareas pendientes, que van más allá de sumar estudios específicos. Creo que la principal es dar un paso más en el sentido de hilvanar una lectura más compleja que cruce esas tramas provinciales en una interpretación de conjunto que a partir de los casos subnacionales generen estudios comparativos que permitan entrelazar los casos en una configuración. Dicho de otro modo, nos están faltando conclusiones articuladoras de nuevas interpretaciones de conjunto que, enriquecidas, nos pongan a resguardo de lecturas simplistas.

## Bibliografía

- AELO, O. (2010), “Las configuraciones provinciales del peronismo. Actores y prácticas políticas, 1946-1955”, Instituto Cultural Archivo Histórico, Buenos Aires.
- ALONSO, P. (2012) “¿Ese adalid soy yo? Comentario al balance de la historiografía reciente de Eduardo Míguez”, en *PolHis*, Año 5, N° 10, Segundo semestre de 2012.
- ALTAMIRANO, C. (2004) “‘La lucha por la idea’: el proyecto de la renovación peronista”, en *Marcos Novaro y Vicente Palermo (comps.), La historia reciente. Argentina en democracia*, Edhasa, Buenos Aires.



- BERROTARÁN, D. R. (2013), “Caminos hacia la institucionalización de la historia en Córdoba: discusiones respecto a sus orígenes (1924-1936)”, en *Marta Philp (comp.) Territorios de la historia, la política y la memoria*, Alción editora, Córdoba.
- CANEDO, M. (2013). “La historia de los pueblos en Buenos Aires (siglos XVI-II-XIX). Trayectoria historiográfica y posibilidades heurísticas”, consultada en año 2015, de Research Gate Sitio web: <http://goo.gl/pGzX7m>
- CATTARUZZA, A. Y EUJANIAN, A. (2003) “Políticas de la Historia”, Alianza Editorial, Buenos Aires.
- CAVAROZZI, M. (2006) “El rearmado de la política argentina, 1983–2006”, en *Marcelo Cavarozzi, Autoritarismo y democracia (1955-2006*, Ariel), Buenos Aires.
- DEVOTO, F. (1993), “Estudio preliminar”, en *Fernando Devoto (comp.) La historiografía argentina en el siglo XX*, CEAL, Buenos Aires.
- DEVOTO, F. Y M. FERRARI (1994), “La construcción de las democracias rioplatenses. Proyectos institucionales y prácticas políticas. 1900-1931”, Biblos, Buenos Aires.
- FERRARI M. (2012) “¿De la nación a las provincias?. Adaptaciones de la Ley Sáenz Peña”, en *Estudios Sociales*, 43, Universidad Nacional del Litoral, Año XII, segundo semestre de 2012.
- FERRARI, M. Y G. CLOSA (2015) “Los partidos políticos mayoritarios durante la reconstrucción democrática. Córdoba y Buenos Aires, 1982-1991” en *Marcela Ferrari y Mónica Gordillo (comps.) La reconstrucción democrática en clave provincial*, Prehistoria, Rosario.
- GALLO, E. (1983) “La pampa gringa: la colonización agrícola en Santa Fe (1870-1895)”, Edhasa, Buenos Aires.
- GARATEGARAY, M. (2009) “Peronismo y democracia: la revista *Unidos* en el debate”, consultada en año 2015, de HistoriaPolítica.com Sitio web: <http://goo.gl/iYDQP1>
- HALPERIN DONGHI, T. (1972) [2005] “Revolución y guerra. Formación de una élite dirigente en la Argentina criolla”, Siglo XXI, Buenos Aires.
- MACOR, D.Y C. TCACH (2003) “La invención del peronismo en el interior del país. Tomo 1”, UNL Editora, Santa Fe.
- MACOR, D.Y C. TCACH (2013), “La invención del peronismo en el interior del país, Tomo 2”, UNL Editora, Santa Fe.
- MELON PIRRO, J.C. (1994), “La Ley Sáenz Peña de Ugarte, o el éxito de la reforma conservadora en la provincia de Buenos Aires”, en *Devoto, Fernando y Ferrari, Marcela (comps.) La construcción de las democracias rioplatenses. Proyectos institucionales y prácticas políticas. 1900-1931*, Biblos, Buenos Aires.
- MELÓN PIRRO, J.C. Y N. QUIROGA (2014) “*El peronismo y sus partidos. Tradiciones y prácticas políticas entre 1946 y 1976*”, Prohistoria, Rosario. MÍGUEZ, EDUARDO (2012) “Gestación, auge y crisis del orden político oligárquico en la Argentina. Balance de la historiografía reciente”, en *PolHis*, Año 5, N. 9. Primer semestre de 2012.

- MUSTAPIC, A.M. (2013) “Los partidos políticos en la Argentina: condiciones y oportunidades de su fragmentación”, en *Carlos Acuña (comp.)*, *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- PAGANO, N. Y M. GALANTE (2008) “La Nueva Escuela Histórica: una aproximación institucional del centenario a la década del 40”, en *Fernando Devoto (comp) La historiografía argentina en el siglo XX*, CEAL, Buenos Aires.
- PRIVITELLIO, L. (2012), “¿Qué reformó la reforma? La quimera contra la máquina y el voto secreto y obligatorio” en *Estudios Sociales*, 43, Universidad Nacional del Litoral, Año XII, segundo semestre de 2012.
- SOLÍS CARNICER, M. (2001), “La elite política en Corrientes frente a la Argentina del sufragio universal (1912-1930)” en *Historia UNISINOS*. 2001 v. 5.
- SPINELLI, M.E. (2007) “Historiografía política argentina. Explicación y comprensión en el análisis de la segunda mitad del siglo XX” en *Anuario del Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos S. A. Segreti”*, V. 7, N° 17, 2007.
- TANDETER, E. (1993), “El período colonial en la historiografía argentina reciente”, en *HMex*, XLII, 3.
- VAN YOUNG, E. (1987), “Haciendo historia regional. Consideraciones metodológicas y teóricas”, *Anuario del IEHS*, 2, 1987.

---

## Prácticas iliberales y vías hacia la democratización subnacional

*Jacqueline Behrend*

Lo que voy a presentar hoy es un trabajo en coautoría, que es el resultado de cinco años de trabajo que venimos haciendo con Laurence Whitehead y que se va a publicar en un libro titulado “*Illiberal Practices: Territorial Variance within Large Federal Democracies*” (2016).

Esta presentación en particular es un resumen de los dos capítulos teóricos del libro, donde nos referimos a la democracia a nivel subnacional, discutimos con la idea de autoritarismo subnacional y desarrollamos el concepto de “prácticas iliberales”, que hace referencia a la variedad de prácticas menos democráticas que se pueden observar a nivel subnacional pero que no llegan a constituir un régimen autoritario subnacional. A esto se aboca la primera parte del título de esta conferencia.

La segunda parte refiere a las vías hacia la democratización subnacional, que está en el último capítulo del libro que hicimos con Whitehead. Tiene que ver con tratar de entender cuáles son los mecanismos a través de los cuales ocurre el cambio político, cómo se llegan a democratizar un poco más las unidades subnacionales en países federales como Argentina, Brasil, México, Rusia, India y Estados Unidos. Este marco analítico se podría extender eventualmente a países unitarios, pero acá nos concentramos en los que tienen la autonomía que les da el diseño federal.

Si vemos que hay variación territorial en la calidad de la democracia, a pesar de que a nivel nacional hay un régimen democrático, la democratización no se refiere a llegar a un estadio ideal, sino a algún tipo de conver-

gencia con los estándares que se sostienen a nivel nacional, reconociendo que hay democracias imperfectas, con problemas y que no estamos hablando de alcanzar una homogeneidad como la de Noruega, por ejemplo.

Partimos, entonces, de que en democracias recientes o más viejas como pueden ser la India o Estados Unidos, hay ciertas variaciones que pueden ser muy importantes, que condicionan al régimen nacional, y que es importante conceptualizar y entender, así como también tratar de entender cómo se dan los procesos de cambio. Y la idea de identificar distintas vías de cambio parte de pensar que la democratización subnacional no ocurre de la misma manera que la democratización a nivel nacional.

Es decir, a nivel nacional, toda la literatura sobre transiciones a la democracia de la década de los ochenta en adelante, primero con el sur de Europa y América Latina, después con Europa del Este y los países ex comunistas, nos hacía pensar en la ruptura de un régimen autoritario o en una transición pactada, en conceptos como consolidación, etc.

Cuando hablamos de una provincia o estado que está dentro de un país que ya es democrático (con las falencias que éste pueda tener), donde existe un marco institucional que se puede activar, y donde existe una serie de derechos que se supone que están garantizados para toda la población en general, ¿tiene sentido pensar en una transición a la democracia o necesitamos otros conceptos y otras vías para entender estos procesos? Esa es la pregunta que nosotros nos hacemos en el libro, y es lo que quiero compartir con ustedes hoy: algunas conclusiones teóricas a partir de estudios caso de seis países y de varias unidades dentro de ellos.

Estos países son los estados federales más grandes del mundo: Argentina, Brasil, México, Rusia, Estados Unidos e India. Rusia ya no podría considerarse una democracia, pero el período que tomamos en el libro es cuando parecía que estaba encaminada en un proceso de democratización y había expectativas de que se convirtiera en una democracia. Pero Rusia es un caso límite muy interesante, porque justamente nos muestra la importancia de analizar lo subnacional, ya que la regresión autoritaria a nivel nacional se puede entender a partir de la regresión autoritaria a nivel subnacional que ocurrió primero.

Las conclusiones teóricas que voy a presentar hacen referencia no sólo a la Argentina. De hecho se refieren sólo en parte a la Argentina. Son una comparación entre estos seis países. Eso es lo más interesante y es una de las cosas que más me interesan de esta red: poder pensar los casos que uno trabaja comparativamente. Por más que uno no esté haciendo trabajo de campo en muchas provincias o en otros países federales, es importante poder nutrirse de ese material y entender comparativamente cuáles son las preguntas teóricas que podemos llegar a responder a partir de la evidencia empírica que recogemos de los casos que estamos trabajando.

Para pensar los orígenes de los estudios sobre política subnacional hay dos artículos que fueron muy importantes. El primero fue el famoso artículo de O'Donnell sobre las zonas marrones, publicado originalmente en 1993 (traducción en español publicada en 1997), donde planteaba que si uno hiciera un mapa con distintos colores, habría algunas zonas que son marrones, donde el Estado no llega a penetrar bien y donde el imperio de la ley no vale de la misma manera que en otras zonas, que él designó como azules en los casos donde hay una alta penetración territorial y funcional del Estado, o verdes, donde hay una alta penetración territorial, pero una penetración funcional más baja. Cómo hizo muchas veces en el campo de la ciencia política, O'Donnell planteó el concepto y marcó la agenda, aunque no investigó el tema empíricamente. En 1999 salió un libro sobre democratización y política subnacional en México, que editaron Cornelius, Eisenstadt y Hindley, y después, en 2005, salió un artículo muy importante, que fue el artículo de Edward L. Gibson sobre autoritarismo subnacional, que tomaba el caso de Santiago del Estero en Argentina y el caso de Oaxaca en México. Este artículo se convirtió en la base de un libro que salió en 2012. Gibson parte del caso de la democratización del sur de Estados Unidos para pensar comparativamente. Esta es una comparación interesante para pensar el proceso de variación territorial de la democracia, porque es un caso extremo, donde hay una institucionalidad que permite que haya un régimen político distinto en algunos estados del sur.

El planteo de Gibson es un planteo más institucional. Él habla de autoritarismo subnacional y considera que puede existir una yuxtaposición de regímenes. Es decir, que puede haber un régimen político subnacio-

nal distinto al régimen nacional. Eso genera muchas preguntas, no sólo empíricas, sino también teóricas: si el régimen es lo que existe a nivel nacional, ¿qué es lo que hay a nivel subnacional, un régimen incompleto? El planteo de O'Donnell sobre las zonas marrones se refería más bien al Estado y Gibson se refiere al régimen. El planteo de O'Donnell también hacía referencia a prácticas que no eran sólo institucionales, sino prácticas informales que reforzaban a las familias políticas, que es lo que yo trabajé en mi tesis de doctorado (Behrend, 2008, 2011), y también la idea de que puede haber distintas configuraciones causales que explican la variación. Puede haber una provincia donde el sistema judicial funciona bien, pero la policía no tan bien y donde a la vez hay familias atrincheradas en el poder. O puede haber un sistema político subnacional donde hay alternancia, pero la justicia no funciona tan bien y la policía tampoco. Es decir, puede haber variación en distintos aspectos de la democracia y distintas combinaciones que se pueden entender desde la idea de parecidos de familia en términos conceptuales.

En el libro desarrollamos un concepto para dar cuenta de esta variación y diversidad y del hecho de que algunas de las provincias o estados subnacionales no cumplen con los estándares de democracia que se promueven a nivel nacional; pero que, sin embargo, no llegan a constituirse en regímenes autoritarios, como sí lo fueron los estados del sur de Estados Unidos en la época de las leyes de Jim Crow.

Hasta la década de 1960, la población afroamericana en los estados del sur de Estados Unidos no podía votar, no podía ir a las mismas escuelas que los blancos, ni a las mismas universidades, si subían a un colectivo tenían que sentarse en lugares distintos, y demás. Había una legalidad que sostenía la segregación.

Incluso en sus peores momentos, el Santiago del Estero de los Juárez era distinto a esto y no llegó a constituir un régimen autoritario como los del sur de Estados Unidos. En el libro desarrollamos el concepto de “estructuras y prácticas iliberales”. El objetivo no es decir que no existe el autoritarismo o los regímenes autoritarios subnacionales. Queremos argumentar que en algunos casos existen los regímenes autoritarios subnacio-

nales, pero que son poco frecuentes, y que en la mayor parte de los casos que observamos hay algo más híbrido que no llega a ser autoritarismo, pero que a la vez dista de ser una democracia completa. Entonces, justamente, puede haber prácticas políticas que socavan la democracia, y que tienen un impacto en la democracia de una provincia o un estado. Estas prácticas localizadas, posteriormente, terminan teniendo un efecto sobre el régimen político nacional.

Esto me lleva a otra pregunta importante: ¿qué es el régimen político nacional, la suma de sus partes constitutivas subnacionales, un promedio del nivel de democracia de sus unidades subnacionales o algo diferente? ¿Qué sucede si hay una provincia que se desplaza hacia un extremo? ¿Condiciona la democraticidad del régimen nacional o puede estar al margen?

Estas preguntas son muy válidas para pensar el caso de Estados Unidos antes del fin de la segregación en el sur en la década de 1960 y todavía genera discusión en la literatura. O'Donnell (2009), por ejemplo, dice que hay que fijar la fecha de la democratización de Estados Unidos en la década del sesenta. A su vez, King y Lieberman (2009), argumentan que la exclusión del derecho al voto y la segregación de la población afroamericana en los estados del sur condicionaban el régimen político a nivel federal en Estados Unidos. Y lo condicionaba de muchas maneras: no sólo porque había todo un sector del país que no era democrático, sino también porque tenía una representación importante en las instituciones y en las burocracias federales. Entonces, la pregunta acerca de cómo se conceptualiza a un régimen político nacional que contiene unidades subnacionales menos democráticas o -en casos extremos- autoritarias, no es una pregunta menor.

Las estructuras y las prácticas iliberales (Behrend y Whitehead, en prensa) que se observan a nivel subnacional en países que ya son democráticos a nivel federal no son comparables a los regímenes autoritarios que existieron en América Latina en la década del setenta. Entonces, resulta problemático hablar de “regímenes autoritarios subnacionales” o “yuxtaposición de regímenes” (Gibson 2012). Por este motivo desarrollamos el concepto de estructuras y prácticas iliberales (Behrend y Whitehead, en prensa), que nos permite explicar las características menos democráticas de los siste-

mas políticos subnacionales, que evidencian falencias importantes en la democracia, pero no llegan a constituirlos en regímenes autoritarios propiamente dichos. Quizá, justamente porque no son tan abarcadoras como un régimen, estas estructuras y prácticas iliberales pueden ser muy duraderas y resistentes a los cambios institucionales o a la alternancia partidaria.

El concepto de estructuras y prácticas iliberales nos permite centrarnos no sólo en los aspectos formales de los sistemas políticos subnacionales -por ejemplo, las instituciones, lo electoral, lo fiscal- sino también llamar la atención a algunas prácticas informales que socavan el imperio de la ley y el ejercicio pleno de los derechos democráticos y que a veces inclinan el campo de juego a favor del oficialismo. Esta perspectiva nos permite también tomar en cuenta la historia de la provincia, las familias que están en el poder, la propiedad de los medios de comunicación, la estructura económica y los actores económicos principales de una provincia, que también inciden en cómo se ejerce el poder y en quiénes tienen el poder.

Sobre todo, nos interesa analizar estructuras y prácticas duraderas, y no esporádicas o acotadas en el tiempo, porque el planteo que hacemos es que todas las democracias tienen sus problemas. Incluso en las democracias más institucionalizadas, como Gran Bretaña, podemos ver casos ocasionales de violencia policial. Pero eso no sería un problema del régimen, sino un problema específico de abuso de poder; no condiciona a la democracia, a menos que sea una práctica que está muy enraizada en la sociedad y en el sistema político. Por eso nos referimos a estructuras y prácticas iliberales que son duraderas y que pueden limitar la elección, el debate, distorsionar la participación política o excluir a sectores de la población de la participación política. Y sobre todo, estructuras y prácticas iliberales que pueden modificar el estatus democrático de un país o que niegan o modifican los principios democráticos que se enuncian a nivel federal.

Algunos ejemplos de estructuras y prácticas iliberales a nivel subnacional podrían ser las familias oligárquicas, la policía, los medios de comunicación, una justicia capturada, aparatos o maquinarias políticas municipales, entre muchas otras. Y cada a unidad subnacional puede tener su propia combinación de estructuras y prácticas iliberales, y a partir de estas combinacio-



nes podemos también hacer comparaciones. Es decir, no vamos a comparar unidades que tienen una combinación idéntica de estructuras y prácticas liberales, sino que podemos hacer una comparación en base a “parecidos de familia” y a configuraciones causales (Goertz 2006; Ragin 2008).

La segunda pregunta que surge en este trabajo es: ¿cómo se pueden superar estos impedimentos a la democracia? Es decir, en países que ya tuvieron una transición a la democracia y que se supone que son democracias federales, ¿cuáles son los procesos a través de los cuales podría haber un cambio político que lleve a una mayor democracia subnacional?

Siguiendo la definición de O'Donnell (2010), la democracia es un régimen político que incluye tres componentes: elecciones libres y limpias; derecho al voto y a ser electo; una serie de libertades concomitantes que habilitan las elecciones y la participación. La democracia en tanto régimen se limita, por lo tanto, a una serie de reglas que regulan el acceso al poder (Mazucca, 2007).

Luego, es importante distinguir entre dos procesos distintos: la transición y la democratización. La transición es el intervalo entre un régimen político y otro, y está delimitada de un lado por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario y del otro por el establecimiento de un régimen nuevo (O'Donnell y Schmitter 1994). Para O'Donnell y Schmitter (1994), la democratización se refiere a un proceso mediante el cual las normas y procedimientos de ciudadanía son aplicados a instituciones políticas antes regidas por otros principios o ampliados para incluir a individuos que antes no gozaban de estos derechos y obligaciones. Por eso, Whitehead (2011) entiende la democratización como un proceso complejo, de largo plazo, dinámico y con final abierto, que consiste en el avance hacia un tipo de política basada en las reglas, más consensual y más participativa.

Siguiendo estas definiciones, cuando existe un régimen democrático a nivel federal, en la mayor parte de los casos no tiene sentido pensar en una transición a la democracia a nivel subnacional. Pero sí tiene sentido pensar en un proceso de democratización que se desarrolla en el largo plazo. Es decir, un proceso que se inicia con la implantación de un régimen demo-

crático, pero que continúa con la construcción de un tipo de política donde las leyes se cumplen cada vez más, basado en el consenso y en una mayor participación.

Tomando en cuenta lo anterior, en el libro entendemos la democratización subnacional no como una transición o un cambio de régimen - ya que el régimen ha sido implantado a nivel nacional - sino como un proceso de convergencia hacia los estándares democráticos que prevalecen a nivel nacional. Esto no implica eliminar la variación a nivel subnacional, pero sí una tendencia hacia una mayor homogeneidad en el ejercicio de los derechos y el arraigo de la ley.

Gibson (2012) desarrolla un marco analítico de dos vías hacia la democratización subnacional que parte de las nociones de “transición” y “cambio de régimen”. Él está pensando en la democratización de “enclaves autoritarios” o “régimenes autoritarios subnacionales”. La primera vía es la transición liderada por el centro y la segunda es la vía partidaria. En la transición liderada por el centro, el gobierno federal interviene, ya sea a través de una intervención federal directa o través de un fallo de la Corte Suprema -si es necesario utilizando la fuerza pública- para alterar las reglas del juego locales y forzar un cambio de régimen. El ejemplo más extremo de esto es la democratización de los estados del sur de Estados Unidos en la década de 1960. En la vía partidaria los partidos políticos nacionales forman una alianza con actores partidarios locales para que la oposición pueda acceder al poder. Esto ocurre dentro de las reglas del juego locales.

En este planteo está implícita la idea de que una vez que la oposición llega al poder va a haber una democratización. Sin embargo, este es un supuesto fuerte que no siempre se cumple. En mi trabajo sobre intervención federal en tres provincias argentinas (Behrend en prensa), analizo cómo algunas dimensiones se democratizan después de una intervención y otras no. Esto me lleva a concluir que la vía de democratización subnacional desde el centro de Gibson no garantiza que haya un cambio total y absoluto, de un día para el otro, en una provincia.

A partir del trabajo de Gibson surgieron otros esfuerzos por desarrollar marcos analíticos de vías hacia la democratización subnacional. Uno

es el libro de Robert Mickey (2015) sobre la democratización del sur de los Estados Unidos. Mickey parte del marco desarrollado por Gibson y especifica tres subtipos de democratización desde el centro para explicar la democratización de los estados del sur en la década de 1960. Se trata de una tipología explicativa basada en los casos empíricos que analiza. La primera vía es la consensuada (*acquiescent*), donde los estados se sometieron rápidamente a las presiones del gobierno federal para democratizarse y, en algunos casos, incluso se adelantaron, implementando reformas propias para poner fin a la segregación. La segunda vía es la controlada (*harnessed*), donde los estados intentaron demorar y controlar el ritmo de la democratización para minimizar las consecuencias de la incorporación de la población afroamericana y lograr el cumplimiento de la ley sin desorden público. La tercera vía es la prolongada, donde el cumplimiento de las directivas nacionales fue demorado y, finalmente, violento, con la intervención de las autoridades federales y fractura partidaria. En algunos casos, que Mickey denomina “bifurcados”, se dio una combinación de dos de estos tipos ideales.

Otro esfuerzo reciente por desarrollar vías hacia la democratización subnacional es el de Kelly McMann (2014). Basándose en la democratización subnacional de dos democracias unitarias de la primera ola -Inglaterra y Francia-, para extraer lecciones acerca de cómo se pueden superar las variaciones territoriales en el transcurso del tiempo, McMann desarrolla cuatro vías hacia la democratización subnacional: dirección, colaboración, difusión y emergencia. En este marco toma en cuenta el rol de los actores internacionales, ya sea países u organizaciones, en la democratización subnacional.

El marco de tres vías hacia la democratización subnacional que desarrollamos con Whitehead (Whitehead y Behrend, en prensa) agrega la posibilidad de que la democratización no sólo ocurra desde arriba (a través del gobierno federal o los partidos políticos) sino también desde abajo. Uno de los aspectos en los que coincidimos con McMann es que las oposiciones no surgen en cualquier lado o porque sí, ni de la noche a la mañana. El planteo de Gibson supone que a partir de una intervención federal, que pone fin a un gobierno que sostiene prácticas autoritarias, y con la alternancia en el poder, una provincia será más democrática automáticamente. Sin

embargo, en muchos casos no hay una oposición política que sea capaz de modificar las prácticas iliberales y a menudo lo que ocurre es que el nuevo gobierno reproduce muchas de las prácticas iliberales de sus antecesores.

El marco analítico de tres vías hacia la democratización que desarrollamos con Whitehead se basa en las categorías de control/condicionalidad, contagio y activación. Las primeras dos están adaptadas de la literatura sobre las dimensiones internacionales de la democratización (Whitehead, 1994) y la tercera se basa en la literatura sobre instituciones informales (Levitsky y Murillo, 2013). Este modelo incorpora las dos vías desarrolladas por Gibson (2012) y toma en cuenta los desarrollos de Mickey (2015) y McMann (2014), pero tiene un mayor alcance, ya que incluye la posibilidad del contagio y de la activación de instituciones y fuentes locales de oposición. En este marco, la democratización subnacional no depende exclusivamente de la interacción estratégica entre el gobierno nacional y el subnacional. El impulso democratizador puede ser local, supralocal o una combinación de ambos.

Este marco analítico de tres vías hacia la democratización subnacional no busca sugerir que estas son las tres únicas vías posibles. Más bien, busca dar cuenta de los principales procesos que hemos podido observar empíricamente, tanto en Argentina como en otros países federales. Futuras investigaciones bien podrían sugerir nuevas vías. Sin embargo, a pesar de que puede haber una multiplicidad de vías hacia la democratización subnacional, la idea detrás de este marco analítico es que muchas de ellas se pueden agrupar bajo estas tres categorías o bajo una combinación de ellas, ya que no son mutuamente excluyentes.

La primera vía es, entonces, la que denominamos “Control/condicionalidad”. El control y la condicionalidad son rasgos inherentes a las relaciones intergubernamentales en los países federales. Las autoridades nacionales tienen el poder de controlar hasta cierto punto las opciones que tienen las entidades de segundo nivel. La forma más extrema de control es a través de una intervención federal que remueve las autoridades provinciales electas o designadas. Pero la condicionalidad también es un componente esencial, ya que el gobierno federal debe poder ofrecer incentivos fuertes

para inducir a las distintas unidades subnacionales a trabajar con el conjunto y evitar juegos de veto insostenibles. Lo central aquí es en qué medida el control y la condicionalidad pueden regular las prácticas políticas de las provincias o estados.

La segunda vía de democratización que proponemos es el “Contagio”. La noción de contagio es que el ejemplo de algo que ocurre en una jurisdicción política puede inspirar la imitación en localidades vecinas, aun cuando no existan mecanismos de transmisión deliberados. Algunos ejemplos pueden ser cuando hay campañas anticorrupción o en demanda de elecciones más limpias en una provincia que se “derraman” hacia otras provincias. Bajo condiciones adecuadas, el contagio puede ser una fuerza democratizadora poderosa dentro de cualquier federación democrática.

Por último, la vía de la “activación”. Cuando ya existen instituciones democráticas a nivel federal, la democratización subnacional no necesariamente requiere un cambio institucional o el diseño de nuevas normas; podría bastar con la aplicación efectiva de las leyes, normas o instituciones existentes. Aquí, nos basamos en lo que Levitsky y Murillo (2013) llaman la “activación” de instituciones inactivas. En este caso, el cambio político conducente a la democratización subnacional puede ocurrir a través del activismo judicial o el involucramiento de instituciones autónomas que actúan por iniciativa propia. Las organizaciones barriales o de la sociedad civil pueden jugar un rol en la activación e instituciones que hasta el momento eran inefectivas (como la policía, los medios de comunicación, la justicia o las agencias de *accountability*) pueden activarse sorpresivamente.

Estas tres vías resaltan el hecho de que la democratización subnacional no siempre se da a partir de un cambio radical, de un día para el otro, y apuntan a contribuir a una mayor comprensión de la complejidad de estos procesos.

## Bibliografía

– BEHREND, J. (2008) “Democratic Argentina and the ‘Closed Game’ of Provincial Politics: Protest and Persistence”, DPhil thesis, Department of Politics and International Relations, University of Oxford.

- BEHREND, J. (2011) “The Unevenness of Democracy at the Sub-national Level: Provincial ‘Closed Games’ in Argentina” en *Latin American Research Review* 46.
- BEHREND, J. (En prensa) “Federal Intervention and Subnational Democratization in Argentina: A Comparative Perspective”, en *Jacqueline Behrend y Laurence Whitehead, Illiberal Practices: Territorial Variance within Large Federal Democracies*, John Hopkins University Press, Baltimore.
- BEHREND, J. Y L. WHITEHEAD (En prensa) “Territorially Uneven Democratization Processes in Large Federations”, en *Jacqueline Behrend y Laurence Whitehead, Illiberal Practices: Territorial Variance within Large Federal Democracies*, John Hopkins University Press, Baltimore.
- CORNELIUS, W., T. A. EISENSTADT Y J. HINDLEY (1999) “Subnational Politics and Democratization in Mexico”, La Jolla: Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego.
- GIBSON, E. (2012) “Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies”, Cambridge University Press, Cambridge.
- GOERTZ, G. (2006) “Social Science Concepts: A User’s Guide”, Princeton University Press, Princeton.
- KING, D. Y R. C. LIEBERMAN (2009) “American Political Development as a Process of Democratization”, en *Desmond King, Robert C. Lieberman, Gretchen Ritter y Laurence Whitehead: Democratization in America: A Comparative-Historical Analysis*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- LEVITSKY, S. Y M.V. MURILLO (2013) “Building Institutions on Weak Foundations: Lessons from Latin America”, en *Journal of Democracy* 24: 93-107.
- MAZZUCA, S. L. (2007) “Reconceptualizing Democratization: Access to Power Versus Exercise of Power”, en *Gerardo L. Munck (comp) Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*, Oxford University Press, Oxford.
- MCMANN, K. (2014) “Democratization beyond National Capitals: Clues from the First Wave”, trabajo presentado en *International Conference of Europeanists*, 14 de marzo 2014, Washington D.C.
- MICKEY, R. (2014) “Paths out of Dixie: The Democratization of Authoritarian Enclaves in America’s Deep South, 1944-1972”, Princeton University Press, Princeton.
- O’DONNELL, G. (1997) “Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas”, en *O’Donnell, Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, Buenos Aires.
- O’DONNELL, G. (2009) “Democratization and ‘Brown Areas’ in the Americas”, en *Desmond King, Robert C. Lieberman, Gretchen Ritter y Laurence Whitehead (comps) Democratization in America: A Comparative-Historical Analysis*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.

- O'DONNELL, G. (2010) “Democracia, agencia y estado: teoría con intención comparativa”, Prometeo, Buenos Aires.
- O'DONNELL, G. Y P. SCHMITTER (1994) “Transiciones desde un gobierno autoritario: conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas”, Paidós, Barcelona.
- RAGIN, C. (2008) “*Redesigning Social Inquiry: Fuzzy Sets and Beyond*”, University of Chicago Press, Chicago.
- WHITEHEAD, L. (1994) “The International Dimensions of Democratization”, Oxford University Press, Oxford.
- WHITEHEAD, L. (2011) “Democratización: teoría y experiencia”, Fondo de Cultura Económica, México DF.
- WHITEHEAD, L. Y J. BEHREND (En prensa). “Uneven Processes and Multiple Pathways” en *Jacqueline Behrend y Laurence Whitehead (comps) Illiberal Practices: Territorial Variance within Large Federal Democracies*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.





# Prácticas culturales simbólicas como nuevo modo de institución del poder representativo por fuera de la lógica del Estado de derecho en la política subnacional

*Emilce Cuda*

Atentos a la iniciativa de encauzar una red de académicos comprometidos con los estudios de modos políticos subnacionales en Argentina, como *locus* de poder, considero que es necesario partir de la experiencia para luego discernir de manera situada las categorías teóricas como aporte a los actores sociales que ocupan los lugares de decisión. En el presente capítulo voy a presentar, de manera interdisciplinaria, el punto de partida de la filosofía latinoamericana de liberación. El mismo permite a un investigador, capaz de correrse del lugar del conocimiento -es decir, capaz de inculturarse en el saber del pueblo- observar las prácticas particulares de la cultura y visibilizar las causas de las contradicciones que, en tanto mudas y opacas, se expresan simbólicamente en la manifestación de las necesidades y expectativas del verdadero sujeto político que es el pueblo como sujeto colectivo histórico.

De ese modo puede verse cómo, en contextos económicos particulares como el argentino, la representación es posible sólo cuando un signifiicante es capaz de vaciarse para articular en cadena de equivalencia discursiva el conjunto de las demandas populares. Esto hace que la idea de representación se desplace hacia la de hegemonía según Laclau, y la de cultura hacia la de pueblo según Gera. Por consiguiente, la representación se predica de muchos modos de acuerdo a los contextos. No entiende lo mismo, por representación, un liberal que un populista; los mecanismos de la representación no son los mismos en contextos industriales avanzados

con posiciones democráticas de sujeto, que en contextos industriales no avanzados con posiciones discursivas de sujeto; en unos las democracias son representativas y los populismos son nuevas expresiones audibles del viejo liberalismo y su poder de negación, y en otros las democracias son participativas y los populismos son expresiones inaudibles de liberación y su resistencia en la afirmación.

El debate internacional, sobre todo en los claustros europeos y norteamericanos de la última década, gira en torno a la crisis de representatividad, pero el mismo vocablo refiere a cosas distintas en cada contexto geopolítico y social. Representación, en el contexto liberal, refiere a intermediación científica; en el popular a mediación simbólica, a epifanía del ser en tanto visibilización de las causas de la contradicción. Esto presenta, según la escuela filosófica latinoamericana de liberación, una nueva lógica, que no es lineal ni dialéctica, sino analética o antagónica respectivamente, así lo mostraré a través de teólogos como Gera y Scannone, y de filósofos como Laclau y Mouffe. Una lógica que, no solo puede ayudar a comprender los nuevos modos de institución del poder nacional y subnacional, sino también puede colaborar con los procesos de liberación antes que con los de liberalismo. Si se piensa la representación, no como intermediación, sino como manifestación del todo en el fragmento -que es discurso simbólico- los procesos subnacionales de constitución de poder se harían claros y distintos.

### **Pertinencia de la pregunta por la representación política en contextos de democracias populares**

Llevamos más de una década de democracias participativas en la región latinoamericana. Eso cambiará; sólo porque la realidad es contingente y no necesaria, y porque la totalidad es abierta y no cerrada. ¿Qué hacer para retroceder lo menos posible respecto de las conquistas logradas para el sector pueblo-pobre-trabajador? Esta fue una pregunta que le hicieron a Ernesto Laclau en la Universidad Nacional Arturo Jauretche poco antes de su muerte en 2013. La respuesta del filósofo populista fue gramsciana: guerra de posiciones. Identifico esto último, la cultura como campo de constitución de identidades políticas populares -la cual se da a nivel de la

representación, y no necesariamente por la intermediación de los partidos políticos, como se verá más adelante- como problema urgente a tematizar por la academia, evitando, en lo posible, la dispersión en debates propios de otros contextos, que alternan entre lo auto-referencial y la *comentatio* medieval, aunque sin el momento de la *disputatio*. Dar otro tipo de debates implica, en primer lugar, dejar de pensar que el conocimiento es propiedad de una visión inmediata ilustrada sobre la realidad; en segundo lugar, encontrar un método que permita ver -o leer, en términos de Althusser (2010:23)- la realidad como lugar privilegiado de revelación del saber, siempre y cuando se aprenda a escuchar y sobre todo a callar para que, detrás de efectos opacos, las causas se hagan -por la mediación del lenguaje simbólico que es la cultura- visibles y audibles.

Lo dicho me lleva a plantear, por lo menos, una pregunta para abordar el problema a nivel de la política subnacional, el cual es lugar privilegiado de construcción de poder para unos, los profesionales de la política (Weber, 2007: 94) y de revelación mediada del saber como constitutivo de identidades políticas para otros, los teóricos de lo político hecho pueblo, es decir, inculturados. Considero que en la política subnacional el texto a leer, son los modos de constitución de la subjetividad/identidad colectiva, que según Laclau se da cuando la representación es posible en la articulación discursiva de una cadena equivalencial de demandas (Laclau, 2000: 101). Entonces, y en relación a lo dicho, la pregunta podría formularse del siguiente modo: ¿En Argentina, es el partido, como discurso representativo, es decir como *intelligentsia*, el espacio de construcción de subjetividades políticas, o es la cultura como texto hegemónico simbólico a leer, es decir como *sapiencia*, el lugar de constitución de identidades populares colectivas en la representación? Si elegimos la segunda opción, y juzgamos que, en América Latina, es la cultura como mediación -y no la ciencia positiva como intermediación- el texto que revela el saber sobre las causas -y no desde los efectos- de los modos de constitución de identidades políticas colectivas al momento de articular discursivamente sus demandas, entonces, la categoría de hegemonía -y no la de representatividad- emerge como respuesta a una pregunta no planteada y, por consiguiente y en concordancia con Althusser, se revela como la causa de la contradicción sobre

la cual operar (2010: 27). Esa contradicción no solo se da entre dos modos diferentes de entender el vocablo de representación -para el liberalismo y para el populismo- sino también entre dos modos diferentes de construcción de poder, ya sea por institución o por constitución. Por lo tanto, la representación, si se revela como contradicción, es el punto de partida.

Por consiguiente, quizás sea conveniente no hablar de crisis de representatividad sino de visibilizar el proceso por el que se da otro modo de representatividad en el populismo argentino. Eso, a mi modo de ver, requiere previamente entender en qué consiste la lógica “populista” de gobierno. A simple vista ese método “populista” de gobierno parece ser: 1) una capacidad de ciertos cuadros para identificar situaciones agónicas entre la parte del pueblo que son los trabajadores -ocupados o desocupados- y colaborar con los agonizantes para que tomen conciencia de que su agonía no es natural sino que por el contrario puede modificarse; 2) lograr con el apoyo del aparato partidario, incluso del partido en el gobierno, que esos agónicos, una vez conscientes de que su agonía no es natural sino producto de una relación social que genera desigualdad, salgan al espacio público, tomen la palabra, y reclamen que sus necesidades sean satisfechas por el Estado; 3) el Estado, en manos de gobiernos populistas, en lugar de criminalizar la demanda la reconoce como derecho; 4) la parte del pueblo trabajador que fue reconocido mediante la satisfacción inmediata y eficaz de sus demandas, ocupa el espacio público y aclama la legitimidad de sus gobernantes como modo de institución. Claro que todo esto puede resumirse en la identificación y satisfacción rápida y eficaz de demandas populares por parte del Estado.

De acuerdo a esa definición -improvisada en este breve espacio- la representatividad se logra, de manera legítima, mediante mecanismos de satisfacción de demandas que no permitan la existencia de elementos flotantes insatisfechos que puedan ser articulados por otros interlocutores adversarios capaces de ocupar el significante vacío de la representatividad y cargarse al gobierno en ejercicio, en cuestión de horas, sin una bala, como fue el caso del gobierno de Fernando de la Rúa en diciembre de 2001 en Argentina. No obstante, intuyo que el proceso populista va por otro lado: ni se trata de un método científico en sentido liberal, ni se trata de la co-

laboración inteligente del aparato partidario con la toma de conciencia de los sectores populares en sentido progresista; pero tampoco se trata de la satisfacción inmediata de todas las demandas para no perder votos, tal como lo consideran los críticos de los gobiernos democráticos participativos o populares.

Para autores europeos como Rosanvallon, los populismos son una deformación de las instituciones democráticas a corregir, ya que no es el típico poder de negación liberal sino poder de obstrucción de culturas viscerales. Ese poder de obstrucción es ejercido mediante tres modalidades: soberanía completa, soberanía crítica, y soberanía negativa. La soberanía completa es el poder de decir “no”, está establecido constitucionalmente, siendo esa misma la esencia de los tribunos romanos o de los éforos espartanos (2007: 133-139). Según Rosanvallon el “no” liberal a la representación es el de *“Un hombre que ‘dice no’ pero no un no de intervención y un no de renunciamiento, un no que consiste en dar media vuelta, en afirmarse en la ruptura. Expresa una exigencia, se levanta contra la injusticia del mundo: es un hombre de pie, que toma la palabra y marca con estruendo su distancia con el desorden establecido”* (2007: 162). Así, la soberanía crítica es la parte disidente de la ciudadanía que se presenta a sí misma como la fuerza moral crítica de la masa en la democracia liberal; el vacío producido por la huelga o el bloqueo son parte de esa modalidad negativa, diferenciándose de la política positiva que actúa por legislación (Rosanvallon, 2007: 154-157). De este modo, la oposición aparece como un pluralismo organizado que garantiza la división de poderes sin tener como objetivo ni tomar el gobierno, ni mucho menos cambiar la forma de gobierno, sino simplemente cambiar sus representantes (Rosanvallon, 2007:158-159). Según Rosanvallon, se debe diferenciar entre el rebelde que actúa en defensa de la libertad, del resistente en tanto ciudadano de pie como en el modelo de la resistencia civil, cita del disidente, un revolucionario que pone en relación lo político, lo moral y lo social (2007: 163-169). Pero el poder de obstrucción es otra cosa, no sigue el mecanismo de la libertad negativa en sentido liberal sino que es pura negatividad en sentido de liberación, que es política negativa. Eso, que finalmente es para Rosanvallon el populismo, es des-elección; no elige representantes, sino

que los desecha (2007: 173-176). Es el voto/veto liberado del miedo; aparece aquí como participación pública hostil que, bajo la pretensión de una supuesta democracia directa, representa en el fondo una conducta social regresiva (Rosanvallon, 2007: 180-184). El pueblo no elige como *demos*, sino que desecha como *okhlos*: “*Las elecciones contemporáneas son menos la posibilidad de optar por distintas orientaciones que juicios sobre el pasado. Por ello, el sentido mismo de la elección, cambió de naturaleza. Ya no se trata, en el sentido etimológico del término, de distinguir y de seleccionar candidatos, sino más bien de proceder a eliminaciones. Se puede hablar por ello de “deselecciones”*” (Rosanvallon, 2007:173).

Considero que el análisis de Rosanvallon es muy bueno, pero aplica a otro contexto, el europeo o americano, y lo que está explicando es un populismo dentro del marco liberal que señala una disconformidad popular con sus representantes, pero no con el sistema. Por consiguiente, si acordamos que lo importante en el campo de la teoría es hacer bien la pregunta antes que dar respuestas, lo primero de deberíamos practicar como investigadores académicos argentinos, es hacer nosotros mismos las preguntas a partir de las evidencias de nuestra realidad efectiva, y no perdernos en debates con preguntas instaladas desde otros contextos; preguntas que no son filosóficas sino retóricas porque responden a una respuesta política ya puesta de antemano, respuesta de poder a la cual la pregunta le dará legitimidad. En concordancia con esto, pienso que la pregunta por la crisis de representación es una pregunta retórica que no nos compete responder porque nos acorrala, pero sí nos corresponde formular la pregunta por la hegemonía. Del mismo modo, considero que la pregunta por la cultura es situada, sino más bien descontextualizada, por lo cual creo que en su lugar se impone la pregunta por el pueblo.

A modo de aportes al debate, presentaré las reflexiones de dos autores argentinos con los que me he formado, el filósofo posmarxista Ernesto Laclau, y el teólogo del pueblo Lucio Gera, exponente indiscutible de la versión argentina de la Teología de la Liberación, la cual se conoce como Teología del Pueblo.

## ¿Representación o hegemonía? Ernesto Laclau

Para un autor argentino como Ernesto Laclau, los populismos son una racionalidad propia de pueblos en condiciones económicas que no han llegado a procesos industriales avanzados que permitan la satisfacción de demandas de la mayor parte los sectores, haciendo que las demandas insatisfechas se conviertan en elementos flotantes, capaces de articular formaciones discursivas que son al mismo tiempo destituyentes y constitutivas de identidades políticas contingentes, también momentáneas. Explica Laclau que cuando no se puede lograr un sistema definido de diferencias, los antagonismos se multiplican, pasan a formarse muchas cadenas de equivalencias, los centros se multiplican, es lo que Gramsci llamó crisis orgánica. Eso ocurre en sociedades industriales avanzadas, dice Laclau, donde se da la “lógica de la diferencia”, en cambio, allí donde se da la explotación centralizada se provoca la división de lo político en dos campos mediante la “lógica de la equivalencia”. Por tanto, mientras en los países de industrialización avanzada se da la “posición democrática de sujeto”, en el resto se da una “posición popular de sujeto”, y esto hace que las lógicas populistas no sean todas iguales, y lo mismo ocurre con los modos de representación.

En contextos económicos de industrialización no avanzada, la lógica de la equivalencia se da como resultado de una lucha política que busca articular discursivamente las distintas fuerzas, que no son clases como en el marxismo sino distintos sectores. Cualquier símbolo -como el de nación o religión- puede articular nuevas posiciones de sujeto, por lo cual, en la lógica populista, la idea de representación cambia por la de articulación. Dicho de otro modo debería entenderse -y definirse- de manera distinta la noción de representaciones en distintos contextos económicos y políticos, negando así todo enfoque esencialista de las relaciones sociales y de la representación política. La lógica de la cadena de equivalencias, la que se da en sociedades industriales no avanzadas y que permite la posición discursiva popular participativa de sujeto -y no democrática representativa de sujeto- levanta en esos contextos una frontera interna que permite constituir identidades y al mismo tiempo elimina la brecha entre lo político y lo social.

Para Laclau, la hegemonía “aparece” en el momento de crisis, porque la crisis, es decir el vaciamiento de la representatividad, es su condición de posibilidad. Es ahí cuando emerge como práctica articuladora, cuando todavía los elementos, en tanto significantes flotantes, no se han podido constituir en momentos de un discurso, no han podido ser fijados con un sentido. Es el momento en que lo social no puede cerrarse. Dicha práctica requiere de un sujeto articulante que -a diferencia del marxismo- no es la clase social sino la formación discursiva que articula el pueblo a partir de puntos nodales -demandas insatisfechas que asumen la representación- estableciendo en el espacio político una frontera que lo divida en dos campos. Es allí cuando se produce una formación hegemónica que, como práctica articuladora, antagoniza y constituye identidades relacionales (Laclau, 1985: 179).

La articulación hegemónica de elementos flotantes, que en los populismos desplaza la representación partidaria, es lo que Gramsci denomina guerra de posición pero, si bien modifica la identidad de los actores, no es por eso como su condición de posibilidad. Laclau se separa, entonces, de Gramsci en dos conceptos: ni la clase es el sujeto social, ni la hegemonía es preexistente al antagonismo. La articulación hegemónica reemplaza a la idea de representación y la “autonomía” que cobra es resultado de prácticas articuladoras de construcción hegemónica y no de actos fundacionales de poder. La formación hegemónica que lleva al antagonismo se constituye en la frontera entre lo que el Uno dice que “es” lo Otro, y el Otro afirmándose en su “estar”. Dicho de otro modo, el Uno impide el “ser” al Otro cargándolo de determinaciones que legitimarán la explotación, por ejemplo armando una cadena de significantes positivos que lo determinan a ser explotado: negro, pobre, drogadicto, golpeador, violador, vago. Pero el Uno se entiende a sí mismo como lo indeterminable, es decir, como dios, porque el Uno se pone en el lugar de dios, y se define por no ser lo Otro: no soy negro, pobre, drogadicto, golpeador, violador, vago. Simplemente “es el que es” como en el Génesis 3,14 donde Dios se define como “*soy el que soy*”, inefable. Lo Uno de las sociedades como el Dios Uno del judaísmo es irrepresentable, simplemente está, y el Otro no está y es determinado por lo Uno. Pero si el Otro también se afirma en su “estar”,



antes que perder el tiempo negando todas las determinaciones que le caen encima, entonces tenemos el momento antagónico, que es el momento de lo político, pero es solo un momento. Por eso, en la formación social, tenemos un conjunto de agentes empíricamente dados; pero en el caso de la formación hegemónica, tenemos un conjunto de momentos discursivos (Laclau, 1985: 187).

La totalidad se da en el momento de la formación hegemónica cuando desde la articulación discursiva se pone límite a la multiplicación de la diferencia y se constituye una identidad de lo Otro como pueblo. En el “decir” está la totalidad, pero es un decir cambiante en cada articulación, por eso la totalidad es abierta, parcial, contingente e inmanente, porque el decir es interno a la articulación, no viene de afuera ni la subyace. El decir, es una palabra en acto que pone límites a las infinitas determinaciones y construye identidad. Lo fundante de lo social es, entonces, la palabra hegemónica que emerge en un espacio político dividido en dos campos antagónicos.

### *Identidad*

En los sistemas populistas la palabra hegemónica, capaz de lograr la unidad de los fragmentos, es el resultado de una práctica articuladora entre identidades relativas, desde el interior mismo de lo social y no como superestructura. Para Laclau la identidad no subyace a lo real, sino que es producto de un movimiento estratégico entre posiciones discursivas antagónicas, y dicho movimiento es una práctica articuladora entre elementos, es decir, entre fragmentos de la unidad orgánica perdida (Laclau, 1985: 189-130). Esto significa que la identidad pasa a ser relativa a su posición discursiva. Así, el pueblo como totalidad aparece en un momento de la “práctica articuladora discursiva”. Ese momento es la falla, o crisis, que resulta de una unidad totalizante fragmentada. La práctica discursiva, al poner en relación los fragmentos -que Laclau denomina “elementos”- de esa unidad perdida, modifica la identidad de los mismos. Estos elementos, en tanto diferencias o demandas, son “significantes flotantes” -en tanto no han sido aún articulados por un discurso- y están en busca de una fijación o momento que les dé sentido, y ese sentido sólo puede darse en la media-

ción discursiva. El discurso genera los lazos necesarios entre los elementos o demandas diferentes para que estos puedan, a partir de su articulación, equivalerse, es decir constituir su identidad como relacional.

De este modo, la totalidad contingente de la articulación pasa a ser necesaria, desde el momento en que es la condición de posibilidad de cualquier identidad. Por consiguiente, las relaciones no son producto de un esfuerzo lógico formal sino que se dan en discurso, y el pueblo se constituye como identidad a partir de una práctica capaz de articular en el discurso la fragmentación. Laclau se separa así de una idea de sobre-determinación, al modo de la sobredeterminación económica de la teoría marxista para la cual no hay contingencia sino necesidad *a priori*, siendo los sujetos sociales constituidos, determinados, por las relaciones de producción (Laclau, 1985: 133-141). La identidad pasa a ser relacional, y las relaciones contingentes pasan a ser necesarias, ya que la necesidad no radica en un principio subyacente exterior al discurso, sino que emerge del discurso mismo. A su vez, el discurso no es una totalidad cerrada, ya que la fijación de los fragmentos o elementos en momentos, no es completa y varía en cada falla o crisis del concepto que hasta entonces la contenía, como totalidad. Como no hay identidades externas plenas fuera del discurso, el pueblo se constituye en la tensión interna de éste (Laclau, 1985: 149-155).

Por tanto, buscar constituir pueblo como un objeto, es un objeto imposible, ya que no hay esencia al margen la articulación discursiva. Es posible una fijación parcial mediante “puntos nodales”, es decir que, ciertos significantes privilegiados del discurso que pueden fijar el sentido para toda la cadena de significantes en un momento. Esto refiere al concepto de valor en Saussure, para quien el significado de un término siempre es relacional, ya que se determina por su posición respecto de otros. Al mismo tiempo reconoce Laclau como necesario un “esfuerzo” por limitar la contingencia, que no pasa por un principio subyacente sino por el esfuerzo de fijar -de hacer aparecer- en un sistema relacional, los elementos diferentes como simbolización, como metáfora (Laclau, 1985: 154-156). La necesidad está en lograr cierta regularidad en la dispersión, en constituir un “sistema de posiciones” como estructura y no como superestructura. Por lo tanto, no hay distinción entre lo lingüístico y lo práctico; ambos son la práctica cul-

tural. Dicho de otro modo, en el discurso estaría el sentido pero no existe fijación absoluta de sentido, como tampoco existe no-fijación, ya que el sentido excede a la fijación discursiva, porque la fijación es parcial.

La noción laclausiana de pueblo consiste en que el sujeto pueblo, como identidad colectiva, se constituye en la posición discursiva de sujeto, y el discurso en una unidad de posiciones. Esto es de relevancia para entender el populismo. Mientras para el marxismo los sujetos eran las clases sociales que, en tanto unidad, se constituían en torno a intereses determinados por su posición en las relaciones de producción, para Laclau, en cambio, el concepto de clase obrera refiere a los agentes que ocupan esa posición de sujeto y no a una clase. Critica así la interpretación marxista de sujeto como clase social, diciendo que allí la unidad de la clase se piensa como futura y la representación como presente. Para Laclau, eso produce una escisión entre el obrero real y sus intereses representados por la vanguardia del partido. De modo que, tal representación es en sí misma una ficción ya que, si bien representa algo que existe, ese algo está ausente hoy, por lo tanto, el partido no representaría obreros reales sino intereses históricos (Laclau, 1985: 160-161). La representación de los intereses históricos por parte del partido no es más que un discurso que, en tanto práctica articuladora, constituye los mismos intereses que representa. Laclau, entonces, dirá que lo máximo que puede hacerse es hegemonizar ciertas demandas mediante una práctica articuladora que las fije como momentos de un discurso que les dará un sentido contingente. Dirá Laclau que los sujetos políticos no pueden ser el origen de las relaciones sociales, aunque estén dotados de capacidades que le permitan esa práctica, porque toda experiencia social posible depende en última instancia de una articulación discursiva.

La unidad, en tanto totalidad, no subyace como racionalidad. Es un “imposible”, por lo cual toda positividad pasa a ser solo una metáfora. El pueblo como totalidad cerrada es un imposible, solo es práctica discursiva, y no puede ser determinado, definido, fijado en su sentido, de una vez y para siempre (Laclau, 1985: 168-169). La identidad popular es precaria, lo que indica un alto grado de movilidad en las diferencias y torna imposible la representación.

## *Antagonismo*

Según Laclau y Mouffe, en el campo de lo social no puede hablarse de contradicción como en el campo de la lógica, ni de oposición como en el campo de lo físico, sino de antagonismo, reemplazando la noción de “fuerzas opuestas” por la de “fuerzas enemigas” (1985: 165-167). Por tanto, se da una relación antagónica cuando la intención de afirmar la identidad por parte de uno impide la afirmación de la identidad del otro, es decir, su ser objetivo es un símbolo de mí no ser. En el antagonismo el lenguaje sólo puede existir como manifestación, como metáfora. Si hay antagonismo ya hay identidades, donde la presencia de Uno impide el ser del Otro. La relación de antagonismo imposibilita la constitución de las identidades plenas. Por ejemplo, si A es un campesino y B es un propietario que impide a A ser campesino, A es una positividad que se opone a B en tanto otra positividad, pero A nombra a B como A, o se nombra a sí mismo como B. De este modo se produce lo que Laclau llama “fracaso de la diferencia”, es decir que la misma existencia de uno impide al otro su determinación. Por consiguiente, el lenguaje fracasa porque no hay palabras para definir al otro, entonces, la forma de llenar ese vacío del lenguaje es la metáfora como alternativa a la constitución de lo social.

El sujeto se construye en el discurso, en su incorporación al campo de lo simbólico, el antagonismo impide esa constitución, por lo cual parecería que el antagonismo es el fracaso de una totalidad, pero pensar que una totalidad puede existir más allá de la articulación de las diferencias en el discurso, sería caer en el totalitarismo. Para salir del antagonismo Laclau plantea la lógica de la equivalencia, y la define como una relación entre términos diferentes -sino no sería una relación de equivalencia sino de identidad- y subvierte aquello que impide el cierre parcial de lo social, al disolver las especificidades de cada posición. Es decir, subvierte la positividad de la diferencia de los elementos que pretende que todos expresen algo idéntico que los subyace (Laclau, 1985: 170).

## **¿Cultura o pueblo? Lucio Gera**

Partiré del supuesto de que la cultura es *locus* de poder. ¿Por qué *locus* de poder? A eso se llega luego de comprender la definición de la Teolo-

gía del Pueblo en su versión latinoamericana para la cual cultura es expresión de un *ethos* particular, y *ethos* para esa corriente es intuición, es saber, no conocimiento, o -si se prefiere- conciencia. Cultura como *ethos* es conciencia de valores.<sup>1</sup> El sujeto de ese *ethos* es colectivo, y la filosofía latinoamericana de la praxis lo llama pueblo. Por eso, en la región, se usa más el vocablo pueblo que sociedad o cultura. Por lo cual puede concluirse que en América Latina, decir cultura es decir pueblo como *ethos*-sujeto colectivo que juzga. La pregunta podría ser: ¿Cómo se hace un pueblo? Se hace pueblo juzgando, porque el acto de juzgar-valorizar es constitutivo del *ethos* y eso es cultura, pero juzga un sujeto colectivo, por eso esta corriente dice pueblo y no cultura; antes de ese acto, el de juzgar, no hay ni valores, ni cultura, ni sujeto, ni identidad, ni pueblo. Dijo el teólogo argentino Lucio Gera en 1974 -y le costó la palabra, ya que la dictadura lo enmudeció- *“Cuando el individuo de un pueblo los intuye, [a los valores] se intuye a sí mismo ‘con otros’ y así toma conciencia de grupo (...) de ser diferente de otros pueblos (...) así la cultura consiste en la auto-identificación que un pueblo hace de sí como sujeto (...) colectivo particular”* (Gera, 1974:169-224; Azcuy, 2006: 105). Ese sujeto colectivo, que es el pueblo -de acá en más, y no cultura- se percibe como universal pero concreto, y se constituye, históricamente, en relaciones de injusticia. El *ethos* constitutivo del pueblo se da en el momento de intuir valores al juzgar entre la vida y la muerte, condición que genera las relaciones de injusticia. Entonces, pueblo o cultura se constituye en la resistencia por la vida como destino necesario:

*“Por eso, surgida de la necesidad de vivir y de desplazar las fronteras en las que el hombre se siente amenazado de morir, la cultura se constituye ante la constante alternativa entre la vida y la muerte. Esto lo experimenta muy bien el hombre que padece hambre, el pueblo colonizado. Pero si es así, la cultura implica estar ante el destino’, tener que enfrentar, desde la libertad, el propio destino (...) se le exige al hombre, como en la raíz de su quehacer cultural, reconocer los destinos imposibles, lo que ya es ne-*

<sup>1</sup> Para explicar la Filosofía de la Praxis latinoamericana usaré la síntesis hecha por el teólogo argentino Juan Carlos Scannone.

*cesidad, pero también elegir el propio destino posible y tener un proyecto sobre sí mismo”* (Gera, 1974:607).

En esta cita nos encontramos con algo interesante: el cruce entre necesidad y libertad, algo que surgió como categoría fuerte de análisis en el contexto del pensamiento argentino sobre la política popular en las décadas de los años sesenta y setenta. Sin embargo, no considero que volver sobre esa reflexión sea dar un paso atrás, sino por el contrario, un modo de recuperar un eje de debate que dio identidad a la generación académica que nos precede, y que es nuestra particularidad en el contexto de los debates académicos europeos. Aunque no se trata, como dije anteriormente, de hacer filología de nuestros autores sino de ver qué puede retomarse hoy de manera eficaz para un problema actual. Dicho de otro modo, cómo elegir libremente un destino en medio de relaciones sociales injustas que hacen percibir eso como algo natural, necesario, enmascarando su verdadero carácter histórico y contingente. Según Gera, si historia son acontecimientos que sumergen al hombre en la necesidad de una resistencia por la vida, allí, desde su libertad constitutiva, el hombre puede dar a ese acontecer un sentido, que visibilice las causas de esa falsa naturaleza por un lado, y su carácter contingente por otro. Ser libre en la necesidad es un misterio solo para la ciencia, pero para la sapiencia es saber que el acontecer histórico de lo posible: *“Se necesita de una honda sabiduría para captar en cada momento el espacio fronterizo que se extiende angosto entre la imposible utopía, que dilata el campo de la historia a la medida amplia del espacio de la fantasía, y la actitud fatalista, que reduce esa misma historia a los ‘hechos dados’ (...) a naturaleza”* (Gera, 1974: 607). Entonces, historia no es necesidad sino hechos y sentido.

El hecho es lo empírico; sentido es lo que acontece a partir del hecho. Nuevos hechos confirman el sentido dado, y salvan, o frustran la expectativa puesta, y esclavizan. He ahí la historia (Gera, 1974: 608). Interpretar la historia, los *factum*, como signo -es decir, darle sentido a los hechos- es la respuesta al qué hacer. Se trata de “ver”, según la filosofía latinoamericana de la praxis, de “leer”, según Althusser, en la cultura de una época, indicios de liberación. No se trata, para esta corriente, de evaluar si la historia se acerca o se aleja de la elipse marcada. Es más fácil en la historia corregir al

hecho que sale de la elipse señalada como si fuese necesaria que discernir para saber qué hacer, e intentar irrumpir en el rumbo con el acontecimiento. El sentido de la historia, entonces, es político: “*se trata de percibir en la historia contemporánea aquellos aspectos que constituyen una ‘chance’ [oportunidad] pastoral [política] (...), el reclamo de una conducta (...), el momento de una acción que hemos hecho y que viene a compaginarse con la maduración de circunstancias favorables que indican que ha llegado la hora...*” (Gera, 1974: 602). Entonces, la cultura, es decir, el pueblo es el campo del saber y de lo político.

### *Método latinoamericano: ver-juzgar-obrar*

La pregunta respecto la representación democrática implica, primero, tener un saber más o menos aproximado de los modos de representación que se dan en un pueblo concreto. El debate internacional, sobre todo en los claustros europeos y norteamericanos de la última década, como ya se mencionó al comienzo de este artículo, gira en torno a la crisis de representatividad y de gobernabilidad, pero en América Latina los estilos democráticos de las repúblicas modernas intentan devenir de representativos en participativos, pasando de una democracia liberal a una democracia popular. Por consiguiente, pensar el concepto de representatividad en estas latitudes implica construir otro arsenal de categorías, porque en América Latina no es la mediación actuada por el partido político la que constituye la identidad política popular, sino la intermediación simbólica de la cultural. Dicho de otro modo, no hay aquí crisis de representatividad sino otro modo de representatividad, ya que la cultura/pueblo es constitutiva de representación.

Al método del ver-juzgar-obrar lo constituyen tres momentos: 1) “ver” significa identificar si en lo fáctico existe una oportunidad generada hoy como momento de una acción que ya hemos hecho en el pasado y que recién ahora encuentra maduras las circunstancias; 2) “juzgar” significa que discernir en el campo simbólico de lo popular si una necesidad -una agonía- ya se desenmascaró como no-natural, es decir como contingente, y se manifiesta ahora como conflicto provocando el reclamo del pueblo

como sujeto político colectivo de una conducta reparadora; y 3) “obrar” significa que lo enunciado en los puntos anteriores son el resultado de una maduración que constituye pueblo. Son, pues, tres etapas: ver la situación histórica de un pueblo concreto, particular, local; reflexionar sobre ella a partir de la consideración de principios doctrinales que se recategorizan permanentemente; y decidir orientaciones de la acción.

Dicho de otro modo, el objetivo está dado, es lo fáctico, es lo agonístico -en términos de Chantal Mouffe- es lo real como premisa mayor, pero aparece simbólicamente, es decir en las representaciones de este pueblo, y hay que aprender a leer en sentido althusseriano. Ver, leer, consiste en desmascarar, desnaturalizar, poner en palabra, articular en el discurso público las causas que generan las relaciones de injusticia que impiden la vida y generan -como denuncian los obispos latinoamericanos en el Documento de Aparecida, y el Papa argentino en la exhortación *Evangelii Gadium*- una cultura de la muerte y la tristeza. La reflexión, como premisa menor, se da a partir de la moral política constituida en la experiencia de lo cotidiano como resistencia entre la vida y la muerte, como único recurso disponible. La conclusión de ese silogismo es la acción, que es praxis cultural que se manifiesta como representación, dando una nueva orientación, un nuevo sentido de lo real, generando nuevo campo simbólico de significaciones, como nuevo sistema de representaciones constitutivas de sujetos políticos colectivos, es decir, constitutivas de identidades-pueblo. De ese modo, la representación, en estos contextos, no es intermediación que aleja al sujeto colectivo pueblo de lo político sino resistencia cultural.

El método de tres etapas, ver-juzgar-obrar, queda claro. Pero: ¿dónde mirar? ¿Qué ver? ¿Sobre qué dato reflexionar? ¿Cuál es el objeto de la reflexión? ¿Dónde leer? (Gera, 1974: 614). La realidad debe mirarse como histórica, y debe mirarse un tiempo particular: el contemporáneo. A ese tiempo particular se lo mira en el *factum* actual que son hechos, estructuras, instituciones. Todo eso junto es lo “situado”, la mentalidad, lo simbólico, la cultura, la representación de una época. Lo situado “afecta” al hombre. Ver una realidad-situada no significa para esta escuela latinoamericana sólo observar empíricamente lo fáctico, sino ver la causa de esa situación.



El momento metafísico no está ausente sino que es *a posteriori*, es un trascendente puesto como tal a partir de la inmanencia como lo explica Oliver Marchart (2009: 22), pero como totalidad abierta, contingente, modificable, como lo señala Laclau, precisamente para no caer en los totalitarismos de lo que con mucha ligereza se acusa desde otros contextos a los populismos. Ver significa comprender más que observar, no se trata de una visión de la realidad a partir del lugar del conocimiento, sino de revelar las causas ocultas tras los efectos injustos. Eso es filosofía de la praxis. Se sabrán las causas por sus efectos. Se construirán las preguntas filosóficas a partir de ver los efectos, y no al revés. El efecto es la respuesta, pero: ¿cuál es la pregunta oculta, enmascarada; cómo hacer que los efectos, hechos opacos, se hagan transparentes y permitan al político visibilizar su causa, y al filósofo formular la pregunta? Se trata de ver la contradicción que genera una cultura de la muerte e identificar su causa, y ese ver, en América Latina, está cifrado por lo simbólico que es su modo de representar lo agonístico, por eso es necesario entrenar la mirada a otro lenguaje, y para eso hay que construir un elenco propio, local a interdisciplinario, de herramientas categóricas, y re-categorizables en cada momento político.

### *Identidad*

Lo que se vio en los '60-'70 fue conciencia de dependencia y voluntad de liberación, lo que Gera definió como "*La encrucijada de la presente situación se presenta, pues, bajo la forma de una contradicción entre liberación y dominación*". Es decir, ver, en los '60 y '70, era mirar la situación, ver en ella una contradicción como efecto y formular la pregunta filosófica para saber su causa. Así, conclusión fue que la identidad de América Latina-dominada se constituye en el proceso europeo del capitalismo moderno. Pero explicaba sólo una parte de la contradicción, la de la dependencia. Juzgaron, entonces, que la deliberación se constituyó en América Latina por la convergencia en España entre el cristianismo feudal en oposición a la naciente burguesía (Gera, 1974: 616). El objeto de estudio era el hombre situado en su contradicción histórica entre dependencia y liberación, pero luego de Laclau ya no se hablará de contradicción sino de antagonismo, porque el pueblo solo aparece como sujeto en el discurso.

Sin embargo, Gera no deja de percibir que la identidad del pueblo es su constitución como sujeto político colectivo. Por eso Gera dice que “*Es ineludible, en una tentativa de interpretación de la cultura, ir de la multiplicidad a la totalidad y unidad que implica esa cultura; ir de la exterioridad de sus creaciones y expresiones a su profundidad. Pero esa unidad y profundidad la encontramos en la conciencia que los pueblos tienen de sí mismos*” (Gera, 1974: 617). Esa unidad es el eje de liberación; está en ellos, y solo aparece cuando ponen de manifiesto su identidad que es constitutiva en el mismo momento de intuir el valor de la lucha por la resistencia en la vida. Aun así, la conciencia de resistencia indica que los pueblos latinoamericanos no están dominados culturalmente. Hay estructuras de dependencia política y económica, pero no teórica. Nuestro pueblo no está alienado sino necesitado, deshumanizado. Entonces, qué ver al momento de analizar la política subnacional: 1) si hay contradicción y cuál es su causa; 2) cuál es la necesidad y si hay conciencia de ella; 3) si hay oportunidad de articulación discursiva entre los distintos sectores indignados, es decir, deshumanizados.

La segunda etapa del método es la de juzgar a partir de los fundamentos doctrinales, de la teoría. La filosofía latinoamericana plantea tres núcleos doctrinales: 1) considerar la representación de hombre como sujeto con cuerpo, ya que valorar el cuerpo es la garantía de defender las condiciones humanas mínimas en que vive un cuerpo; 2) considerar la representación de los hombres como hermanos garantizar un “nosotros-pueblo”, ya que el pueblo latinoamericano tiene la representación de un Dios que no es simplemente un dios creador, como el dios liberal deísta, sino un Dios misericordioso que crea hombres “hermanos” a imagen de un Dios que es *logos* y hace que todos los hombres sean *logos*, es decir ‘rationales’; 3) considerar la representación de liberación política de los pueblos, pero también la de salvación escatológica, que es “ya pero todavía no”, eso habilita los procesos históricos de liberación que anticipan la nueva época atravesando generaciones.

## Antagonismo y analética como lógica constitutiva de identidades políticas populares: a partir de la síntesis de Juan Carlos Scannone

La filosofía de la praxis latinoamericana presentó al investigador de las distintas disciplinas una nueva lógica, que no era ni lineal ni dialéctica, sino *analética* -en el caso de Scannone- o antagonica -en el caso de Laclau-. Una lógica que puede ayudar a comprender hoy los nuevos modos de institución del poder a nivel subnacional, sino también a colaborar con los procesos de liberación. La filosofía latinoamericana de la praxis no recurre a la lógica dialéctica para explicar la determinación a la condición de pobre de un gran sector de la población, sino a la lógica *analética*. Por consiguiente, no sería en la categoría de devenir -como puede verse en la ciencia de la lógica hegeliana, la cual tiene como pre-categorías al ser y la nada- sino en la representación de *resistencia*, donde encuentra su fundamentación.

Para la lógica *analética*, la representación de resistencia emerge de la relación que se establece entre dos pre-representaciones: la de estar y la de mediación. Dicho de otro modo, el estar del pueblo pobre trabajador se manifiesta en la mediación, que es el lenguaje simbólico de la cultura popular, y se representa como resistencia. Esto significa que el símbolo culturalmente construido -o *sym-bolon*, que significa unidad en la diferencia- es la representación entendida como mediación, entendida como manifestación de una sapiencia, y no como interpretación de una ignorancia. Esa sapiencia popular es representación simbólica del “saber resistir en la vida”, un resistir que es afirmación eminente, o *analética*, de su estar antes que negatividad dialéctica de sus determinaciones. En la práctica cultural continua de esa afirmación, que es resistencia, se constituye su identidad como *ethos* histórico-cultural abierto, es decir trascendente y contingente al mismo tiempo. Dicho de otro modo, la pre-representación de estar, según Scannone, refiere a la existencia de un sujeto particular pero indeterminado, que es un nosotros-pueblo. Del mismo modo, la pre-representación de mediación hace referencia a la experiencia hecha lenguaje simbólico de ese nosotros-pueblo; una experiencia que es sapiencia y no ciencia, que es inteligencia orgánica y no individual. Por último, la representación de resistencia, la cual emerge de la relación entre el estar y la mediación,

refiere a un saber que es su *ethos* histórico-cultural como identidad de este pueblo-pobre-trabajador en particular; esa representación no es forma sino manifestación, o espíritu, de esa relación que se da entre el estar de un pueblo particular en una tierra particular, y la cultura como mediación.

En esta modalidad popular, tal como la describe Scannone -a quien sigo en estas páginas- no se habla de ser ni de conocer, sino de estar y saber. No dice, cómo el sujeto moderno, yo-pienso; tampoco dice yo-existo como el sujeto absoluto Dios. Dice yo-estoy. Se trata de un sujeto colectivo particular que sabe que está resistiendo en el acto mismo de afirmarse de manera eminente en su estar, allende de la negatividad. Esa afirmación, la de un pueblo particular en su estar-en-la-tierra, es el intento continuo -como práctica cultural, como *ethos* histórico- que hace por liberarse de la determinación a la pobreza, intentándolo no con un acto dialéctico superador en la doble negación, sino con el acto *analético* de afirmarse en su estar. Quien entiende esa lógica y la expresa se convierte en el significante vacío por el cual lo irrepresentable se hace representable y lo inefable, nombrable.

La pre-representación de estar refiere a la existencia del nosotros pueblo, es decir de un pueblo en particular, entendido como sujeto colectivo, o comunitario, situado. Esta pre-representación se pone en relación, y se manifiesta con, y en, la pre-representación de mediación, que es su lenguaje simbólico cultural. La afirmación eminente del estar de un pueblo en sus símbolos muestra su *sapiencia*, la de constituir su identidad resistiendo en su *ethos* histórico-cultural. El método que toma estas pre-representaciones -estar en la tierra y mediación simbólica- y las utiliza como herramientas hermenéuticas para la comprensión de la realidad, no es la dialéctica hegeliana como doble negación superadora, sino la *analética*, o el antagonismo. Ambos consisten en la autodeterminación positiva del pueblo que, mediante un lenguaje simbólico, dice y no dice, representa mediante un significante vacío su necesidad como símbolo de la contradicción de un sistema que no puede satisfacer demandas insatisfechas que son vitales. El pueblo latinoamericano, pueblo concreto en el pueblo local al que llega la política subnacional, tiene otro modo de lenguaje. El método *analético* de la afirmación del nosotros-estamos, es el modo que asume la identidad política -como representación escatológica, teológica y política- en un pueblo

situado, este pueblo particular latinoamericano y argentino, que afirma de manera eminente, positiva, su identidad ante una negación que lo subsume en la pobreza. Este modo de ver la realidad, que la filosofía latinoamericana de la praxis en los años sesenta y setenta identifica, lo cambia todo. Así, la racionalidad occidental, allí es entendida como *sapiencia*; la *sapiencia* como experiencia pre-lógica, a-tematizable, inefable; el *logos* como símbolo, como misterio; pueblo como nosotros-pueblo-pobre-trabajador; sujeto como orgánico; y la forma como relación *uni-trina*, y que es *arche* o fundamento abierto, parcial y contingente, de lo real como cultura del encuentro.

Dicho de otro modo, al yo pienso cartesiano, mediado por la reflexión, la filosofía latinoamericana opone, según Scannone, el nosotros-estamos como lo inmediato, es decir como lo irrepresentable. Del mismo modo, la categoría griega de ser -que remite a necesidad, identidad, inteligibilidad y eternidad- se desplaza por la de estar, remitiendo a un saber fenomenológico que se sabe y no se tiene. Así, la *sapiencia* popular es una forma de saber del pueblo no mediada por la reflexión, por lo cual no es auto-consciencia sino memoria. Esa *sapiencia* popular es experiencia de resistencia en la vida, y actúa como núcleo de sentido, desplazando la idea europea de una metafísica de la unidad perdida. De ese modo, la idea de búsqueda de una unidad originaria perdida -es decir, el *ground*, *arche* o fundamento trascendente, cerrado, necesario que da sentido a la totalidad y la garantiza- en América Latina se desplaza por la idea de *abground* como nuevo comienzo trascendente pero abierto, parcial y contingente, ya que el *abground* es el acto de liberación. Por lo tanto, mientras el cogito cartesiano de occidente pretende lograr la autoconciencia del yo trascendental mediante el concepto filosófico originado en el conocimiento científico, el sujeto comunitario latinoamericano articula en el lenguaje simbólico la certeza sensible. Para la filosofía de la praxis latinoamericana, y argentina, el yo trascendental es un nosotros-pueblo que pone en relación el yo-tu (Scannone, 1990a: 19-24).

Según Scannone, mientras la relación establecida por los griegos es la de espíritu-materia, y la de los modernos es la de sujeto-objeto, la latinoamericana es la de unidad-diferencia dada en la totalidad del nosotros-estamos, una totalidad que no subsume la alteridad del yo-tú-él. Ese estamos

refiere a la cultura, no entendida como *physis* o naturaleza sino como lo numinoso. Es un “estar nosotros” (Scannone, 1990a: 28), y eso habla de una resistencia a la negación o alienación; de ese modo, el antagonismo se presenta como constitutivo de su identidad, antes que como una negación de la negación superadora del conflicto. Sin embargo, ese antagonismo se da en la unidad, que no es superadora sino unidad en la diferencia. La resistencia del nosotros estamos es afirmación simbólica –como discurso inefable- de su estar. La resistencia en el estar es saber popular, y es un saber pobre, porque conoce y no conoce el absoluto. El absoluto está oculto -*lethe*- encarnado, en el lenguaje simbólico de una cultura, y el político debe desocultarlo -*aletheia* (Scannone, 1990a: 31). Mientras el occidente europeo pregunta por el ser, el latinoamericano saborea el estar, que es el acontecer (1990a: 27-38).

La pre-representación del estar será entonces el fundamento metafísico como punto de partida que permitirá entender la noción de *circumincesion* como relaciones mutuas. Para eso, es importante distinguir en la lengua latina -tal y como lo señala Scannone- el estar del ser para comprender la pre-representación de estar como fundamento de la cultura latinoamericana y sus anhelos de liberación. El vocablo “estar”, en latín es *stare*, y significa estar de pie; pero el vocablo “ser”, que en latín es *sedere*, significa permanencia. Ambos vocablos son indeterminados, y solo indican una determinación parcial, contingente, situada, fáctica, como por ejemplo, estar enfermo. En cambio, el vocablo “es”, en latín es *essere*, significa es, con lo cual es un vocablo determinado esencialmente a ser algo necesario, como por ejemplo, soy enfermo. Por eso, según Scannone, la filosofía latinoamericana no dice *el pueblo es* sino *nosotros estamos*. Dicho de otro modo, el vocablo “estar” remite al *da-sein* como acto, mientras que el vocablo “es” remite al *sein* como esencia. De ese modo, el estar se sustrae a la determinación, es previo al lenguaje, es ante-predicativo e incluso pre-ontológico. El *da-sein*, el ser que está ahí, es distinto al ser que está siendo algo (Scannone, 1990a: 45-49). Precisamente, desde el “estar” parte la teología latinoamericana, porque esa es la raigalidad de la sabiduría popular, anterior a la palabra que la determina. Scannone destaca que el “estar” no puede ser mediado por la reflexión porque es pre-lógico; sólo puede ser

mediado por el lenguaje del símbolo, que lo muestra y al mismo tiempo le es irreductible. Por eso el símbolo no es intermediación -como sí lo es la palabra- sino mediación. El “estar” no es necesario, por el contrario es contingente y ambiguo; no tiene un origen, a lo sumo puede tener una destinalidad fáctica. Esa facticidad lo hace misterioso, es decir inefable, irreductible a la tematización o a la problematización. Al “estar” del pueblo se lo sabe pero no se lo conoce. Y para saberlo hay que estar en el pueblo, ser un nosotros-pueblo (Scannone, 1990a:50-54).

La filosofía latinoamericana toma la categoría pueblo y dice “no la usamos en un sentido primariamente socioeconómico, por ejemplo como sinónimo de proletariado urbano y/o rural, sino con significación histórico-cultural, aunque en estrecha relación con el otro sentido” (Scannone, 1990b: 187). En esta significación de la categoría pueblo, lo ‘histórico’ refiere a la idea de que pueblo es siempre una categoría histórica, como una realidad concreta construida en la historia, en relación con una memoria, una praxis y un destino histórico común” (Scannone, 1990b:187). Lo cultural de la categoría pueblo refiere a *“la creación, defensa y liberación de un ethos cultural o estilo humano de vida de una comunidad, es decir su modo determinado de habitar en el mundo y de relacionarse con los otros hombres, con la naturaleza y con Dios”* (Scannone, 1990b:187). Esto lleva a Scannone a afirmar que es una categoría principalmente, pero no exclusivamente, política; es una *“comunidad capaz de constituirse en Estado”* (Scannone, 1990b:187).

Ahora, ¿cuál es ese pueblo que es sujeto de sabiduría? Pueblo es el sujeto colectivo-comunitario, histórico-cultural -cultura común, memoria común, estilo de vida común, destino común-, y ético-político, que se manifiesta como comunidad orgánica autodeterminada social, política e históricamente. Solo es pueblo el pobre y oprimido, es decir, el que no goza de privilegios y está a la base de la comunidad orgánica. La filosofía de la praxis latinoamericana no entiende el pueblo como clase social. Considera que la cultura latinoamericana está preservada en el pueblo pobre porque este no fue alienado por el colonialismo sino que le opuso resistencia cultural, conservando los valores que lo determinan a la solidaridad y la

justicia. Despega la categoría de pueblo de la categoría de clase proletaria, ya que pueblo son los oprimidos en general, no solo los trabajadores; oprimidos son los trabajadores industriales explotados, pero también los campesinos marginados, los desocupados, los desechados, los indígenas ignorados, las mujeres relegadas (Scannone, 1990b:220-225).

La sabiduría popular -la razón populista- es situada y universal al mismo tiempo porque como sabiduría humana de resistencia en la vida tiene validez universal; no es un universal abstracto, formal, ni tampoco concreto, de una parte, sino situado histórico-culturalmente. Universal situado significa para ellos que es una verdad universal pero se manifiesta en la pobreza. Aquí pobreza no es entendida como económica sino como ontológica, es la pobreza del ser, que será condición de la pobreza económica. Pobreza ontológica como grado extremo de contingencia del ser, de anodamiento de lo humano en grado máximo, al que se llega por la pobreza física (Scannone, 1990/2:226).

## Bibliografía

- ALTHUSSER, L. (2010) “Para leer el capital”, Siglo XXI, México.
- GERA, L. (1974) “Cultura y dependencia a la luz de la reflexión teológica”, en *Stromata* 30, 169-224.
- AZCUY, V., C. GALLI Y M. GONZALEZ (2006), “*Escritos teológico-pastorales de Lucio Gera*”, Ágape, Buenos Aires.
- LACLAU, E. Y C. MOUFFE (1985), “*Hegemonía y Estrategia*”, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- LACLAU, E. (2000). “Los nombres de Dios”, en *Misticismo, retórica y política*, Fondo de Cultura, Buenos Aires.
- MARCHART, O. (2009), “El pensamiento político posfundacional”, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- ROSANVALLON, P. (2007), “La contrdemocracia”, Manantial, Buenos Aires.
- SCANNONE, J.C (1990a), “Evangelización, cultura y teología”, Guadalupe, Buenos Aires.
- SCANNONE, J.C. (1990b), “Nuevo punto de partida de la filosofía latinoamericana”, Guadalupe, Buenos Aires.
- WEBER, M. (2007), “La política como profesión”, Espasa Calpe, Madrid.



## **Parte II**

### **Estudios sobre Personal Político Provincial**



# Reclutamiento Político y Orígenes Sociales de los Gobernadores Argentinos

*Germán Lodola*

Los gobernadores provinciales han sido actores políticos determinantes desde el nacimiento del federalismo argentino (Botana, 1977; Molinelli, Palanza y Sin, 1999). En el último tiempo se ha observado un creciente interés desde la ciencia política por el estudio de los gobernadores. Un primer conjunto de trabajos analiza la capacidad de los ejecutivos provinciales de influir sobre el destino de las carreras profesionales de los políticos (Jones, 2001, 2008; De Luca, Jones y Tula, 2002; Lodola, 2009) y, así, condicionar el comportamiento legislativo de sus copartidarios tanto en la Cámara de Diputados (Jones y Huang, 2005; Jones, Huang y Micozzi, 2012) como en el Senado (Kikuchi y Lodola, 2014). Un segundo grupo estudia los cambios operados en la distribución de recursos fiscales y responsabilidades de gasto entre diferentes niveles de gobierno, y cómo este proceso afecta el balance de poder entre el presidente y los gobernadores (Benton, 2009; Falletti, 2010; Bonvecchi y Lodola, 2011; González, 2016). Un tercer cuerpo de estudios examina los determinantes de la variación provincial en los niveles de democracia e identifica las condiciones bajo las cuales es posible la democratización subnacional (Gervasoni, 2010; Behrent, 2011; Gibson, 2012). Por último, una cuarta corriente de investigaciones explora las causas de las decisiones de política redistributiva de los gobiernos provinciales y estima los retornos electorales asociados a diferentes patrones de gasto (Calvo y Murillo, 2004; Stokes, 2005; Remmer, 2007; Lodola, 2011; González y Lodola, en prensa).

A pesar de las importantes contribuciones para entender la dinámica de la política provincial y su relación con la arena nacional, la literatura politológica no ha prestado suficiente atención al estudio sistemático de las elites provinciales. En particular, no hay trabajos que utilicen a los gobernadores como unidad de análisis. Este capítulo intenta cubrir parte del vacío presente en la literatura. Concretamente, examina de qué manera un conjunto de variables informales, que no están directamente vinculadas con la experiencia política de los gobernadores ni con las instituciones legales y partidarias que determinan los mecanismos de selección de candidatos, intervienen en el proceso de reclutamiento de la elite gubernatorial. Estas variables, en general, refieren a la estructura social, los atributos profesionales y las características parentales de los políticos.

El examen empírico de estas cuestiones utiliza una base de datos inédita que contiene, además de indicadores detallados sobre patrones de carrera y ambiciones políticas, información biográfica sobre una serie de atributos sociales (edad, lugar de nacimiento y lugar de residencia en la adultez, tipo y nivel educativo, ocupaciones profesionales y lazos políticos familiares) de cada gobernador en el periodo 1983-2014.

La evidencia revela una considerable homogeneidad entre políticos de diferentes partidos y regiones del país en las tendencias que expresan las variables informales estudiadas. Así, existe un conjunto de rasgos sociales que favorecen notablemente el reclutamiento de ciertas élites para la gobernación. Ser medianamente joven, haber nacido en centros urbanos y haber vivido en ciudades capitales, haber cursado estudios universitarios, tener una profesión tradicional, y tener lazos familiares con elites políticas establecidas. Ciertamente, estos rasgos permiten el ascenso a posiciones de poder no sólo entre la elite política sino también económica y cultural tanto en Argentina como en otras democracias de la región.

Este capítulo contribuye al entendimiento de la política provincial de varias maneras. Primero, el estudio sistemático de los requisitos informales que intervienen en el proceso de reclutamiento gubernatorial permite saber quiénes son en realidad escogidos como gobernadores y qué tipo de liderazgo político ha existido en las provincias argentinas desde el re-

surgimiento de la democracia hasta nuestros días. Segundo, el examen de los orígenes o estructura social de los gobernadores ayuda a comprender cuáles son los valores, actitudes y preferencias políticas de los liderazgos provinciales puesto que muchas de las variables informales que aquí se examinan actúan como elementos de socialización de las elites (Camp, 2002). Tercero, en términos más generales, este trabajo contribuye a entender cómo se estructura socialmente el poder en regímenes federalizados o multi-nivel de gobierno.

El capítulo está organizado de la siguiente manera. Luego de esta introducción, la segunda sección repasa brevemente la literatura sobre carrerismo político en Argentina. La tercera sección presenta y discute analíticamente la evidencia empírica sobre la estructura social de los gobernadores. La sección final concluye.

### **El estudio del carrerismo político en Argentina**

La literatura sobre carrerismo político en nuestro país es relativamente escasa y ha estado dominada por un “sesgo legislativo” con énfasis en las instituciones nacionales. Algunos trabajos seminales, por ejemplo, describen los perfiles sociales y la dinámica de incorporación de los representantes al Congreso durante el periodo 1889-1955 subrayando la presencia de carreras políticas ascendentes, escalonadas entre niveles de gobierno (Cantón, 1966), y patrones de votación que reflejan clivajes regionales antes que partidarios (Smith, 1974). Se han desarrollado también algunos estudios que identifican atributos personales y de carrera de los legisladores nacionales durante el periodo democrático reciente (Panosyan y Goretti, 1985; De Riz, 1986, 1994; De Riz y Feldman, 1990; Molinelli, 1991a, 1991b; Molinelli, Palanza y Sin, 1999). Existen, además, unas pocas contribuciones relevantes que enfatizan el rol de las estructuras y liderazgos partidarios como mecanismo de reclutamiento para acceder al Congreso, desde la salida de la “política de notables” del régimen conservador (Ferrari, 2008) hasta la actualidad (De Luca, Jones y Tula, 2003; Jones, 2008). Finalmente, un grupo de analistas comenzó a utilizar información sobre las carreras y ambiciones políticas de los diputados y senadores como variable

independiente para examinar sus patrones de votación y actividad legislativa (Kikuchi y Lodola, 2014; Micozzi, 2013, 2014; Rossi y Tommasi, 2012).

La investigación politológica sobre el carrerismo político de actores subnacionales, en particular de los gobernadores, está aún menos desarrollada. De Luca (2008: 205-15) es uno de los pocos textos en esta dirección. El autor demuestra que el sistema electoral de lista cerrada y la descentralización de las reglas para la nominación de candidatos en Argentina refuerzan el control de la dirección provincial de los partidos sobre el proceso de selección. Esto resulta en aspirantes a la gobernación que son miembros naturales del partido (*party insiders*), algo más integrados en el caso de la UCR que del PJ, capaces de construir su propia maquinaria política o movilizar la del partido. Este resultado difiere del observado para el caso brasileño, donde factores ideológicos y regionales parecen determinar el tipo de candidato gubernatorial seleccionado. En efecto, Power y Mochel (2008: 229-38) sostienen que los candidatos de partidos de izquierda (ideológicos) y de estados pluralistas (aquellos donde la política no es controlada por una clique personal o un clan político familiar) tienden a construir carreras políticas más estrechamente ligadas a una organización partidaria que los candidatos de partidos de derecha (*catchall*) y de estados oligárquicos.

En una dirección más vinculada con los objetivos que se persiguen en este capítulo, Camp (1995, 2008, 2010) desarrolló una exhaustiva agenda de pesquisa sobre las elites políticas, económicas, eclesiásticas y militares mexicanas que incluye el estudio de los cambios operados en los orígenes sociales y las carreras políticas de los gobernadores a lo largo del siglo XX. La evidencia muestra un mayor grado de “localismo” en la generación de gobernadores del periodo democrático. La mayoría de éstos nacieron en pequeñas comunidades rurales, permanecieron en sus estados de origen o en estados vecinos para educarse, y comenzaron sus carreras políticas de la mano de un partido en cargos ejecutivos municipales.

## **Carrerismo político y orígenes sociales de los gobernadores argentinos**

El concepto de carrerismo político, tal como se lo utiliza habitualmente en ciencia política comparada, es un tanto impreciso. En términos esquemáticos refiere a tres procesos políticos analíticamente diferentes aunque relacionados entre sí: el reclutamiento político, los patrones de carrera para acceder al poder, y las ambiciones políticas al finalizar los mandatos. La evidencia empírica que se presenta y discute a continuación refiere al primero de estos tres fenómenos.

El reclutamiento político es el proceso a través del cual se seleccionan entre los ciudadanos socialmente favorecidos y políticamente motivados aquellos que alcanzan posiciones de influencia política significativa (Putnam 1976: 46). Este proceso, a su vez, puede ser dividido en dos instancias: la de certificación y la de nominación (Camp 1980: 463). La primera instancia consiste en la filtración de potenciales individuos a ser reclutados sobre la base de ciertos requisitos formales e informales exigibles a un líder potencialmente influyente y exitoso. Los requisitos formales que aumentan las posibilidades de ser reclutado por un partido o elite establecida típicamente refieren a la experiencia política o profesional previa. Los informales, en cambio, están asociados con factores tales como la edad, el género, la ubicación geográfica, los antecedentes socioeconómicos, la educación, las actividades profesionales, los lazos parentales y otras variables similares. La segunda instancia del proceso de reclutamiento refiere a la selección de un candidato previamente reclutado para ocupar un cargo. Los factores determinantes aquí remiten a variables de orden legal (sistema electoral, magnitud del distrito, cláusulas de reelección, organización geográfica federal o unitaria) y partidario (grado de organización, inclusión y centralización de las nominaciones).<sup>1</sup>

Esta sección examina un conjunto de factores informales típicamente identificados por la literatura sobre elites que intervienen en la etapa de certificación del proceso de reclutamiento político. La discusión se con-

---

<sup>1</sup> Para un análisis riguroso del proceso formal de reclutamiento político en América Latina, ver Siavelis y Morgenstern (2008).

centra en la edad de los gobernadores al momento de asumir el cargo, el lugar de nacimiento y el lugar de residencia en la adultez, el nivel y tipo de educación, las ocupaciones profesionales, y los lazos familiares con la política.

La información empírica proviene de una base de datos biográficos y de carreras políticas que incluye a cada uno de los gobernadores activos, esto es, todos aquellos individuos que ocuparon la gobernación por al menos seis meses consecutivos entre 1983 y 2014<sup>2</sup>. La muestra utilizada en este capítulo comprende 141 individuos: 116 gobernadores electos, 17 vice-gobernadores electos y 8 gobernadores interinos<sup>3</sup>. La construcción de la base de datos comprendió el tratamiento exhaustivo de numerosas fuentes secundarias tales como estudios que recopilan datos personales de políticos (Nogués, 1989; Sinatra y Velez, 1994; Velez, 1997; Argento y Gerschenson, 1999; Barón, 2006, 2008), libros periodísticos y (auto)biografías de gobernadores y familias políticas, listados oficiales de funcionarios de los poderes ejecutivos y legislativos nacionales, provinciales y municipales, datos oficiales sobre candidaturas, fotografías de boletas electorales provistas por la Dirección Nacional Electoral, horas de *Google* revisando publicaciones donde se mencionan a los políticos incluidos en la base y, en un número reducido de casos, entrevistas personales.

La primera variable informal que caracteriza el proceso de reclutamiento político y permite delinear el perfil social de las elites es la edad de los

---

<sup>2</sup> Este criterio excluye nueve vice-gobernadores e interinos que apenas ocuparon el cargo por algunos días o semanas. También se excluyen, por razones obvias, a los interventores federales.

<sup>3</sup> Existen suficientes motivos para incluir a los vice-gobernadores e interinos en el análisis. Primero, no hay diferencias apreciables entre el perfil socioeconómico de éstos y el de los gobernadores electos. Segundo, en promedio, ocuparon la gobernación por un periodo suficientemente largo de tiempo: 15,6 meses consecutivos. Esto se debió a que el gobernador electo murió en el cargo (3 casos), asumió la presidencia (4), fue nominado en el gabinete nacional (2), ocupó una banca en la Cámara de Diputados (1), renunció (11) —usualmente para evitar un proceso de juicio político— o fue destituido por este mecanismo por la legislatura provincial (4 casos). Tercero, el 54% de los vice e interinos fue candidato a algún cargo electivo al finalizar sus mandatos y el 33% intentó la reelección (70% de ellos exitosamente). Estos datos sugieren que, en promedio, son políticos de fuste en sus distritos. Por lo tanto, si los vice e interinos fueran excluidos sobre la base de que no fueron originalmente electos para el cargo de gobernador se estaría incurriendo en un sesgo de selección.



candidatos cuando obtienen al cargo (Brace, 1984; Squire, 1988; Kiewiet y Zeng, 1993; Camp, 1995). Los datos para el periodo aquí analizado indican que los gobernadores argentinos acceden mayormente al ejecutivo provincial en edades intermedias, una vez que sus carreras profesionales (generalmente vinculadas a la política) están ya avanzadas. De hecho, el gobernador promedio ocupó por primera vez ese cargo a la edad de 51,6 años. Esta cifra representa casi 20 años más que el promedio de edad de los argentinos en 1991, una fecha de referencia adecuada debido a que el año medio de nacimiento de los gobernadores incluidos en la base de datos es 1944. Este hallazgo es consistente con los reportes de la literatura sobre elites políticas en democracias desarrolladas, donde se observa una relación positiva entre la edad de los políticos y la ocupación de puestos relevantes en la jerarquía de cargos. Por ejemplo, algunos autores han señalado que la edad promedio de los líderes políticos más relevantes de Estados Unidos en el siglo XX es entre 50 y 55 años (Lehman, 1953; Schlesinger, 1966).

La Figura 1 muestra el porcentaje de gobernadores electos para cada uno de los cuatro grupos etarios seleccionados. La información distingue porcentajes para tres fuerzas políticas que al menos en una oportunidad obtuvieron una gobernación (PJ, UCR, Partidos pequeños y provinciales o PP) junto con el porcentaje promedio de la muestra completa<sup>4</sup>. En general, las edades tienden a distribuirse de manera bastante normal aunque con valores promedio más altos en el franja etaria 45-64 años donde se ubica el 46% del total de los gobernadores. Sólo unos pocos políticos exitosos obtienen la gobernación cuando son muy jóvenes (20,6%) o mayores (13,5%).<sup>5</sup>

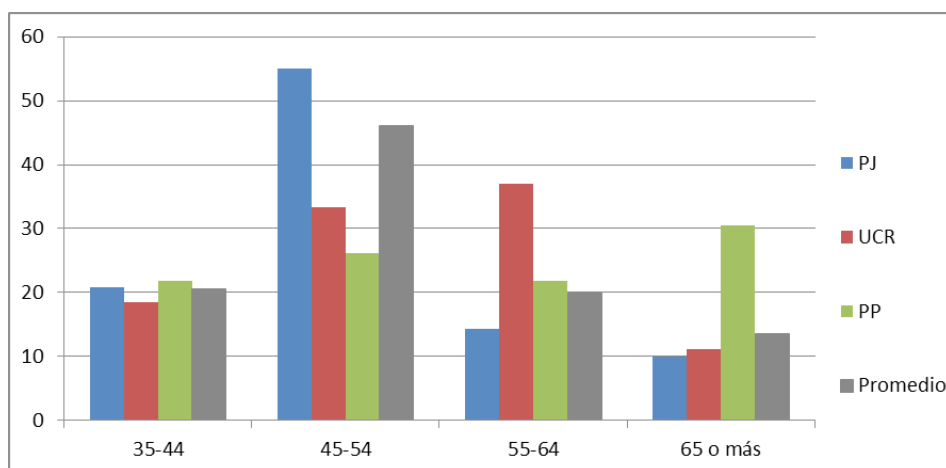
---

<sup>4</sup> Dentro de las categorías PJ y UCR se incluyen a todas las expresiones partidarias y frentes electorales que se identifican como peronistas y radicales respectivamente. Los partidos pequeños son los siguientes: Afirmación para una República Igualitaria, Frente Grande, Partido Socialista y Propuesta Republicana. Por su parte, los partidos provinciales incluyen: Partido Acción Chaqueña, Partido Autonomista Liberal, Partido Nuevo, Movimiento Popular Neuquino, Partido Renovador de Salta, Partido Bloquista, Cruzada Renovadora, Movimiento Popular Fuegoño y Fuerza Republicana.

<sup>5</sup> En un trabajo clásico, Schlesinger (1966) identifica un patrón similar en Estados Unidos donde los candidatos a la gobernación más exitosos de la primera parte del siglo XX tenían entre 45 y 50 años de edad. Por otro lado, Norris y Lovenduski (1995) encuentran que el porcentaje más elevado de parlamentarios en catorce democracias desarrolladas se ubica en el grupo etario 40-50 años.

En la Figura 1 se observa, además, que los patrones etarios de reclutamiento político gubernatorial presentan cierta variación entre partidos políticos.<sup>6</sup> El PJ en su conjunto recluta una mayor proporción de gobernadores jóvenes: el 75,8% tiene menos de 55 años. Este dato parece indicar que el sistema dinámico de reclutamiento partidario del peronismo tiende a seleccionar candidatos a la gobernación más jóvenes que sus predecesores. La UCR, en cambio, exhibe una menor renovación de sus elites políticas regionales concentrando la mayoría de los gobernadores (70,4%) entre los 45 y 64 años. Por último, las terceras fuerzas políticas (con la importante salvedad que, por criterios de codificación, constituyen un grupo heterogéneo de partidos) muestran el porcentaje más alto de gobernadores mayores de 64 años (30,4%).

**Figura 1. Edad de Ingreso a la Gobernación, 1983-2014**



Notas: (1) Los valores expresan porcentajes. Número de observaciones: PJ 91, UCR 27, PP 23. N=141. (2) En todos los gráficos se considera el primer ingreso de los gobernadores que ocuparon más de una vez la gobernación.

<sup>6</sup> No se observan, en cambio, modificaciones significativas en la edad de ingreso a la gobernación cuando ésta es analizada en el tiempo, sea por elección, década o periodos presidenciales. Tampoco se identifican variaciones entre diferentes regiones del país.

Un segundo conjunto de factores de naturaleza informal que intervienen en las dinámicas de reclutamiento, y por lo tanto modelan rasgos sociales distintivos de las elites políticas, remite a variables de ubicación geográfica (Camp, 2002: 64). El lugar de nacimiento y el lugar de residencia en la adultez tienen importantes consecuencias para el ingreso en la vida política ya que condicionan la extensión de los contactos y redes personales que los individuos pueden establecer con los círculos de elites. Así, los políticos que nacen en grandes ciudades (y que raramente las abandonan para vivir en otro sitio) aumentan la oportunidad de aceitar vínculos estrechos con elites ya establecidas y con futuras elites de su misma generación al compartir instituciones educativas, actividades sociales y relaciones culturales que generan lazos perdurables de amistad.

Los indicadores geográficos más comunes del lugar de nacimiento son si el político nació en la misma región que representa o gobierna, y si proviene de un entorno rural o urbano. Poco más de dos tercios (68%) de los gobernadores argentinos nacieron y crecieron en la provincia que luego gobernaron. Como uno debería esperar, el mayor porcentaje de gobernadores no nativos pertenece a las provincias patagónicas (40%), donde solo recientemente se establecieron de forma continua varias generaciones de familias políticas locales<sup>7</sup>. Además, los datos biográficos indican que cerca del 63% de los gobernadores nació en una localidad o centro urbano, y 6 de cada 10 de éstos lo hizo en una capital de provincia<sup>8</sup>. El relativamente alto grado de procedencia urbana de los gobernadores, que no muestra variaciones regionales significativas ni cambios a lo largo del periodo aun cuando se incrementó el nivel de urbanización en Argentina, reproduce un patrón de reclutamiento característico no solo de las elites políticas sino también de las económicas y culturales tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo (Szyliowicz, 1971; Verner, 1974; Putnam, 1976; Smith, 1974; Camp, 1980).

---

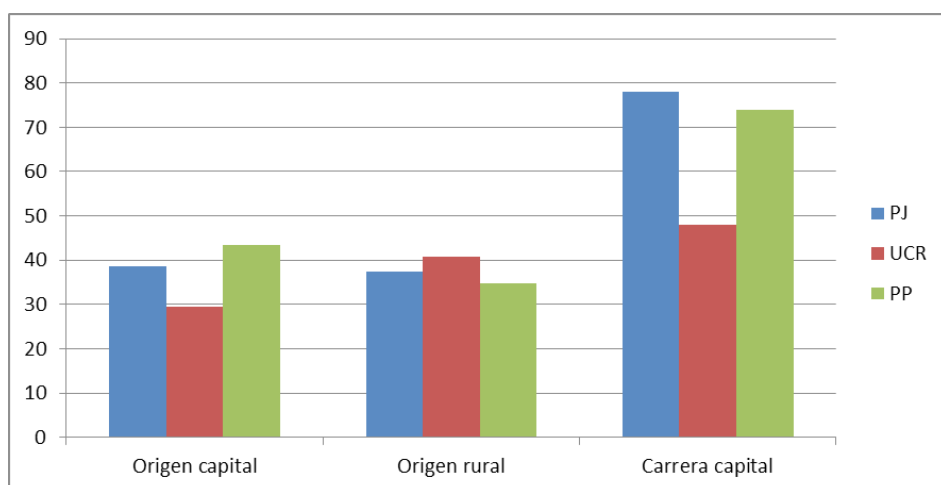
<sup>7</sup> No resulta tan sorprendente que un tercio de los gobernadores haya nacido en otra provincia dado que los territorios nacionales se provincializaron en la década de 1950 y la migración interna sufrió un proceso de intensificación entre 1930 y 1970.

<sup>8</sup> Por localidad urbana se entiende a las ciudades con más de 20.000 habitantes según el censo nacional más cercano a la fecha de nacimiento del gobernador.

Los estudios sobre elites y la información disponible revelan claramente que en ocasiones es menos relevante el lugar de nacimiento para entender el ingreso de los individuos a la política que el lugar de residencia en la adultez. Es en ese contexto donde las personas generan sus redes de contactos, eventualmente incursionan en la actividad política y construyen sus propias carreras profesionales. Si clasificamos a los gobernadores de acuerdo a los datos de residencia en la vida adulta, se observa una preponderancia abrumadora de las capitales de provincia. En efecto, alrededor del 72% de los ejecutivos provinciales pasó la mayor parte de sus vidas (y comenzó su trayectoria política) en una ciudad capital, mientras que apenas el 10% lo hizo en comunidades rurales.

La Figura 2 muestra la variación entre partidos políticos en algunas variables geográficas de interés. Como puede apreciarse, los gobernadores del PJ parecen tener una estructura social algo más urbana que el resto, en particular que los radicales. Proporcionalmente, los peronistas tienen un origen más capitalino y menos rural, y tienden en mayor número a construir carreras políticas en las capitales de provincia.

**Figura 2. Atributos geográficos de los gobernadores, 1983-2014**



Notas: Los valores expresan porcentajes. Número de observaciones: 138, 138, 141.

La tercera variable informal que afecta el proceso de certificación de candidatos a ser reclutados para ocupar puestos políticos relevantes es la educación. Aun cuando en las democracias modernas el nivel educativo no es una condición necesaria para acceder a posiciones electivas, incluida la de gobernador, los rasgos educativos de las élites políticas en general muestran el creciente peso de la educación universitaria. De hecho, en las últimas décadas la formación universitaria se ha transformado en un determinante crucial de la elegibilidad de los políticos para altos puestos y un requisito de entrada ineludible a los círculos de élite. Naturalmente, la educación impacta sobre la composición del tipo de elite gobernante puesto que constituye una fuente de socialización de ideas, creencias y actitudes que se expresan en decisiones de política pública.

Las elites gubernatoriales argentinas, con independencia de su pertenencia político partidaria, son considerablemente educadas habida cuenta de que el 84,4% obtuvo un título universitario en algún campo profesional, el 8% completó estudios terciarios o inició pero no finalizó estudios universitarios, y apenas el 7,6% no logró completar la escuela secundaria. Aun cuando un alto porcentaje de líderes políticos provinciales tienen formación universitaria, mientras que son relativamente pocos los argentinos que tienen educación superior (6,4% de la población mayor de 20 años), un número muy reducido de ellos (11 casos o 7,8%) ha realizado estudios avanzados de posgrado en el país (9 casos) o el extranjero<sup>9</sup>.

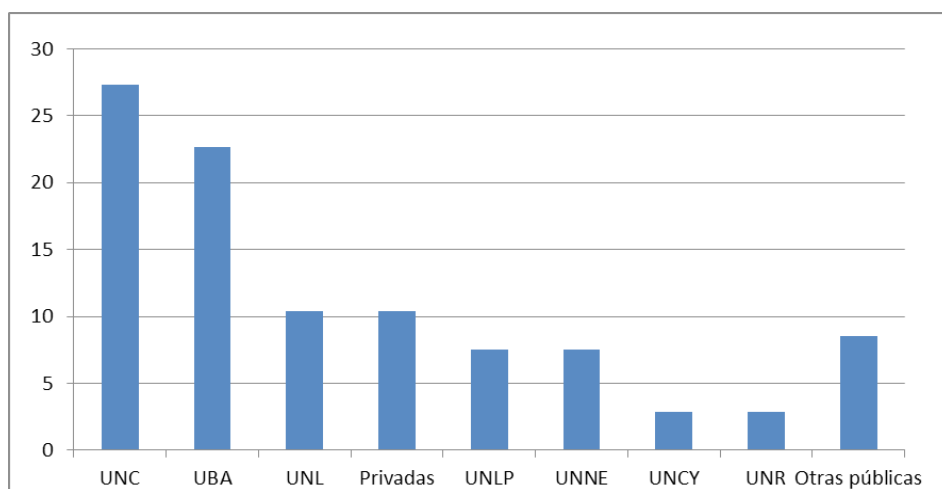
No solo importa saber en qué medida las élites políticas son educadas sino también dónde lo han sido. En primer lugar, es interesante notar que la abrumadora mayoría (90%) de los ejecutivos provinciales se graduó en una institución pública, lo cual es posible por la estructura de la educación superior libre y gratuita en Argentina, y el resto en instituciones privadas. La elección de dónde estudiar afecta la socialización de las elites dado que en Argentina existen diferencias sustanciales en el contenido curricular y el ambiente ideológico de las universidades públicas y privadas, y aun

---

<sup>9</sup> En una cultura política diferente de la argentina, como es el caso de la mexicana, Camp (2002: 126) reporta que el 42% de la elite política incluida en su estudio tiene un título de maestría (24%) o doctorado (18%).

al interior de unas y otras. De la misma manera, en muchos casos implica socializar en otros contextos: el 19,6% de los gobernadores estudió en una universidad localizada en una provincia contigua a la que finalmente gobernó, mientras que el 50% lo hizo en una provincia lejana. Segundo, tal como se aprecia en la Figura 3, las dos primeras instituciones de estudios superiores establecidas en el país han dominado la formación universitaria de los gobernadores: la UNC y la UBA, habiéndose graduado en ellas el 27,3% y el 22,6% respectivamente. Luego se ubica un grupo de universidades públicas tradicionales como la UNL (10,4%) y la UNLP (7,5%), y algo más atrás un conjunto de instituciones fundadas entre las décadas de 1930 y 1960 como la UNNE (7,5%), la UNC (2,8%) y la UNR (2,8%). Finalmente, el 19% restante de los gobernadores se distribuye entre un amplio número de casas de estudios públicas y privadas.

**Figura 3. Lugar de estudio de los gobernadores, 1983-2014**



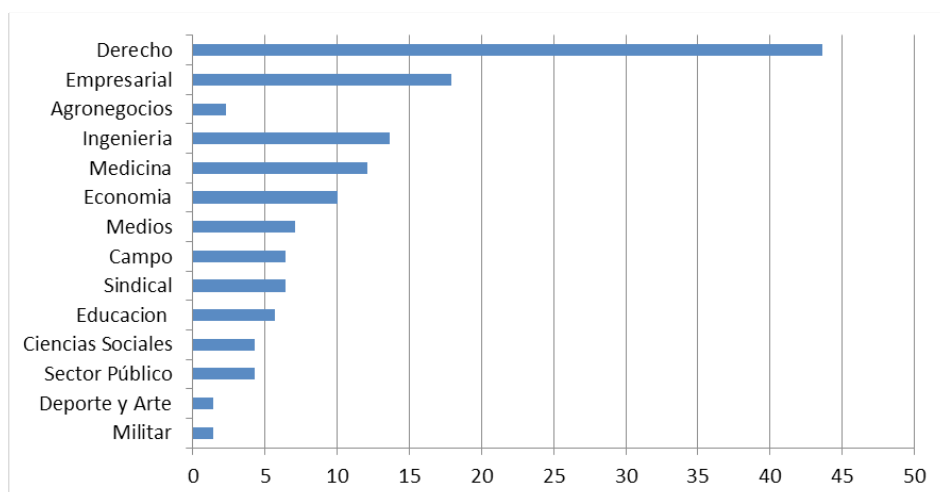
Notas: (1) Los valores expresan porcentajes. (2) Número de observaciones: 101. No se cuenta con datos para 11 individuos. (3) Las siglas refieren a: Universidad Nacional de Córdoba, Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional del Litoral, Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional del Nordeste, Universidad Nacional de Cuyo, y Universidad Nacional de Rosario. (4) En la categoría “Privadas” se incluyen a: Universidad Católica Argentina, Universidad del Salvador, Universidad Argentina de la Empresa, y Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino. (5) En la categoría “Otras públicas” se incluyen a: Universidad Nacional de Tucumán, Universidad Tecnológica Nacional, Uni-

versidad Nacional de Río Cuarto, Universidad Nacional del Sur, Universidad Nacional de Misiones, Universidad Nacional de La Pampa, y Universidad Nacional de Mendoza.

Igualmente importante para entender quién es reclutado para ocupar el puesto de gobernador es la experiencia profesional del líder. Esto es así debido a que el estatus ocupacional es tanto una fuente de estratificación como de capital social. En el proceso de recolección de datos se identificaron 24 profesiones diferentes que luego fueron agrupadas en 14 categorías ocupacionales<sup>10</sup>. Confirmando trabajos previos sobre los orígenes sociales de los diputados federales argentinos, los datos que se muestran en la Figura 4 indican que la mayoría de los gobernadores provienen de profesiones liberales tradicionales con destaque especial en el área del derecho (43,6), y algo menos en ingeniería (13,6%), medicina (12%), y economía (10%). Un segundo dato que merece ser subrayado es la proporción relativamente alta -y creciente en los últimos quince años- de gobernadores con credenciales del sector empresarial (18%). Nótese, sin embargo, que un porcentaje marginal (2,3%) de empresarios proviene del sector agropecuario. Este resultado es consistente con hallazgos recientes que demuestran que los intereses agropecuarios en Argentina, a diferencia de sus pares (los ruralistas) brasileños, nunca tuvieron una expresión institucional en el Congreso (Freytes, 2015)<sup>11</sup>. En tercer lugar, un porcentaje cercano al 8% de los gobernadores tiene algún tipo de vinculación con las instituciones mediáticas, entre los cuales se destacan algunos propietarios de medios como los ex gobernadores Roberto Romero Feris (El Litoral, de Corrientes), Roberto Romero (El Tribuno, de Salta) y los hermanos Rodríguez Saá (Diario de la República, de San Luis). Finalmente, se observa que tanto el sindicalismo (6,4%) como el funcionariado público (4,3%), la educación (5,7%) y las ciencias sociales (4,3%) no parecen ser canales importantes de reclutamiento político gubernatorial.

<sup>10</sup> Naturalmente, cada gobernador puede tener más de una profesión y, por lo tanto, pertenecer a más de una categoría ocupacional.

<sup>11</sup> La presencia de empresarios del sector agropecuario en las gobernaciones brasileñas es considerable. El ejemplo paradigmático es el estado de Mato Grosso do Sul, donde 5 de sus 8 gobernadores desde el retorno de la democracia en 1982 fueron empresarios del sector y uno de ellos, el actual senador Blairo Maggi, es considerado el primer productor nacional de soja.

**Figura 4. Ocupación profesional de los gobernadores, 1983-2014**

Notas: (1) Los valores expresan porcentajes. (2) Se consideran todas las profesiones declaradas de cada gobernador.

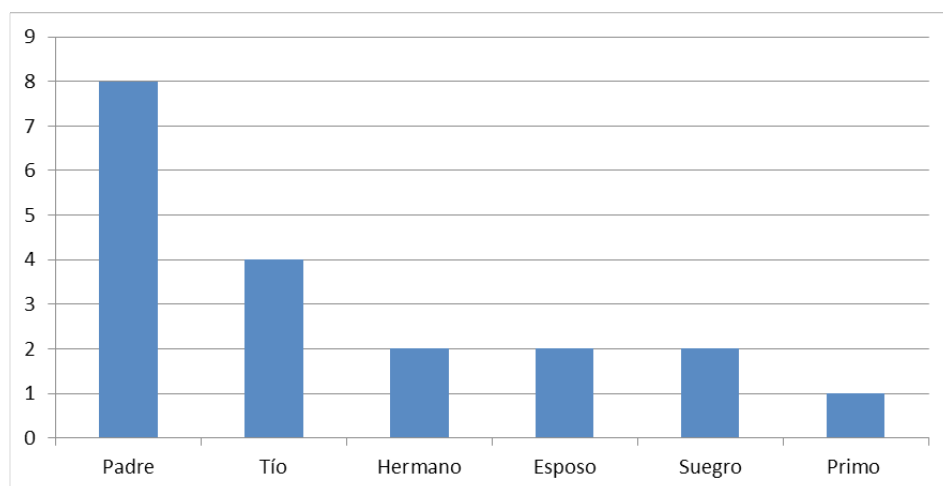
Una última variable de vital importancia que afecta informalmente el reclutamiento político de las elites y, por lo tanto, la composición de los liderazgos provinciales son los lazos familiares (Camp, 2010). Teniendo un familiar cercano o un pariente político que haya sido o sea importante en la política, es más segura una carrera exitosa ya que los familiares sirven como soporte electivo dentro del sistema de reclutamiento y posterior selección.

Tal vez no hay variable más difícil de medir que el pasado familiar de los políticos. La discusión que sigue se basa en datos solamente obtenidos para poco más de la mitad de los gobernadores incluidos en la muestra. Para cada uno de estos individuos se trazaron, según el caso, lazos políticos familiares una o dos generaciones hacia atrás y hacia adelante. La información distingue el vínculo familiar específico y la posición política de mayor rango ocupada por el familiar identificado. Naturalmente, los datos son incompletos. Pero, precisamente por ello, subestiman el peso relativo de los vínculos políticos familiares de los gobernadores argentinos.



Se ha encontrado que el 48% de los gobernadores para quienes se obtuvo algún tipo de información (es decir, algún tipo de mención respecto a su origen o pasado familiar) provienen de una familia con conexiones políticas. Exactamente la mitad de éstos, como se muestra en la Figura 5, tiene un familiar cercano que ocupó (de manera electa o nominada) una gobernación en algún momento de la historia contemporánea argentina. Estos resultados indican el carácter estable de las elites políticas regionales en el país y ayudan a comprender por qué en algunas provincias el reclutamiento es un proceso relativamente cerrado y bajo el control de un grupo de élite.

**Figura 5. Lazos familiares: Antepasados que ocuparon la gobernación**



Notas: Los valores expresan cantidades.

## Conclusiones

Los estudios sobre carrerismo político en Argentina enfrentan una paradoja: a pesar de que el puesto de gobernador es el más deseado en la jerarquía de cargos, obviamente después de la Presidencia, no existen investigaciones sistemáticas sobre las elites gubernatoriales. Este trabajo ha examinado en qué medida un conjunto de variables informales -en lugar de

las variables formales típicamente analizadas por la literatura politológica-impactan sobre la composición de los ejecutivos provinciales durante el periodo democrático.

La evidencia empírica discutida en este capítulo indica que los patrones de certificación informal que intervienen en el proceso de reclutamiento político son bastante homogéneos entre diferentes partidos y regiones del país. Algunos rasgos sociales dominantes de los gobernadores incluyen la edad intermedia (con los peronistas siendo algo más jóvenes), la procedencia urbana (con los radicales siendo algo más locales), la educación universitaria en instituciones públicas, las profesiones liberales tradicionales con énfasis en el derecho y la presencia de vínculos familiares estrechos con la política al punto que el 14% de los gobernadores tiene un familiar cercano que ocupó previamente ese mismo puesto.

Aunque ilustrativos, estos resultados son insuficientes para comprender de forma acabada la estructura del carrerismo político gubernatorial en Argentina. Por un lado, es necesario profundizar sobre los atributos informales destacados en este capítulo. Por otro lado, es importante avanzar sobre el estudio de los patrones de carrera y las ambiciones políticas de los gobernadores. Algunos investigadores han señalado que el tipo de carreras políticas previas a ocupar un cargo y el tipo de aspiraciones al abandonarlo determinan el comportamiento de los políticos durante su mandato. Finalmente es necesario contextualizar estos estudios en términos comparados con otros países multi-nivel de la región y al interior del caso argentino en el tiempo.

## **Bibliografía**

- ARGENTO Y GERSCHENSON (1999) “Quién es Quién en la Política Argentina”, Libros Perfil, Buenos Aires.
- BARON (2006) “Congreso de la Nación Argentina 2006-2007. Directorio Legislativo. Quiénes son nuestros legisladores y cómo nos representan”, Buenos Aires.
- BARON (2008) “Congreso de la Nación Argentina 2008-2009. Directorio Legislativo. Quiénes son nuestros legisladores y cómo nos representan”, Buenos Aires.
- BENTON, A. (2009). “What Makes Strong Federalism Seem Weak? Fiscal Resources

and Presidential-Provincial Relations in Argentina” en *Publius: The Journal of Federalism* 39 (4): 651-76.

- BEHREND, J. (2011) “The Unevenness of Democracy at the Subnational Level: Provincial Closed Games in Argentina” en *Latin American Research Review* 46 (1).
- BONVECCHI, A. Y G. LODOLA (2011) “The Dual Logic of Intergovernmental Transfers. Presidents, Governors, and the Politics of Coalition-Building in Argentina” en *Publius: The Journal of Federalism* 41 (2): 179–206.
- BOTANA, N. (1977) “El orden conservador”, Sudamericana, Buenos Aires.
- BRACE (1984) “Progressive Ambition in the House: A Probabilistic Approach”, *Journal of Politics* 46 (May):556-571.
- CALVO, E. Y M.V. MURILLO (2004) “Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market” en *American Journal of Political Science* 48 (4): 742-57.
- CAMP, R. (1980) “Reclutamiento político y cambio en el México de los setenta”.
- CAMP, R. (1995) “Political Recruitment across Two Centuries: Mexico, 1884-1991”, University of Texas Press, Austin.
- CAMP, R. (2002) “Mexico’s Mandarins, Crafting a Power Elite for the 21st Century”, University of California Press, California.
- CAMP, R. (2008) “Political Recruitment, Governance, and Leadership in Mexico, How Democracy Has Made a Difference”, En Peter Siavelis y Scott Morgenstern (eds), *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, Pennsylvania State University Press, University Park.
- CAMP, R. (2010) “The Metamorphosis of Leadership in a Democratic Mexico”, Oxford University Press, Oxford.
- CANTÓN, D. (1966) “El Parlamento Argentino en épocas de cambio: 1890, 1916 y 1946”, Editorial del Instituto, Buenos Aires.
- DE LUCA, M. (2008) “Political Recruitment of Presidents and Governors in the Argentine Party-Centered System”, en Peter Siavelis y Scott Morgenstern (eds), *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, Pennsylvania State University Press, University Park.
- DE LUCA, M., M. P JONES Y M.I. TULA (2002) “Back Rooms or Ballot Boxes? Candidate Nomination in Argentina”, en *Comparative Political Studies* 35 (4): 413–436.
- DE RIZ, L. et. al (1986) *El Parlamento Hoy*, Estudios CEDES, Buenos Aires.
- DE RIZ, L. (1994) *Radicales y Peronistas: el Congreso Nacional entre 1983 y 1989*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- DE RIZ, L. y FELDMAN (1990) *Guía del Parlamento Argentino (al 6/3/1990)*, Fundación F. Ebert, Buenos Aires.
- FALLETI, T. (2010) “Decentralization and Subnational Politics in Latin America”, Cambridge University Press, New York.

- FERRARI, M. (2008) “Los políticos en la república radical”, Siglo XXI, Buenos Aires.
- FREYTES, C. (2015) *The Cerrado Is Not the Pampas: Explaining Tax and Regulatory Policies on Agricultural Exports in Argentina and Brazil (2003-2013)*. Ph.D. Dissertation, Northwestern University
- GERVASONI, C. (2010) “A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy and Authoritarianism in the Argentine Provinces” en *World Politics* 62 (2): 302-40.
- GONZÁLEZ, L. (2016) “Presidents, Governors, and the Politics of Distribution in Federal Democracies: Primus Contra Pares in Argentina and Brazil”.
- GONZÁLEZ, L. y G. LODOLA (En prensa) “Political Ambition and Subnational Redistributive Spending”. En Jorge Gordin y Lucio Rennó (eds.) *Institutional Innovation and Conflict Management in Latin America*. International Development Research Center, Toronto.
- GIBSON, E. (2012) “*Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*”, Cambridge University Press, Cambridge.
- JONES, M. (2001) “Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Chamber of Deputies” en Scott Morgenstern y Benito Nacif, (comps.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, New York.
- JONES, M. (2008) “The Recruitment and Selection of Legislative Candidates in Argentina”, en *Peter Siavelis and Scott Morgenstern* (eds.) *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, Pennsylvania State University Press, Pennsylvania.
- JONES, N. Y W. HWANG (2005) “Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the U.S. Congress”, en *American Journal of Political Science* 49 (2): 267-82.
- JONES, M.; W. HWANG Y J.P. MICOZZI (2009) “Government and Opposition in the Argentine Congress, 1989–2007: Understanding Inter-Party Dynamics through Roll Call Vote Analysis”, en *Journal of Politics in Latin America* 1 (1): 67–96.
- JONES, M. *et al* (2002) “Amateur-Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System” en *American Journal of Political Science* 46 (3): 656-69.
- KIEWIET Y ZENG (1993) “An Analysis of Congressional Career Decisions, 1947-1986”, *American Political Science Review* 87(4): 928-941.
- KIKUCHI Y G. LODOLA (2014) “The Effects of Gubernatorial Influence and Political Careerism on Senatorial Voting Behavior: The Argentine Case” en *Journal of Politics in Latin America* 6 (2): 73 -105.
- LEHMAN (1953) *Age and Achievement*, Princeton University Press, Princeton
- LODOLA, G. (2009) “La estructura subnacional de las carreras políticas en Argentina y Brasil”, *Desarrollo Económico* 49 (194): 247-86.

- LODOLA, G. (2011) “The Politics of Subnational Coalition Building. Gubernatorial Redistributive Strategies in Argentina and Brazil”, tesis doctoral en University of Pittsburgh.
- MICOZZI, J.P. (2014) “From House to Home: Linking Multi-Level Ambition and Legislative Performance in Argentina.” en *Journal of Legislative Studies* 20(3): 265-284.
- MICOZZI, J.P. (2013) “Does Electoral Accountability make a Difference? Direct Elections, Career Ambition and Legislative Performance in the Argentine Senate” en *Journal of Politics* 75(1): 137-149
- MOLINELLI (1991a) “Clase política y reforma electoral, Buenos Aires”, Grupo Editor Latinoamericano.
- MOLINELLI (1991b) “Presidentes y Congresos en Argentina: mitos y realidades”, Grupo Editor Latinoamericano.
- MOLINELLI, PALANZA Y SIN (1999) “Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina. Materiales para su estudio”, CEDI/Fundación Gobierno y Sociedad, Editorial Temas, Buenos Aires.
- NOGUÉS (1989) “Diccionario biográfico de políticos argentinos”, Planeta, Buenos Aires.
- PANOSYAN Y GORETTI (1985) “El personal parlamentario frente a un contexto político cambiante. El caso argentino (1932-1984)”, en *Dos ensayos de ciencia política*, Buenos Aires, Premio Coca-Cola en las Artes y las Ciencias.
- POWER Y MOCHEL (2008) “Presidents, Ministers, and Governors in Brazil” en *Peter Siavelis and Scott Morgenstern (eds.), Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, Pennsylvania State University, Pennsylvania.
- PUTNAM, R. (1976) *The Comparative Study of Political Elites*, N.J.: Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- REMMER (2007) “The Political Economy of Patronage: Expenditure Patterns in the Argentine Provinces, 1983-2003” en *The Journal of Politics* 69 (2): 363-77.
- ROSSI Y M. TOMMASI (2012) “Legislative Effort and Career Paths in the Argentine Congress”, *IDB Working Papers Series*, N° IDB-WP-378, Washington DC.
- SCHLESINGER (1966) “Ambition and Politics: Political Careers in the United States”, Rand McNally, Chicago.
- SIAVELIS, P. Y MORGENSTERN (2008) *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, Pennsylvania State University Press, Pennsylvania.
- SINATRA Y VELEZ (1994) “Quorum: Perfil de los Legisladores”, Grupo de Comunicación, Buenos Aires.
- SMITH (1974) “Argentina and the Failure of Democracy: Conflict Among Political Elites 1904-55”, University of Wisconsin Press, Madison.
- SQUIRE (1988) “Career Opportunities and Membership Stability in Legislatures”, *Legislative Studies Quarterly* 13: 65-82.

- STOKES, S. (2005) “Perverse accountability: A formal model of machine politics with evidence from Argentina”, en *American Political Science Review* 99: 315-26.
- SZYLIOWICZ (1971) “Elite Recruitment in Turkey: The Role of the Mülkiye” *World Politics* 23:371-398
- VELEZ, M. (1997) “Quorum: Perfil de los Legisladores II”, Proyecto Quorum, Buenos Aires.
- VERNER (1974) “Educational Backgrounds of Latin American Legislators: A Three-Country Analysis”, *Comparative Politics* 6 (4): 617–634

## **La representación política en cuestión. Trayectorias de los legisladores de Mendoza en el largo plazo (1946-1999)**

*Virginia Mellado*

El objetivo principal de esta investigación se encuentra en analizar las características sociológicas del conjunto de representantes que integraron la Legislatura de Mendoza en un periodo extendido en el tiempo, que abarca desde el ascenso del peronismo clásico (1946) hasta el arribo de la Alianza al gobierno de la provincia (1999), con el objeto de caracterizar una porción específica de los elencos político-partidarios, los legisladores provinciales, y comparar los diversos canales de reclutamiento presentes en ese espacio de representación. La indagación busca arrojar luz sobre la diversidad de trayectorias políticas posibles en escalas bajas/intermedias del Estado o vinculadas con el territorio. Asimismo contribuye a ofrecer evidencia empírica sobre los procesos de profesionalización política en Argentina, al brindar indicios de los incentivos y obstáculos para construir carreras políticas. Esta aproximación se fundamenta en la necesidad de mixturar en el análisis las esferas de lo social y lo político a los efectos de desplazar la lente desde las instituciones estrictamente vinculadas con el poder, como los partidos políticos, hacia los espacios de formación y las sociabilidades, fundamentales para comprender las configuraciones de poder y las prácticas políticas. La mixtura entre lo social y lo político permite captar así la multiposicionalidad de los individuos y las formas en que habilidades y recursos son reconvertidos en la actividad política (Boltanski, 1973; De Saint Martin, 2011).

La elección de este espacio de representación no resulta azarosa. En efecto, el examen de la Legislatura de una provincia como es la de Men-

doza permite analizar el comportamiento de las elites dirigentes en un espacio político intermedio, tanto por la trama social de la provincia, que se diferencia de espacios densamente poblados como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Gran Buenos Aires o la provincia de Córdoba, en donde se alcanzan mayores grados de competencia política. Al mismo tiempo, la Legislatura constituye un espacio privilegiado para indagar carreras políticas intermedias, y permite repertoriar trayectos biográficos que alcanzan su cenit en la escala provincial hasta aquellos en las que una diputación o senaduría provincial es solo un escalón hacia la política o administración nacional. El examen de trayectorias de legisladores provinciales viene así a llenar en parte un vacío historiográfico en torno a las élites políticas argentinas, ya que la mayoría de estudios se han concentrado en Congreso nacional (Canelo, 2011), en el reclutamiento de personal de los ministerios nacionales (Dalbosco, 2003; Heredia, Gené, Perelmiter, 2012; Giorgi, 2014; Perelmiter, 2012) o han explorado principalmente el personal que integra las cámaras legislativas de las provincias más pobladas (Ferrari, 2008; Vommaro, 2015). Si bien en los últimos años hemos asistido a una proliferación de estudios en torno a las élites políticas que han ensayado una serie de novedosas hipótesis sobre las carreras políticas provinciales en la etapa democrática (Lodola, 2009; Mellado, 2011, 2015; Rodrigo, 2013; Ortiz de Rozas, 2014) o se han avocado al estudio de ciertos colectivos, como los gobernadores (Canelo, 2013), aún resultan escasos los trabajos que se interroguen sobre la composición social de los espacios de representación en ámbitos subnacionales que permitan formular hipótesis en el largo plazo (Sosa, 2015).

La pregunta por la profesionalización, la morfología y las lógicas de reclutamiento veladas detrás de la selección de las élites políticas ha constituido una pregunta clásica dentro de la sociología y la ciencia política (Bourdieu, 1981; Weber, 1972; Wright Mills, 1957). El funcionamiento en la práctica del sistema representativo llevó a interrogarse sobre los “factores sociales” que explican las posibilidades de “éxito” en la actividad política. Las investigaciones han dado cuenta que la probabilidad de ejercer el poder político se encuentra correlacionada con la posición en la jerarquía social de los individuos, y esa probabilidad aumenta en el caso de que las



posiciones políticas alcanzadas se encuentren en la cúspide de las instituciones políticas (Gaxie, 1980). Bajo hipótesis específicas, en la Argentina, los primeros estudios que se interrogaron sobre esta problemática buscaban dar cuenta si las clases dirigentes argentinas constituían una elite de poder (De Imaz, 1964). También las investigaciones pioneras se interrogaron sobre la composición de los elencos parlamentarios nacionales con el objeto de observar la participación de los diferentes grupos sociales dentro de los espacios de representación (Cantón, 1966). En las últimas décadas, un conjunto de investigaciones han retomado estas preguntas iniciales con el objeto de complejizar la mirada sobre las carreras políticas. Es dentro de esta vertiente que se inscribe el análisis de la trayectoria de los legisladores mendocinos. En su conjunto, la investigación busca ofrecer una fotografía de las clases dirigentes en espacios subnacionales con el objeto de captar las distintas configuraciones de poder presentes en la segunda mitad del siglo XX. Desde una mirada que intenta integrar la historia social y la historia política, la investigación busca develar los canales o ámbitos/entornos partidarios que favorecen el reclutamiento de los elencos (Sawicki, 1997), o aquellos espacios, atributos o condiciones que facilitan u obstaculizan las carreras políticas entre la etapa del peronismo clásico y el periodo de estabilidad democrática. Esta ponderación permitirá responder a ciertas preguntas como: ¿cuál es la incidencia de factores como la edad, la pertenencia a un partido político determinado, el nivel educativo o la profesión de origen para el desarrollo de carreras políticas? ¿Cómo se produce el reclutamiento de este personal en el largo plazo? ¿A través de qué medios? ¿Qué diferencias existen en la composición de los cuadros políticos en las diferentes coyunturas políticas? ¿De qué forma incidió la inestabilidad institucional sobre la profesionalización de la política?

La pesquisa ha adoptado como metodología la prosopografía (Stone, 1971; Ferrari, 2010), a partir de la construcción de una base de datos nominativa que contabilizó el conjunto de cargos a diputados y senadores provinciales de Mendoza desde 1946 a 1999, y que llegó a reunir un total de 1018 entradas y de 790 personas<sup>1</sup>. Este colectivo se agrupó a partir de

<sup>1</sup> La construcción de la base de datos ha sido posible gracias al financiamiento obtenido en el PIP

un conjunto de variables cuantitativas, como la composición por género, los lugares de nacimiento, los lugares de residencia y las profesiones de origen. En esta oportunidad se ofrecen los primeros resultados agregativos a partir de los cuales se han ensayado una serie de cruces de variables con el objeto de poder caracterizar al colectivo. Este ejercicio permitió poner a prueba un conjunto de hipótesis como las formas en que las posiciones de origen moldean las posibilidades de éxito electoral o político y la manera en que las inserciones sociales, las estrategias individuales y el azar contribuyen a forjar carreras políticas (Offerlé, 2012; Offerlé, 1999). Las fuentes utilizadas en esta oportunidad provienen de registros oficiales de la Legislatura, que condensan una serie de información biográfica de diputados y senadores provinciales al momento de comenzar el ejercicio del cargo. Si bien la información reunida en esas fuentes no es homogénea, ya que recolecta las declaraciones de los individuos, se ha trabajado la base de datos para poder clasificar la información con el objeto de hacerla comparable y sacar algunas conclusiones provisionales de este colectivo.

### **De las normativas a los actores**

Los clásicos estudios sobre el reclutamiento de las elites políticas han destacado el peso de los factores institucionales al momento de analizar la composición de los *backgrounds sociales* de los dirigentes. En efecto, un conjunto de normativas y reglamentaciones que atañen al régimen electoral dentro del sistema democrático argentino constituyen factores indispensables a tener en cuenta para analizar la profesionalización política y las estructuras de las carreras políticas, ya que constituyen factores que favorecen u obstaculizan “la entrada” de ciertos grupos y perfiles políticos (Offerlé, 1996). La centralidad y exclusividad de los partidos políticos como instituciones mediadoras para acceder a cargos ejecutivos y legislativos, el número de puestos disponibles en cada una de las cámaras, la forma en que se adjudican los espacios parlamentarios y la manera en que se eligen, la periodicidad con que se renuevan cada uno de ellos, la proporción de representantes por cada sector geográfico/territorial, son algunos

de los condicionantes que pueden operar en el acceso al ejercicio ejecutivo y legislativo. En el caso que nos ocupa, la primera Constitución de Mendoza en 1854 había establecido un poder legislativo unicameral, que luego dio paso, con las constituciones de 1895, 1900 y 1910, a un sistema bicameral. En sus orígenes, la cámara de senadores fue creada con el objeto de representar los territorios por departamento. El establecimiento de la bicameralidad preveía el doble examen y la representación de territorios asimétricos y heterogéneos (Montbrun, 1995). En cuanto a la ingeniería electoral que se puso en marcha, la Constitución de 1895 diagramó tres secciones electorales para adjudicar los cargos parlamentarios según el criterio poblacional y territorial. La geografía electoral dividió a la provincia en tres secciones: la primera, que incluía los departamentos del norte de la provincia (Capital, Las Heras y Lavalle), la segunda, que a grandes rasgos circunscribía los departamentos de la zona este (Guaymallén, Maipú, San Martín, Junín, Rivadavia, Santa Rosa, La Paz), y la tercera, que contenía los departamentos del oeste y del sur (Godoy Cruz, Luján de Cuyo, Tunuyán, Tupungato, San Carlos, San Rafael y General Alvear). Esta división fue retomada en las constituciones de 1900 y 1910 y adoptada por la ley 589 que puso en vigencia el sufragio secreto, masculino y obligatorio para el territorio de la provincia de Mendoza (Seghesso de López Aragón, 1988). Sin embargo, fue a partir de la promulgación de la Constitución de 1916 (Egües, 2008) cuando se vertebró el esqueleto del régimen electoral que rige hasta la actualidad. A partir de allí tanto diputados y senadores se eligen de acuerdo a la cantidad de población, dando lugar a un modelo “híbrido”, donde *“las dos cámaras representan el pueblo de las secciones electorales”*. La razón que ameritaba este cambio era garantizar las minorías en ambas cámaras (Montbrun, 1995). La convención constituyente de 1915, que se encargaría de la redacción de la constitución provincial promulgada en 1916, consensuó que se respetarían las secciones electorales diagramadas en 1895, y que los diputados provinciales tendrían un mandato de tres años, una renovación anual por tercios, un mínimo de tres diputados para una convocatoria electoral y un máximo de nueve diputados por sección. En cambio los senadores tendrían un mandato de seis años y se renovarían la cámara por tercios cada dos años. Si bien se promulgaron

con posterioridad un conjunto de leyes que modificaron ciertas cláusulas a lo largo de más de 50 años, es la normativa de 1916 la que sentó las bases legales que modelaron el acceso de ciertos grupos sociales a los espacios de representación política.

A grandes líneas, la legislación derivada de la carta magna provincial es la que regula parte del periodo en el que se inscribe el presente análisis. En efecto, los dispositivos institucionales puestos en juego por la Constitución de 1916 sugieren una diferenciación dentro de las carreras políticas entre senadores y diputados, no ya por el tipo de representación que encarnan, ya que ambas cámaras adjudican los cargos a partir del criterio poblacional, sino por medio de la duración en el ejercicio del cargo. Los senadores tendrían una mayor estabilidad debido a que su cargo se ejercería a lo largo de seis años. Asimismo, arribar al puesto de senador conllevaba sortear más obstáculos, como la selección por edad, clausula más restrictiva que la establecida para diputados. Finalmente, los senadores eran más reducidos en número, lo que acrecentaba la competencia entre los dirigentes para llegar a este espacio de representación.

Una de las primeras medidas que permitió el ingreso de otros perfiles en las cámaras fue la promulgación del voto femenino en el periodo del peronismo clásico, que incorporó a las mujeres como sujetos de representación. Las mujeres no pudieron emitir su sufragio ni ser elegidas como representantes hasta que se puso en práctica el nuevo dispositivo institucional en las elecciones provinciales de 1952. Esta elección introduce también una novedad: la eliminación de las secciones electorales por la implementación del distrito único, lo que modificaba la presencia de la oposición en la Legislatura. Las elecciones de mayo de 1955 vuelven a organizarse a partir del distrito único, que llevaba, en la práctica, a una sobrerrepresentación de las mayorías. A partir de las elecciones de 1958, se retoma la reglamentación incluida en la Constitución provincial de 1916, que organiza el reclutamiento a partir de las tres secciones electorales, diagramadas hacia fines del siglo XIX.

En 1965 asistimos a una nueva reformulación de los dispositivos institucionales que se tradujo en la emergencia de nuevos perfiles y formas de

reclutamiento dentro de las cámaras . Durante ese año se convocó a una nueva convención constituyente que modificó en parte las reglas electorales. Guiada por la puja entre peronistas y antiperonistas, la convención buscaba clausurar el proceso que se había iniciado a fines de 1960 para modificar la carta magna provincial, especialmente aquellos artículos que hacían referencia a la duración de los mandatos de legisladores, concejales, gobernador y vice e intendentes. El ánimo que guiaba esta necesidad de reforma era extender los mandatos a cuatro años, con renovación parcial de las cámaras cada dos años, de modo de evitar elecciones cada año<sup>2</sup>. Esta modificación restringía los costos de la política al reducir las contiendas electorales y espaciar la puesta en práctica de los dispositivos de emisión del sufragio. La convocatoria a la reforma fue aprobada por intermedio de un referéndum en febrero de 1961, y se llamó a la elección de convencionales un mes después, aunque la convención nunca logró reunirse como consecuencia del declive del gobierno de Arturo Frondizi. De esta manera, la convención de 1965 buscaba cerrar el paréntesis abierto en 1960 y tuvo como fin velado impedir que las organizaciones neoperonistas llegaran a conquistar el ejecutivo provincial. Este objetivo se logró por medio de la constitución de la convención como instancia soberana, lo que sentó las bases jurídicas para lograr un acuerdo entre miembros del partido radical y del demócrata, lo que a la postre impidió el acceso del peronismo a la gobernación.<sup>3</sup> En diciembre de 1965 los grupos con mayor peso político lograron establecer una alianza que posibilitó la reforma<sup>4</sup>. Así, la

<sup>2</sup> La ley No 2732 que promulgaba la necesidad de reforma fue confeccionada por Santiago Felipe Llaver, sancionada el 10 de noviembre de 1960. Los artículos involucrados en la necesidad de reforma eran, en esta oportunidad el 57, 70, 78, 114, 143, 197 y 202 inc. 7. Cfr. Egües, 2008: 238.

<sup>3</sup> El acuerdo fue posible gracias al entendimiento que lograron Emilio Jofré y Leopoldo Suarez, facilitado por los vínculos familiares que los unían. El dirigente demócrata Emilio Jofré estaba casado con Angélica Suarez Civit, una hermana del por entonces ministro de Defensa de Illia, Leopoldo Suárez. Cfr. *Primera Plana*, 12/04/1966.

<sup>4</sup> Desde la perspectiva de Primera Plana, “*los dividendos repartidos*” gracias al acuerdo “*no podían ser mejores: uno se lleva a Buenos Aires la solución para contener al peronismo (y tranquilizar a las Fuerzas Armadas); el otro se asegura la futura conducción de Mendoza. Para los conservadores, el pacto es garantía que retendrán el poder en su bastión tradicional; a los radicales, conscientes de que cederán sus electores a Jofré, el pacto les quita un volcán de las manos, de las manos del presidente Arturo Illia*” (*Primera Plana*, 22/03/1966 : 14)

convención proclamó la extensión y unificación de los mandatos a cuatro años, la elección indirecta de gobernador, vicegobernador e intendentes y la modificación de las secciones electorales, que pasaron de tres a cuatro. La cartografía alcanzaba la fisonomía que presenta en la actualidad al crear una cuarta sección electoral con cabecera en la ciudad de San Rafael y que incluía el departamento creado bajo la administración de Bras Brisoli en el sur de la provincia (Gobernador Perón, que luego de 1955, toma el nombre de Malargüe). De esta manera, la primera sección electoral quedó compuesta por los departamentos de Capital, Guaymallén, Las Heras y Lavalle. La segunda sección por los de Maipú, San Martín, Junín, Rivadavia, Santa Rosa y La Paz. La tercera por los de Godoy Cruz, Luján de Cuyo, Tupungato, Tunuyán y San Carlos. La cuarta por los departamentos de San Rafael, General Alvear y Malargüe<sup>5</sup>. En cuanto a la integración de minorías, la convención siguió adoptando el régimen de representación proporcional a partir del sistema D'Hont.

Las reglas institucionales que han regulado el régimen electoral han favorecido ciertos perfiles en detrimento de otros. De acuerdo a estos cambios institucionales producidos, que han respondido a contextos particulares específicos en donde las disputas políticas entre sectores dejaron sus huellas, la presencia de la oposición y de los grupos desfavorecidos han tenido una participación irregular en el largo plazo. Asimismo, la movilidad del personal político ha dependido en parte de la duración de los mandatos, que no ha sido homogéneos durante todo el periodo de estudio. Por otro lado, los cambios institucionales permiten inferir una pérdida de prestigio del cargo de senador en detrimento del de diputado, ya que aunque se mantienen ciertas condiciones de selección como la edad, la igualación de la duración de los mandatos a cuatro años producida en 1965, iguala las condiciones de estabilidad en ambas cámaras.

Bajo el conjunto de estas advertencias, la base de datos que ha servido de sustento para esta investigación reúne la totalidad de cargos de diputados y senadores provinciales entre 1946 y 1999 y contabiliza un total de

---

<sup>5</sup> Cfr. Ley 2551, disponible en <http://gxportal.mendoza.gov.ar/jep/LEYES/MENDOZA/Ley-2551-Régimen%20Electoral.pdf>, visitada por ultima vez el 17/09/2015.

1018 entradas ocupadas por 788 personas. La figura 1 resume la cantidad de cargos que ha obtenido cada partido político y la tasa de renovación de sus élites dirigentes.

**Figura 6: Distribución de cargos según partidos\*\*\* y tasa de renovación**

Entradas generales		1018	
Personas		788	
	Cargos	Personas	Tasa de renovación
<b>Partido Justicialista*</b>	504	395	0,78
<b>Partido Radical**</b>	327	253	0,77
<b>Partido Demócrata</b>	174	135	0,78

Fuente: Elaboración propia en base al Libro Matricular de la Cámara de Diputados y Senadores de la provincia de Mendoza.

\* Dentro del Partido Justicialista se consignan los cargos logrados por la UCR-Junta Renovadora, el Partido Laborista, el Partido Peronista, el FREJUPO, el FREJULI, el Partido Blanco, el Tres Banderas y el Movimiento Popular Mendocino. \*\*Dentro de la UCR se consignan los cargos logrados por la UCRI y la UCRP. \*\*\* El cuadro no incluye los partidos con representación minoritaria como el comunista, que logró incorporar tres diputados provinciales en las elecciones de 1946, y el Partido Socialista Argentino, que incorporó un diputado en las elecciones de 1963.

Una primera aproximación sobre el personal legislativo de Mendoza sugiere que en el largo plazo, el partido justicialista (en todas sus variantes) es el que ha logrado ingresar un mayor número de personal político a la Legislatura provincial en detrimento del partido demócrata, que solo logró ser altamente competitivo en momentos en que el peronismo estaba proscripto. Durante los años sesenta los demócratas lograron concentrar la mayor cantidad de diputados y senadores en las cámaras legislativas. La significativa presencia peronista se concentró tanto en las primeras cohortes, gracias a los abultados resultados electorales recogidos en la etapa del peronismo clásico y a las transformaciones en el régimen electoral (distrito único), como en la cohorte de 1973 y las sucesivas a 1987. Sin embargo, la presencia peronista no desaparece durante los años 60, ya que bajo la par-

ticipación de los partidos neoperonistas, tuvo una representación restringida, pero constante, en la Legislatura. Este sugiere la vitalidad de las redes territoriales del peronismo en las provincias durante la etapa de proscripción del partido, que permitió cierta participación de sus elencos. Finalmente, el partido radical, a pesar de haber logrado el ejecutivo provincial en tan sólo dos oportunidades (1958 y 1983), tuvo una significativa presencia en las cámaras legislativas, lo que sugiere el importante papel que ha desempeñado como voz de la oposición dentro del poder legislativo. La correlación positiva entre el personal legislativo y el triunfo del ejecutivo provincial del mismo color político da cuenta del papel subordinado del poder legislativo frente al poder ejecutivo a lo largo de los cincuenta años que comprende el estudio. La tracción positiva que ejerce tanto el cargo de presidente como el de gobernador se observa en el conjunto del periodo.

Por otro lado, el cálculo de la tasa de renovación ofrece indicios acerca de la especialización de los cuadros políticos en la tarea legislativa. En efecto, una tasa cercana a uno nos presenta un panorama de continua circulación de los elencos políticos, donde ningún dirigente logra ser reelecto ni alcanzar otro cargo electivo y legislativo en el mismo espacio de representación. Por el contrario, una tasa cercana a cero permitiría mostrar que todos los legisladores han sido reelectos al menos una vez en contiguas sucesivas. Los vaivenes de la historia argentina, con sucesivas rupturas institucionales podría hacer sugerir que quienes vieron truncadas sus carreras políticas se presentarían sucesivamente a cargos legislativos. Sin embargo, la tasa de renovación de los elencos políticos es elevada (0,78) y no manifiesta diferencias según los diferentes partidos. Tan sólo la tercera parte de aquellos que logran un cargo emergen con posibilidades de ser reelegidos en otros dentro de este espacio intermedio. Es decir, que las élites parlamentarias provinciales se renuevan constantemente, exhibiendo cierta apertura del campo político provincial (Sosa, 2015). Por ello, este cálculo aproximativo ofrece evidencias sobre los obstáculos estructurales al momento de acumular puestos y ascender en las carreras políticas, ya que la estabilidad en los cargos electivos dista de ser automática. Este fenómeno sugiere que las interrupciones institucionales han sido un desincentivo en las carreras políticas legislativas, ya que los desplazados luego



de intervenciones provinciales o golpes de Estado raramente vuelven a ejercer cargos similares a los que alcanzaron en alguna coyuntura específica. Sin embargo, la democracia no ha logrado saldar esta deuda, ya que las sucesivas crisis institucionales sucedidas a partir de 1983, como la hiperinflación de 1989, han tenido un efecto disruptivo similar sobre el personal político, lo que ha estimulado un recambio importante de dirigentes en las instituciones de representación política de carácter subnacional.

El cálculo de los valores de la tasa de renovación por partido político brinda también algunos indicios sobre el tipo de reclutamiento que presenta cada estructura partidaria. Si bien desde el sentido común los partidos conservadores o de derecha tienden a ser caracterizados como “elitistas”, donde el grado de renovación de sus cuadros es escaso y la representación es monopolizada por un grupo de poder, las evidencias construidas van a contrapelo de este supuesto y exhiben que el partido Demócrata describe la misma tasa de renovación que radicales y peronistas, por lo que su grado de renovación es similar al conjunto de partidos políticos con estructura nacional. La imposibilidad de que los miembros del partido demócrata puedan contar con una estructura de alcance nacional no ha impedido que alguno de ellos accedan a cargos nacionales a partir de alianzas coyunturales con partidos minoritarios de carácter nacional, lo que a la postre ha permitido el diseño de carreras políticas que sobrepasan el territorio provincial. La tasa de renovación por partido sugiere que los obstáculos para retener una diputación o senaduría provincial son similares entre los tres partidos políticos. Sin embargo, este cálculo esconde el grado de competitividad de cada partido político, ya que la disposición de cargos está correlacionada con la cantidad de militantes de un partido. Por ello, a pesar de que la tasa de renovación sea similar, las chances de alcanzar un cargo en cada uno de los partidos es diferencial y depende de la cantidad de cargos disponibles en el ámbito provincial y nacional y de la coyuntura histórica específica.

### **Composición por género**

Numerosos estudios han marcado una tendencia presente en Occidente, América Latina y Argentina a saber: que la actividad política es una actividad predominantemente de hombres (Bourdieu, 1990; Sineau, 2001). Así,

las mujeres representarían un grupo desfavorecido dentro de los cuerpos parlamentarios. Este fenómeno ha llevado a que algunos países implementen reglas de discriminación positivas, tal como la ley de cupo en Argentina (Marx, Borner & Caminotti, 2007). Sin embargo, la escasa participación directa de las mujeres no ha impedido que un conjunto de investigaciones hayan puesto en evidencia el papel primordial de las mujeres en espacios informales de participación, los cuales han posibilitado la construcción de redes de poder territoriales, claves para alcanzar contundentes triunfos electorales (Barry, 2009; Bragoni, 1999; Canedo, 2002; Ferrari, 2008).

La Legislatura de Mendoza no resulta una excepción a esta regla, sino que viene a confirmar esta tendencia que ya ha sido descripta. La escasa representación de las mujeres en la base de datos soporte de este estudio lleva a corroborar esta afirmación al probar su presencia minoritaria o nula en cargos ejecutivos y espacios de representación política. A pesar del carácter más próximo a los ciudadanos, los ámbitos subnacionales y locales presentan las mismas características que el Congreso de la Nación. Sin embargo, el análisis de largo plazo permite advertir ciertas modalidades en torno al carácter de la participación de las mujeres en política. Las figuras 7 y 8 revelan la composición por género de la Legislatura de Mendoza y su participación desde una perspectiva diacrónica.

**Figura 7: Composición por Género de la Legislatura de Mendoza**

Entradas totales	1018	100%
Total de entradas de mujeres	80	7,85%
Total de personas mujeres	73	9,24%
Total de entradas de diputadas mujeres	55	5,40%
Total de entradas de senadoras mujeres	25	2,45%

Fuente: Elaboración propia en base al Libro Matricular de la Cámara de Diputados y Senadores de la provincia de Mendoza.

**Figura 8: Diputadas y senadoras mujeres por la provincia de Mendoza**

	Diputadas prov.	%	Senadoras prov.	%
1952	10	20,83	3	7,89
1955	6	12,50	1	2,63
1958	4	8,33	1	2,63
1963	5	10,42	0	0,00
1973	3	6,25	4	10,53
1983	3	6,25	2	5,26
1989	1	2,08	2	5,26
1995	4	8,33	3	7,89

Fuente: Elaboración propia en base al Libro Matricular de la Cámara de Diputados y Senadores de la provincia de Mendoza.

En conjunto, el total de las mujeres que ha obtenido cargos para diputadas y senadoras no alcanza el 10% del universo (7,85). Sin embargo, la tasa de permanencia de los elencos femeninos es levemente más alta que la del conjunto (proporción del total de personas sobre el total de entradas), por lo que se estima que una mujer que logra alcanzar un cargo de diputada o senadora provincial tiene más chances de lograr cierta estabilidad en la actividad que sus pares del género opuesto. En efecto, la escasez de cuadros y perfiles femeninos “idóneos” para la actividad política llevaría a que aquellas que logran sortear los obstáculos o barreras de entrada al campo político alcancen cierto estatus dentro de los ámbitos partidarios, lo que favorecería sus chances para ser reelegidas. Esta tendencia puede corroborarse además a partir del estudio de ciertas carreras políticas femeninas, que a partir de la conquista de algún espacio de representación, logran llegar a sortear los obstáculos para desarrollar carreras ascendentes que alcanzan el ámbito nacional.

Por otro lado, la participación de las mujeres parece concentrarse principalmente en la cámara de diputados en desmedro de la de senadores. El promedio de distribución de frecuencias sugiere esta concentración en la cámara baja: mientras que el 9,38% de los cargos han estado ocupados por mujeres, en el caso de las senadores, este porcentaje alcanza tan solo

al 5,26%. Esta tendencia sugiere que en la práctica, el cargo de senadora ha revestido un carácter de mayor jerarquía que el exhibido por el de diputado. A pesar de esta diferencia estaba presente en los dispositivos institucionales de comienzos del siglo XX, las diferencias de prestigio desde el punto de vista institucional parecen haber desaparecido con las modificaciones introducidas por la convención de 1965. Sin embargo, desde el punto de vista simbólico, la cámara alta sigue representando un espacio privilegiado; y por ello reservada a los hombres.

La distribución de las mujeres por cohorte, exhibida en la figura 8 y por partido político, presentada en la figura 9, brinda evidencias sobre el papel de los liderazgos de género en el reclutamiento de los cuadros femeninos en las provincias. A grandes rasgos, la mayor participación directa de las mujeres en los espacios de representación se dio durante el periodo del peronismo clásico, en particular durante la elección de 1952, donde alcanzaron el 20% de los cargos en la cámara de diputados de Mendoza. Fue en esa coyuntura que el ascendente del liderazgo de Eva Perón llegó a su cenit. El partido peronista femenino resultó una maquinaria poderosa en todos los intersticios del espacio nacional para lograr la politización y participación activa y directa de las mujeres, no sólo como representantes sino también como activadoras de demandas de asistencia social (Barry, 2009), que a la postre tuvo un fuerte impacto en tanto herramienta electoral. En cuanto a los liderazgos femeninos provinciales, no se perciben casos de mujeres que hayan alcanzado cargos en el ejecutivo provincial y que hayan podido ejercer algún tipo de tracción en la participación de mujeres, traducidas en cargos legislativos.

Desde una perspectiva que contempla el largo plazo, la participación directa de las mujeres en los espacios de representación política estuvo prácticamente monopolizada por el partido peronista hasta la implementación de la ley de cupo luego de 1991. Inclusive, en momentos de proscripción del peronismo, las mujeres se integraron a nivel subnacional en los partidos llamados neoperonistas (partido Blanco y partido Tres Banderas), a pesar de que los espacios que alcanzaron estos partidos fueron minoritarios en relación a otros momentos históricos. La participación directa de

las mujeres radicales y demócratas representan casos aislados dentro del universo (una mujer diputada por la UCRP en 1958, una mujer del mismo partido en 1963 y una mujer demócrata en 1963).

**Figura 9: Distribución de mujeres por partido político**

	Partidos	Diputadas provinciales	Senadoras Provinciales
1952	PJ	10	3
	UCR		
	PD		
1955	PJ	6	1
	UCR		
	PD		
1958	UCRI	3	
	UCRP	1	1
1963	P. BI	2	
	P.T.B.	1	
	UCRP	1	
	PD	1	
1973	PJ	2	4
	UCR		
	PD	1	
1983	PJ	3	2
	UCR		
	PD		
1989	PJ	1	2
	UCR		
	PD		
1995	PJ	4	1
	UCR		
	PD		1
	FREPASO		1

Fuente: Elaboración propia en base al Libro Matricular de la Cámara de Diputados y Senadores de la provincia de Mendoza.

En cuanto a los niveles de integración en la Legislatura, tal como mencionamos anteriormente, se exhibe una fuerte concentración de mujeres diputadas peronistas en 1952, que alcanzaron el 20,83% de la representación, tendencia que tiende a disminuir en las cohortes sucesivas. Un dato sugerente es que a pesar del cambio de los dispositivos institucionales a través de las leyes de discriminación positiva adoptadas en 1991 para lograr cuotas igualitarias, la representación femenina en la Legislatura no alcanzó a lograr los niveles de 1952. Si bien el partido peronista obtuvo la mayoría de los cargos en 1973, 1989 y 1995, los porcentajes de participación femenina fueron menores que en el periodo de fuerte liderazgo de Eva Perón. Ello sugiere que la organización en ramas tendía a ser una intención declamativa que no presentaría una traducción directa en la práctica política, especialmente en los espacios periféricos. En cuanto a la procedencia de las mujeres que participaron de forma directa en cargos legislativos, la base nominativa arroja una presencia importante de familiares y esposas de hombres políticos. Un estudio pormenorizado de esta tendencia permitiría apreciar el capital militante propio de las mujeres en relación con sus cónyuges.

Respecto a los ámbitos de sociabilidad que habilitan carreras políticas de las mujeres, un indicador válido es la profesión de origen. La figura 10 resume las actividades previas declaradas por el personal político femenino que se incorporó a la Legislatura durante los 50 años que abarca el estudio.

**Figura 10: Distribución de profesiones de senadoras y diputadas provinciales de Mendoza**

Categorías socioprofesionales	Categorías declaradas*	Senadoras Provinciales	Diputadas provinciales
Profesiones jurídicas	Abogada	1	1
	Escribana	2	1
	Martillera		1

	Psicóloga	1	1
	Obstetra		1
	Enfermera		1
Profesiones de la construcción	Arquitecta	1	1
	Agrimensora		1
Profesiones del agro	Ing. Agrónoma		1
Profesiones de la educación	Docente	8	18
Profesiones de las Cs Sociales	Comunicación		1
	Lic. en Cs Políticas		
Trabajadores en relación de dependencia	Jubilada		1
	Empleada	1	6
	Secretaria administrativa		1
Cuenta Propia	Agricultora		1
	Comerciante	5	3
	Modista		1
	Ama de casa	3	5
Sin datos		2	8
Sin clasificar		1	1

Fuente: Elaboración propia en base al Libro Matricular de la Cámara de Diputados y Senadores de la provincia de Mendoza.

De acuerdo a la distribución se observa que la mayoría de las diputadas y senadoras mujeres provienen de los ámbitos vinculados con la docencia. La concentración en el largo plazo de frecuencias en esta categoría sugiere,

por un lado, el predominio de un perfil específico de mujeres por sobre una pluralidad y diversidad de perfiles de hombres. Asimismo, ofrece evidencias sobre la especialización de las mujeres en ciertas áreas de legislación, como son las comisiones en educación, que revisten una jerarquía menor que otras comisiones, como la de hacienda. Por otro lado, la distribución de frecuencias colabora en distinguir ámbitos de sociabilidad propicios para generar compromiso político femenino, tal como resulta la militancia en la escuela y los sindicatos docentes. La participación de mujeres de forma directa habilita a postular la forma en que los sindicatos vinculados a las actividades educativas resultan espacios de reclutamiento privilegiados para el personal femenino. Por último, el abanico de profesiones que describen las mujeres parece ampliarse desde la última apertura democrática, siguiendo la tendencia resalta la mayor presencia de las mujeres en los espacios universitarios. La proporción de mujeres que poseen título universitario muestra un sostenido aumento desde 1983 (Mellado, 2015). En cambio, en 1952, la primera cohorte que incluye a mujeres, exhibe una mayor presencia de mujeres con escasa especialización para la actividad política, con actividades vinculadas al hogar, como son las amas de casa y las modistas.

### **Composición por lugares de nacimiento**

Una segunda variable que contribuye a delinear la morfología de las élites políticas que alcanzan cargos legislativos provinciales es la distribución por lugares de nacimiento. Esta variable se ha logrado consignar tan sólo para 639 cargos en donde tienen una mayor representación las primeras cohortes de la muestra<sup>6</sup>. Este tipo de información se dejó de consignar durante la década del 90, pudiéndose reconstruir sólo en casos puntuales a través de entrevistas semidirectivas. La figura 11 muestra la procedencia de los elencos políticos según el lugar de nacimiento.

---

<sup>6</sup> Se han retirado de la muestra aquellos cargos a diputados y senadores provinciales que no especificaban con exactitud el lugar de nacimiento dentro de la provincia de Mendoza.



**Figura 11: Participación directa de extranjeros en la Legislatura de Mendoza**

Extranjeros	Nº	%	% Total
España	23	57,5	3,60
Italia	11	27,5	1,72
Suiza	2	5	0,31
Cuba	2	5	0,31
Siria	1	2,5	0,16
Rusia	1	2,5	0,16
<b>TOTAL</b>	<b>40</b>	<b>100</b>	<b>6,26</b>

Fuente: Elaboración propia en base al Libro Matricular de la Cámara de Diputados y Senadores de la provincia de Mendoza.

De acuerdo a los datos contruidos, tan solo el 6% del universo para el cual se ha podido consignar esta variable es extranjero, que se concentran en las primeras cohortes de la muestra. Este dato se correlaciona con la evidencia de que *“los habitantes nacidos en el extranjero constituyen todavía”*, para el censo de 1947, *“un grupo muy considerable”*. De ese conjunto, el 57% es de origen español, mientras que el 27% es de origen italiano. Dentro del universo no se presentan casos de inmigrantes limítrofes que hayan podido acceder a cargos de representación política. Este dato resulta relevante en la medida en que Mendoza ha recibido un importante afluente de inmigrantes chilenos, peruanos y bolivianos debido a su posición geográfica, su estructura económica y su actividad productiva que requiere mano de obra estacionaria. El lugar de nacimiento por fuera del país y de la provincia de residencia habilita a postular el grado de integración de ciertos grupos de inmigrantes en una sociedad. En el caso que nos compete, la mayor presencia de inmigrantes de origen europeo por sobre el de los países limítrofes sugiere un tipo de integración diferenciada de acuerdo a la comunidad de origen. Asimismo, el nacimiento en países europeos del 5% de los legisladores habilita a postular la rapidez de los procesos de integración y movilidad alcanzados por ciertos grupos de la sociedad argentina de mediados del siglo XX. La falta de arraigo de gener-

aciones de la familia en el territorio parece no constituir un obstáculo para forjar carreras políticas.

En cuanto a los orígenes de nacimiento por partido político, se encuentra cierta presencia de inmigrantes en los grupos dirigentes tanto dentro del partido peronista como del radical. Por el contrario, no se presentan casos de extranjeros dentro del partido demócrata, aunque entre sus dirigentes se distinguen descendientes de inmigrantes que lograron una posición acomodada dentro de la sociedad mendocina. Siguiendo una tendencia de la sociedad mendocina y argentina, la presencia de dirigentes políticos extranjeros se concentra en las primeras cohortes analizadas, especialmente durante la década peronista, y los porcentajes de participación política manifiestan proporciones diferentes a los flujos migratorios que llegaron al territorio mendocino.

Respecto de la procedencia por fuera de la provincia de Mendoza pero dentro del territorio nacional, el panorama se asemeja al descrito para los extranjeros. La figura 12 resume las procedencias por lugar de nacimiento de los legisladores mendocinos entre 1946 y 1999.

**Figura 12: Distribución de diputados y senadores provinciales por lugar de nacimiento en provincias argentinas**

Extraprovincianos	Nº	%	% Total
Buenos Aires	46	27,54	7,20
Capital Federal	29	17,37	4,54
Córdoba	22	13,17	3,44
Santa Fé	18	10,78	2,82
San Luis	15	8,98	2,35
San Juan	14	8,38	2,19
Entre Ríos	7	4,19	1,10
La Pampa	4	2,40	0,63
Corrientes	3	1,80	0,47
La Rioja	3	1,80	0,47
Salta	2	1,20	0,31
Tucumán	1	0,60	0,16
Chubut	1	0,60	0,16
Santa Cruz	1	0,60	0,16
Santiago del Estero	1	0,60	0,16
<b>TOTAL</b>	<b>167</b>	<b>100,00</b>	<b>26,13</b>

Fuente: Elaboración propia en base al Libro Matricular de la Cámara de Diputados y Senadores de la provincia de Mendoza.

Dentro de los casos consignados, el 26% de la población de legisladores mendocinos ha nacido por fuera de la provincia de Mendoza. Este porcentaje es mayor que el que consigna el censo de 1947 para la población mendocina en su conjunto, donde cerca del 19% de los censados en la provincia registra una jurisdicción distinta de nacimiento. La importante presencia de no mendocinos en la Legislatura, por encima de la media que calcula el censo, advierte sobre el escaso peso que tiene el arraigo familiar en el territorio para construir carreras políticas dentro de los espacios de representación provincial. La radicación temprana no aparenta constituir un obstáculo al momento de la “entrada en política”. Sin embargo, esta afirmación podría ser matizada en cierto aspecto, ya que las últimas cohortes de la muestra, el factor de ser un “extraprovinciano” tiene un significado diferente al atribuido en las primeras cohortes. La menor movilidad social y geográfica haría que aquellos que han nacido en otras provincias deban exhibir credenciales de conocimiento del territorio, atributos no exigidos en las primeras camadas. Asimismo, el peso y arraigo de lo “local” tiende a ser diferente en distintos periodos, llegando a constituir un poderoso capital político a partir de la puesta en marcha de políticas descentralizadoras.

Por otro lado, la distribución de frecuencias de dirigentes muestra indicios que la presencia de extraprovincianos en la actividad política no sigue el mismo ritmo que la afluencia de inmigrantes en el territorio mendocino. La sobrerrepresentación de dirigentes provenientes de la provincia de Buenos Aires o de Capital Federal (que sumadas alcanzan el 44,91% del conjunto de la población de extraprovincianos), por sobre la de provincias limítrofes advierte sobre la influencia de los espacios urbanos y semi-urbanos como activadores de compromiso político. Asimismo sugiere el peso relativo de las sociabilidades por fuera de los partidos políticos. Los espacios urbanos serían propicios para cultivar solidaridades que pueden pronto traducirse en capital político. Asimismo, se encuentra cierta afinidad positiva entre las procedencias geográficas y la militancia en determinado partido político. En el caso del unionismo dentro del radicalismo, la

presencia de cordobeses es significativa. La transmisión de la preferencia política desde un espacio geográfico a otro se traslada a través de la familia, lo que sugiere el peso de la sociabilidad familiar en la elección de la opción política de militancia.

Por último, la distribución de diputados y senadores provinciales de acuerdo al lugar de nacimiento en los departamentos de Mendoza, nos advierte también el peso relativo mayor de los espacios urbanos por sobre espacios periféricos como canales de reclutamiento. En efecto, la mayor presencia de dirigentes políticos nacidos en la capital de la provincia o en el departamento de San Rafael dentro de la Legislatura permite corroborar esta hipótesis. El dispositivo institucional de las secciones electorales construido en el siglo XIX vendría a soslayar esta sobrerrepresentación de los elencos ligados a grandes centros urbanos, ya que esa ingeniería electoral habría logrado combinar territorios urbanos y periféricos, dando como resultado una “igualdad construida”. Al mismo tiempo, esta sobrerrepresentación de los espacios urbanos por sobre los periféricos favorece el reclutamiento de las clases medias en detrimento de aquellos sectores vinculados con lo popular, lo rural y lo periférico, sectores que no necesariamente presentan una menor densidad poblacional.

**Figura 13: Distribución de diputados y senadores provinciales por lugar de nacimiento en departamentos de Mendoza**

<b>Departamentos</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>	<b>% Total</b>
Mendoza	144	33,33	22,54
San Rafael	40	9,26	6,26
Rivadavia	29	6,71	4,54
Maipú	28	6,48	4,38
San Martín	26	6,02	4,07
Guaymallén	24	5,56	3,76
Junín	23	5,32	3,60
Godoy Cruz	22	5,09	3,44
G. Alvear	17	3,94	2,66
San Carlos	17	3,94	2,66
Luján	15	3,47	2,35
Las Heras	12	2,78	1,88
Tunuyán	10	2,31	1,56
La Paz	8	1,85	1,25
Lavalle	7	1,62	1,10
Santa Rosa	5	1,16	0,78
Tupungato	3	0,69	0,47
Malargue	2	0,46	0,31
<b>TOTAL</b>	<b>432</b>	<b>100,00</b>	<b>67,61</b>

Fuente: Elaboración propia en base al Libro Matricular de la Cámara de Diputados y Senadores de la provincia de Mendoza.

### **Composición por profesiones de origen**

Los diputados y senadores provinciales no sólo difieren en sus procedencias geográficas, sino también en las profesiones de origen. Este atributo contribuye a comprender si las elites dirigentes provinciales presentan un grado de especialización para su función a la vez que también ofrece indicios sobre los espacios en los cuales los partidos reclutan a sus candidatos. Las “entradas” en política pueden estar relacionadas con las ac-

tividades previas que los dirigentes desarrollaron, y las mismas pueden haber permitido desarrollar una serie de habilidades y recursos que pueden colaborar para desempeño en política. El siguiente cuadro presenta las frecuencias de las profesiones declaradas por los dirigentes al momento de incorporarse al cargo político. Se ha procedido a clasificar esa información declarada por los individuos a los efectos de hallar ciertas tendencias que permitan echar luz sobre los ámbitos de sociabilidad y socialización de las elites dirigentes (Dubar, 2010). En esta oportunidad también se encuentran sobrerrepresentadas las primeras cohortes, ya que en 1995 este dato se dejó de consignar para la cámara de diputados.

**Figura 14: Distribución de diputados y senadores por profesiones de origen**

Categorías socioprofesionales	Categorías declaradas*	Legisladores	%
Profesiones jurídicas	Abogado	189	20,52
	Escribano	20	2,17
	Procurador	15	1,63
	Marillero	29	3,15
Profesiones de la salud	Médico	47	5,10
	Bioquímico	8	0,87
	Odontólogo	5	0,54
	Psicólogo	2	0,22
	Farmacéutico	6	0,65
	Enfermero	3	0,33
Profesiones de la construcción	Ingeniero	12	1,30
	Arquitecto	6	0,65
	Agrimensor	13	1,41
	Otro tipo de ingenierías	4	0,43
Profesiones de las Cs Económicas	Contador	30	3,26
	Lic. en Administración	4	0,43
Profesiones del agro	Ing. Agrónomo	16	1,74
	Enólogo	19	2,06
	Veterinario	1	0,11
Profesiones de la educación	Docente (maestro + profesor)	56	6,08
	Lic. en Cs de la Educación	3	0,33
Profesiones de las Cs Sociales	Lic. en Cs Políticas	2	0,22
	Periodista	12	1,30
	Gráficos	3	0,33
Sector empresarial	Empresario	9	0,98
	Industrial	19	2,06
	Corredor de comercio		0,00
	Corredor de vinos		0,00
Sector de la producción agrícola	Hacendado	1	0,11
	Productor	4	0,43
	Agricultor	49	5,32
	Viticultor	8	0,87
	Corredor de vinos	7	0,76
Cuenta Propia	Comerciante	156	16,94
Trabajadores en relación de dependencia	Jubilado	8	0,87
	Empleado	77	8,36
	Secretario administrativo	1	0,11
	Empleado bancario	2	0,22
	Empleado de comercio	3	0,33
	Empleado ferroviario	7	0,76
	Empleado Público	2	0,22

Trabajador calificado	Constructor	8	0,87
	Carpintero	2	0,22
	Tornero	3	0,33
	Mecánico	9	0,98
	Dulcero	1	0,11
	Chofer	3	0,33
	Electromecánico	2	0,22
	Macánico dental	2	0,22
	Analista químico	1	0,11
	Metalúrgico	2	0,22
	Mosaista	3	0,33
	Pintor	1	0,11
	Herrero	1	0,11
	Panadero	1	0,11
	Peluquero	1	0,11
	Tonelero	1	0,11
	Telegrafista	1	0,11
	Modista	1	0,11
Otras actividades	Escritor		0,00
	Dibujante		0,00
	Comisionista	2	0,22
	Tenedor de libros	1	0,11
	Publicitario		0,00
	Dirigente gremial	2	0,22
	Estudiante		0,00
	Albañil	1	0,11
	Músico	1	0,11
	Militar	1	0,11
	Agente de seguros	2	0,22
	Ama de casa	10	1,09
<b>TOTAL</b>		<b>921</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Elaboración propia en base al Libro Matricular de la Cámara de Diputados y Senadores de la provincia de Mendoza.

Una de las primeras imágenes que emergen del análisis del colectivo es la predominancia de abogados, una carrera universitaria vinculada tradicionalmente a la actividad política, sobre el conjunto de profesiones de origen, que alcanza el 20% del conjunto de la población (y llegan a ocupar el total de 188 cargos). Esta tendencia, ya exhibida en los estudios clásicos sobre el reclutamiento de elites y que emparenta el caso nacional con el de otros países de América Latina (Canedo, 2002), viene a reforzar en la



escala subnacional una orientación percibida a nivel nacional e internacional. Las facultades de derecho han constituido en el pasado y siguen constituyendo hasta finales del siglo XX ámbitos propicios para forjar carreras políticas (Buchbinder, 2012), a pesar de la emergencia de carreras afines con los estudios políticos hacia la década del 60, que buscan disputar en las últimas cohortes del estudio la hegemonía de los abogados. La presencia de abogados se percibe dentro del conjunto de partidos políticos que obtienen representación: mientras que el 48% del conjunto de abogados son radicales, el 30% son peronistas y el 22% son demócratas. Sin embargo, estos números pueden relativizarse a partir de la estimación de la cantidad de abogados en relación con la cantidad de puestos alcanzados por partido. En el caso de los radicales, el 27% de los cargos a diputado y senador fueron ocupados por abogados, mientras que estos números se reducen para el partido demócrata (24%) y para el partido justicialista (11%). Por otro lado, la especialización de los abogados parece diferenciarse entre partidos políticos: entre los peronistas, hay un mayor porcentaje de abogados laboralistas que se han especializado en el trabajo al interior de los sindicatos. Esta vinculación ha permitido el contacto con los sectores trabajadores, lo que ha favorecido su entrada en política. En el caso de radicales y demócratas, hay una mayor presencia de abogados especializados en derecho civil y comercial.

El segundo grupo en importancia, que emerge como un dato anómalo dentro de las profesiones más frecuentadas por políticos en los estudios clásicos, es el grupo de los comerciantes, que alcanza un total de 17%, muy cercano al grupo de los abogados. Este colectivo se reparte de forma heterogénea entre los diversos partidos políticos que alcanzan la representación, pero en todos presenta una marcada importancia: el 42% de los comerciantes pertenecen al partido justicialista, el 33% al partido radical y el 23% al partido demócrata. A su vez, los comerciantes representan el 15% de los cargos de diputados y senadores provinciales del partido peronista, el 13% de los cargos del partido radical y el 21% de los cargos del partido demócrata. La presencia de los comerciantes en las cámaras legislativas exhibe un tipo de carrera política específica de los espacios provinciales, que alcanzan cargos de poder intermedios, favorecidas por el

conocimiento de la “clientela” para ganar adhesiones políticas. Este tipo de perfiles, que tienen un desempeño exitoso para llegar a la Legislatura, en raras ocasiones alcanzan cargos de mayor envergadura ligados a los espacios nacionales. En consecuencia, estos perfiles tienden a desaparecer en los análisis en torno al Congreso nacional o el personal de los ministerios. Los comerciantes, que incluyen a los pequeños propietarios asentados en un territorio específico, como aquellos que realizan sus actividades viajando de poblado en poblado, describen un perfil propicio al tener cierta notoriedad local, lo que a la postre les otorga capital político y los hace atractivos para incorporarlos en la lista de candidatos de los partidos políticos.

El tercer grupo en importancia es el de dirigentes vinculados con las actividades agrícolas. Agricultores, vitivinicultores y productores alcanzan el 11% del conjunto de diputados y senadores, lo que evidencia la relación entre el mundo político y el mundo económico. La primacía de la actividad vitivinícola y de la producción agraria dentro de la estructura económica mendocina hasta los años 70, sugiere la existencia de espacios comunes de vinculación entre el campo político y el campo económico, que permitiría el pasaje de una actividad a otra. Sin embargo, el perfil de estos dirigentes dista del de grandes industriales y grandes fortunas (Zalio, 1999), que se encuentran escasamente representados dentro del conjunto. El perfil de estos dirigentes es más bien el de pequeños propietarios rurales que se han interesado por la cosa pública. La actividad mancomunada entre Estado y sector productivo a través de organizaciones de segundo y tercer nivel permitiría esta vinculación, a través de la planificación conjunta de medidas específicas. A este sector es posible adicionar la escasa presencia de empresarios e industriales, que vendría a reforzar estos perfiles ligados al ámbito económico y de la actividad privada.

Figura 15



Fuente: Elaboración propia en base al Libro Matricular de la Cámara de Diputados y Senadores de la provincia de Mendoza.

Finalmente, el análisis también contabiliza actividades de origen que podrían vincularse con la presencia de sectores populares en los espacios de representación. El conjunto de diputados y senadores que declaran como profesiones de origen las actividades vinculadas al trabajo manual alcanzan tan solo el 5% del conjunto. Este grupo del personal político se encuentra sobrerrepresentado en la primera cohorte del universo, donde los laboristas alcanzan a obtener cargos en la Legislatura. Es decir, el per-

onismo sería el partido que ha reclutado históricamente mayor cantidad de obreros manuales, aunque este perfil tiende a ser minoritario frente a los sectores medios y altos. Sin embargo, si se correlaciona su participación en la Legislatura con estas categorías dentro de la población, se comprueba que los sectores populares son los menos representados en la Legislatura. La proporción de obreros calificados tiende a desaparecer en las cohortes más contemporáneas, especialmente luego de 1983, confirmando una tendencia presente en el conjunto de las democracias contemporáneas de escasa presencia de sectores populares en los espacios de representación política (Gresh, 1999). El cambio de perfil de los dirigentes peronistas, acentuado especialmente a partir de la última apertura democrática en 1983, evidencia el reclutamiento del partido en las clases medias universitarias a partir de las experiencias políticas de socialización de los años sesenta y setenta.

## Palabras Finales

El recorrido propuesto ha puesto de manifiesto los resultados de un ejercicio que pretendió ofrecer evidencia empírica sobre un espacio de representación particular en el largo plazo: la Legislatura de la provincia de Mendoza desde la etapa del peronismo clásico hasta fines del siglo XX. Las ventajas heurísticas de esta aproximación se encuentran en que la Legislatura ofrece la posibilidad de observar un ámbito intermedio de representación que, a la manera de un corte longitudinal, habilita a diseccionar la institución representativa para poder caracterizar a los actores que le dan vida. El conjunto de variables analizadas permiten describir algunos trazos de conjunto y brinda herramientas para figurar el abanico de carreras que circulan por ese espacio de representación a partir del análisis de los espacios de reclutamiento.

Las variables cuantitativas analizadas exhiben una aproximación de los dirigentes políticos intermedios como los diputados y senadores provinciales, que pueden continuar sus carreras políticas hacia los espacios de representación nacional o alcanzar su cenit de movilidad dentro de ese espacio. La perspectiva de largo plazo colaboró en mostrar la forma en

que impactaron tanto las disrupciones institucionales como la democracia en la profesionalización de los dirigentes. La alta tasa de movilidad o renovación a lo largo del conjunto del periodo que abarca la investigación (1946-1999) sugiere que tanto las intervenciones federales, los golpes de Estado o cualquier otro factor disruptor resultó un desincentivo para que los grupos políticos continuaran dentro de la actividad. La democracia, lejos de haber fomentado una mayor profesionalización, caracterizada por una especialización de los dirigentes en la actividad política, alentó la circulación de los dirigentes a partir de las sucesivas crisis institucionales (como la hiperinflación de 1989) que actuaron como elementos desestabilizadores para el personal político.

A partir de la disección del conjunto de 1018 cargos por medio de ciertos atributos se logró restituir la fisonomía de los grupos políticos y ponderar la “distancia” o “aproximación” de los dirigentes con la sociedad que les dio origen a los efectos de dar respuesta a algunos de los interrogantes clásicos de la representación. En la fisonomía influyeron no sólo lógicas institucionales que han perdurado casi inalterables en el tiempo, sino también lógicas sociales y políticas específicas. Así, la mayor presencia de mujeres se alcanza en 1952 dentro de la cámara de diputados provincial, lo que responde mayoritariamente a una lógica política generada a partir de la tracción del liderazgo de Eva Perón. Pero también la presencia de mujeres en la Legislatura responde a ciertas lógicas sociales: si bien la participación directa de las mujeres es relativamente baja, aquellas que acceden al poder parecen describir una mayor estabilidad que sus pares hombres. Por ello, para el personal femenino en espacios subnacionales los costos de entrada son más altos, pero los riesgos de inestabilidad son menores.

En cuanto a los lugares de nacimiento el estudio marca una distancia entre los grupos dirigentes y los representados: mientras que los grupos migratorios relativamente más importantes a mediados de la década del 50 son aquellos provenientes de las provincias limítrofes, los diputados y senadores “inmigrantes” provienen de otras provincias como Buenos Aires o Capital Federal. El hiato entre la representación en las cámaras y la sociedad habilita a postular la selectividad de la integración en las

provincias: mientras que ciertos recién llegados alcanzan posiciones de poder y prestigio (como los nacidos en la Capital Federal), la escasa o nula presencia de inmigrantes limítrofes ofrece indicios de los costos o barreras de entrada en la actividad. Esta selectividad de la integración puede ser trasladada también a las profesiones de origen. La mayor presencia de comerciantes permite observar la forma en que la disposición de ciertos recursos favorece el ingreso en la actividad política.

Por otro lado, el ejercicio emprendido mostró algunas predisposiciones estructurales que colaborarían en forjar carreras exitosas: la condición masculina, el lugar de nacimiento en espacios urbanos, especialmente dentro de Argentina, y la profesión de abogado serían atributos que favorecerían en la entrada hacia la actividad política representativa. Sin embargo, el abanico de categorías, que sintetizan recorridos posibles, habilita a observar los diferentes itinerarios de quienes alcanzaron un cargo de representación provincial, mostrando un extenso y múltiple conjunto de posibilidades que no necesariamente traducen posiciones jerárquicas alcanzadas en el espacio social. La presencia de extranjeros provenientes de países como España o Italia, la presencia de mujeres y obreros manuales, son evidencias que habilitan a interrogarse sobre otros factores que también influyen en el acceso al cargo como las sociabilidades diferenciales, la reconversión de capitales o el mismo azar. Asimismo, las clasificaciones de estas categorías por criterios diacrónicos ofrecen indicios sobre las mutaciones de las configuraciones de poder. A modo de ejemplo, la mayor presencia de mujeres universitarias luego de 1983 o la casi extinción de itinerarios que describan como profesión de origen el dominio de un tipo de trabajo manual luego de la primera cohorte que integró a los laboristas pone en evidencia la presencia de diferentes grupos sociales en el poder.

Con todo, la pesquisa busca abrir nuevos interrogantes sobre los elencos políticos en espacios subnacionales con el objeto no sólo de caracterizarlos desde el punto de vista microsocial, sino también de lograr establecer, a la manera de un mosaico, algunos de ejes comparabilidad con el resto de los elencos nacionales.

## Bibliografía

- BARRY (2009) “Evita Capitana. El partido peronista femenino, 1949-1955”, EDUNTREF, Caseros.
- BOURDIEU (1981) “La représentation politique [Éléments pour une théorie du champ politique]”, en *Actes de la recherche en sciences sociales*. Vol. 36-37, 3-24.
- BOURDIEU (1990) “La domination masculine” en *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol. 84, septiembre 1990, 2-31.
- BRAGONI (1999) “Los hijos de la Revolución. Familia, negocios y poder en el siglo XIX”, Taurus, Buenos Aires.
- BOLTANSKI (1973) “L’espace positionnel: multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe”, en *Revue française de sociologie*, 1973, 14-1, 3-26.
- BUCHBINDER (2012) “Formación de los sectores dirigentes y controversias políticas en el ámbito universitario: el caso de las facultades de derecho, 1890-1912” en *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*. Tercera Serie, N° 37, 115-142.
- CANEDO (2002) “Héritage en Politique, ou comment acquérir les dispositions et compétences nécessaires aux fonctions de représentation politique (1945-1964)” en *Cahiers du Brésil Contemporain*, N° 47/48, París.
- CANELO (2011) “Acerca de la construcción de carreras políticas en Argentina. Los senadores nacionales en 1973, 1983 y 1989” en *PolHiS. Boletín Bibliográfico electrónico del Programa Buenos Aires de Historia Política*, Mar del Plata, N° 7, 140-153.
- CANELO (2013). “Construyendo elites dirigentes. Los gobernadores provinciales durante la última dictadura militar (Argentina, 1976-1983)” en *Anuario del Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos A. Segreti”*, Vol. 11, 323-341.
- CANTÓN (1966) “El parlamentarismo argentino en épocas de cambio: 1890, 1916, 1946”, Editorial del Instituto, Buenos Aires.
- DALBOSCO (2003) “Perfil de los funcionarios políticos en la Argentina entre 1983 y 1999”, *tesis de Maestría en Administración y Políticas Públicas*, Universidad de San Andrés, Buenos Aires.
- DE SAINT MARTIN (2011) “Towards a dynamic approach to reversion” en *Social Science Information*, Vol. 50 (3- 4), 429-441.
- DE IMAZ (1964) “Los que mandan”, EUDEBA, Buenos Aires.
- DUBAR (2010) “La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles”, Armand Colin, París.
- EGÜES (2008) “Historia Constitucional de Mendoza. Los procesos de Reforma”, EDI-UNC, Mendoza.
- FERRARI (2008) “Los políticos en la Argentina radical. Prácticas políticas y construcción de poder”, Siglo XXI, Buenos Aires.

- FERRARI (2010) "Prosopografía e historia política. Algunas aproximaciones" en *Antiteses*, Londrina, vol. 3, 529-550.
- GAXIE (1980) "Les logiques du recrutement politique" en *Revue française de science politique*, 30<sup>e</sup> année, N°1, 5-45.
- GRESH (1999) "Représentant(e)s du peuple" en *Manière de voir*, N° 44, marzo- abril 1999.
- GIORGI (2014) "Los Factores "Extrapolíticos" de la Carrera Política: Una Aproximación a las Sociabilidades de los ministros de la Nación en la Argentina (1854-2011)", en *Política*, Vol. 52, N° 2, 243-255.
- HEREDIA; GENE; PERELMITER (2013) "Hacia una socio-historia del gabinete nacional". en *PolHis. Boletín Bibliográfico electrónico del Programa Buenos Aires de Historia política*, Año 5, N° 9, 284-290.
- LODOLA (2009) "La estructura subnacional de las carreras políticas en Argentina y Brasil" en *Desarrollo Económico*, vol. 49, N° 194, 247-286.
- MARX; BORNER Y CAMINOTTI (2007) "Las Legisladoras. Cupos de género y política en Argentina y Brasil", Siglo XXI, Buenos Aires.
- MELLADO (2011) "Elites políticas y territorialidad del poder en la historia reciente de Mendoza. Formación y reclutamiento de los elencos dirigentes en democracia (1983-1999)", *Tesis de doctorado*, UBA-EHESS.
- MELLADO (2015) "Socialización y formación de las élites políticas argentinas a fines del siglo XX. Itinerarios universitarios y aprendizajes de la carrera política" en *Pro-Posições*, UNICAMP, V. 26, N. 2 (77), 163-185.
- MONTBRUN (1995). "El funcionamiento del sistema electoral de Mendoza y algunos lineamientos para su reforma legal", en *Cuadernos del Senado*, Año 3, N° 12, Mendoza.
- OFFERLE (1996) "Entrées en politique" en *Politix*, Vol. 9, N°35, Tercer Trimestre.
- OFFERLE (1999) "La profession politique XIXe-XXe siècles", Belin, París.
- OFFERLÉ (2012) "Les partis politiques", PUF, Paris.
- OFFERLÉ (2011) "Perímetros de lo político. Contribuciones para una socio-historia de la política", Antropofagia, Buenos Aires.
- ORTIZ DE ROZAS (2014) "Dirigentes representativos y capital territorial. Los partidos provinciales a través del estudio de los capitales políticos de los líderes intermedios. Santiago del Estero (1999-2013)", tesis de *doctorado en Ciencias Sociales*, Universidad de Buenos Aires.
- PERELMITER (2012) "La constitución de una autoridad plebeya. El Ministerio "de la pobreza" en la historia reciente" en *PolHis. Boletín Bibliográfico electrónico del Programa Buenos Aires de Historia política*, Año 5, N° 9, 309-318.
- RODRIGO (2014) "Actores, relaciones y escaños. Apuntes para el estudio de las carreras políticas de los diputados nacionales por la Provincia de Buenos Aires" en *Estudios*, N° 32, 135-148.



- SAWICKI (1997) “Les réseaux du Parti socialiste. Sociologie d’un milieu partisan”, Belin, París.
- SEGHESSO DE LOPEZ ARAGON (1988) “Historia del régimen electoral mendocino anterior a la ley Saenz Peña” en *Revista Historia del Derecho*, N° 16, Buenos Aires.
- SINEAU (2001) “Profession: femme politique. Sexe et pouvoir sous la Cinquième République”, Presses de Science Po, París.
- SOSA (2015) “Formación social y estructuras políticas. Aproximaciones a las relaciones entre sociedad y política en la historia del siglo XX de Santa Cruz” en *Coordenadas. Revista de Historia local y regional*, Año II, N° 1, 122-158.
- STONE (1971) “Prosopography” en *Daedalus*, Vol. 100, N° 1, *Historical Studies Today*.
- WRIGHT MILLS (1957) “La élite del poder”, Fondo de Cultura Económica, México.
- VOMMARO (2015) “Las élites políticas de la ciudad de Buenos Aires en sus diferentes escalas. Legisladores y comuneros: un estudio comparativo” en *Congreso Internacional. Élite y liderazgo en tiempos de cambio*, Salamanca, junio de 2015.
- WEBER (1972) “El político y el científico”, Alianza Editorial, Madrid.
- ZALIO (1999) “Grandes familles de Marseille au XXe siècle”, Belin, Paris.



## **Santiago del Estero, de la K a la Z: Acerca de las culturas de gobierno en el kirchnerismo y el zamorismo**

*Ernesto Picco*

El ascenso y consolidación del kirchnerismo coincidió, en Santiago del Estero, con la caída del gobierno del matrimonio Juárez y la construcción política del post-juarismo, liderada por el radical Gerardo Zamora. Tras un año de Intervención Federal, el gobierno nacional, que todavía no había empezado a hablar de transversalidad y apostaba a la construcción de poder desde el interior del PJ, apoyó la candidatura a gobernador del diputado nacional peronista, José Figueroa. Pero el 27 de febrero de 2005, el candidato oficial perdió con un frente formado por radicales aliados a un sector disidente del peronismo: El Frente Cívico por Santiago.

Aunque desde esta fuerza política se habían mantenido charlas y negociaciones con funcionarios de segunda línea del gobierno nacional, no se referenciaba públicamente en el kirchnerismo ni contaba con el apoyo político explícito de la Casa Rosada. Pero rápidamente Néstor Kirchner cambió la estrategia y comenzó a dar los primeros pasos de lo que sería la Concertación Plural. El 25 de mayo de ese año, los festejos patrios se hicieron fuera de Buenos Aires por primera vez en 195 años: Kirchner encabezó el acto oficial en Santiago del Estero. En julio, el Presidente volvió por segunda vez en dos meses, para los festejos del aniversario 452 de la “Madre de Ciudades”. Allí firmó el Acta de Reparación Histórica, que preveía más de 600 millones de pesos en obras de infraestructura para la provincia.

Este apoyo institucional soldó una alianza política: Gerardo Zamora, líder del Frente Cívico, comenzó a perfilarse como uno de los más leales aliados del gobierno nacional: fue uno de los gobernadores radicales que

apoyó al kirchnerismo para consolidar la Concertación Plural en 2007 y se mantuvo alineado aún después del voto “no positivo” de Cobos en 2008.

Con el liderazgo de Zamora, Santiago del Estero se convirtió en una de las provincias que más votos le aportó al kirchnerismo tanto en las elecciones periódicas, como en el Congreso Nacional, donde el Frente Cívico llegó a tener las cuatro bancas de diputados y las tres de senadores que le corresponden a la provincia<sup>1</sup>.

Existen, más allá de esta alianza, algunas diferencias entre kirchnerismo y zamorismo que es interesante analizar, porque nos permiten revisar la cuestión de las escalas del Estado, y lo que aquí llamaremos “cultura de gobierno”, categoría analítica que proponemos como variante del concepto de “cultura política”.

Un clásico trabajo de Almond y Verba publicado en la década del ‘60 propuso el concepto de “cultura política” advirtiendo que hablaban en esos términos “*del mismo modo que podríamos hablar de una cultura económica o religiosa*” y la definían como “*un conjunto de orientaciones relacionadas con un sistema especial de objetos y procesos sociales*” (2007: 179). Teniendo en cuenta las ambigüedades del concepto de cultura, los autores advierten que en su caso la entienden como la orientación psicológica hacia los objetos sociales.

La noción de “cultura de gobierno” traspola esa idea a los hombres y mujeres que tienen la responsabilidad de gobernar y administrar el Estado. Es decir, contempla los modos de organizar y procesar las creencias, actitudes y conductas respecto de cómo se gobierna, independientemente del nivel del Estado que se trate. ¿De qué medio disponemos para acceder empíricamente a la cuestión? Nuestro objeto no es una nación –considerada desde la perspectiva de Almond y Verba como una suma de individuos–

---

<sup>1</sup> El 79% de los santiagueños votó a la fórmula Cristina-Cobos en 2007, mientras que en 2011, la fórmula Cristina-Boudou conquistó al 80% de los santiagueños en las PASO y al 82% en las generales. Además, el Frente Cívico le garantizó apoyo en el Congreso: desde 2007 tiene las cuatro bancas en la Cámara de Diputados. En el Senado tiene desde 2013 no sólo las dos bancas por la mayoría, sino también la banca por la primera minoría, luego de que en las elecciones de ese año se decidiera ir con dos listas separadas: una de la pata radical y otra del sector de Bases Peronistas.

sino una institución: el Estado, en su nivel nacional y subnacional, que aplica medidas en torno a resortes burocráticos y decisiones discutidas, pero tomadas jerárquicamente. Aquí no analizaremos orientaciones psicológicas, sino orientaciones institucionales.

Lo que nos permitirá caracterizar una cultura de gobierno será analizar ciertas decisiones de gobierno y las relaciones que desde el Estado se entablan con diferentes agentes e instituciones.

Proponemos cuatro dimensiones para analizar la cultura de gobierno. En primer lugar el “plan de gobierno”, que incluye los principales objetivos, propuestas y ejecución de medidas en torno al proyecto de gobierno que se busca llevar adelante.

En segundo lugar “la lógica de construcción de poder político”, es decir, las maneras en que la dirigencia que ha llegado a ocupar el Estado gestiona sus relaciones hacia el interior de la propia fuerza política –con los partidos y sus facciones, los sindicatos y las organizaciones sociales– para mantener la coordinación y el apoyo del programa de gobierno.

En tercer lugar “la relación con la oposición”, atendiendo a las relaciones del gobierno con las fuerzas políticas de otros partidos y sectores disidentes, considerando el tipo de vínculo y de correlación de fuerza que establece con estas.

Finalmente, analizamos “la relación con el poder económico”, para ver la manera que tiene el gobierno de vincularse con los grandes empresarios de su ámbito de influencia. En este punto atendemos a sectores de la producción, los servicios y los medios de comunicación.

## **El plan de gobierno**

En abril de 2003 Néstor Kirchner presentó un libro con sus 152 propuestas de gobierno. Allí se anticipaban algunas de las medidas que efectivamente tomaría en su mandato –como las políticas de desendeudamiento o de acceso a educación y salud– mientras que otras fueron apareciendo ante la coyuntura política y social a lo largo de los años. En materia económica tuvo lugar la renegociación de la deuda externa y la independencia

de las indicaciones del Fondo Monetario Internacional; la recuperación del Estado como regulador del mercado y la actividad económica; el impulso a la industria nacional y la promoción de cadenas de valor; la consolidación del superávit fiscal; la recuperación de empresas privatizadas como Aerolíneas Argentinas e YPF. Y se impulsó el consumo como motor de la economía. En materia de relaciones internacionales se cambió el eje de ubicación geopolítica en el mundo, pasando de una relación subalternizada con Estados Unidos y Europa que caracterizó a la década del 90, a una alianza estratégica con los países de América Latina y el Caribe, mediante la participación en diversos organismos preexistentes, como el Mercosur, y otros creados en los últimos años como la Unasur o la Celac. Se derogaron las leyes que establecían crímenes por calumnias e injurias y se sancionó la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. En materia de justicia se impulsaron políticas de derechos humanos con la declaración de imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad y el avance de las causas vinculadas a la investigación de casos de tortura y desaparición durante la última dictadura militar. Se renovó la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Se implementaron políticas de acceso a la educación y la salud, se reconocieron nuevos derechos sociales y civiles a través de las leyes de matrimonio igualitario e identidad de género, entre otras.

En líneas generales se trata de un programa de gobierno que coincide con los rasgos que Follari (2010) ha llamado neopopulismos del siglo XXI, caracterizados por el rechazo a las políticas neoliberales, el impulso a políticas de igualdad y ampliación de derechos, el compromiso con los derechos humanos y la recuperación del rol del estado en la regulación de la economía y los mercados.

### *Santiago: el desarrollo de infraestructura básica y el impulso a la producción*

Al asumir su gobierno en 2005, Gerardo Zamora conformó un Gabinete de Asesores de la Gobernación<sup>2</sup>, compuesto por un grupo de académicos de larga trayectoria a los que se les encargó el diseño de un Plan Estratégico-

---

<sup>2</sup> El Gabinete de Asesores de la Gobernación estaba constituido por los Néstor Ledesma, Efrén Gastaminza, Antonio Gallego, Victorio Mariot, Horacio Ochoa, Roberto Gayraud y el Mario Basualdo.

co Territorial (PET). El 21 de agosto de ese año se oficializó públicamente la propuesta del Gabinete que fue presentada “*como un proceso y no como un producto terminado*” (Diario El Liberal, 22/08/2005). El gobernador había dicho la noche de su triunfo electoral que había que “*comenzar a reconstruir Santiago*” (Diario El Liberal, 28/02/2005), y el PET era la guía con la que se proponía emprender esa tarea.

Aquel plan tenía un diagnóstico de la provincia que marcaba, entre sus fortalezas, la posición estratégica de Santiago en el centro del norte grande, las aptitudes productivas y la extensión de los suelos en largas llanuras, y la decisión política de salir del aislamiento provincial. Se destacaban también como oportunidades la apertura de los mercados regionales y mundiales, el contexto de reactivación económica a nivel nacional, y el marco federal de acuerdos de reparación histórica. Las debilidades que se visibilizaban eran la falta de infraestructura, equipamientos y servicios, y el deterioro ambiental, junto con el atraso, la pobreza y la exclusión social. Se marcaban como amenazas las sequías e inundaciones, el analfabetismo y la vulnerabilidad social<sup>3</sup>.

El plan marcaba seis objetivos específicos: 1) disminuir la incertidumbre, la degradación del ambiente, el hambre y la marginalidad social con la provisión continua de agua potable y saneamientos; 2) mitigar las penurias del aislamiento con la construcción de nuevos caminos; 3) mejorar la calidad de vida y educación extendiendo la capacidad energética; 4) desarrollar prioritariamente infraestructuras, equipamientos y servicios de las áreas rurales atrasadas y de encerramiento; 5) mejorar las infraestructuras y los equipamientos, el desarrollo empresario y los ambientes de negocios; 6) disminuir la presión poblacional, la congestión del tránsito y la contaminación de las áreas metropolitanas a partir de la descentralización de los servicios y la generación de nuevos escenarios urbano-industriales. La estrategia para alcanzar estos objetivos contemplaba la identificación de corredores de desarrollo de agua, caminos y energía, que apuntaran a la activación productiva, industrial y turística.

---

<sup>3</sup> Gobierno de la Provincia de Santiago del Estero. Plan Estratégico Territorial para la instalación del modelo agroindustrial descentralizado de desarrollo humano sustentable 2007-2016.

Algunas de las obras más importantes en esa línea fueron financiadas mediante el Acta de Reparación Histórica, mientras que otras fueron posibles gracias a transferencias específicas de Nación en los presupuestos nacionales anuales.

El desarrollo urbanístico de la ciudad capital tuvo importantes obras como la construcción del Centro Cultural del Bicentenario, la nueva Terminal de Ómnibus, el centro de convenciones Fórum, y las torres de 21 pisos destinadas a los ministerios de Economía y Educación en el centro de la ciudad.

La voluntad de refundar la provincia que declaró Zamora fue llevada a la práctica gracias a la rearticulación de la relación Nación-Provincia, que había sido conflictiva durante los veinte años previos de democracia, por los roces políticos del juarismo con los gobiernos de Alfonsín y Menem.

El programa de gobierno de los primeros diez años de gobierno del Frente Cívico puede sintetizarse en una voluntad de sentar las bases que permitan el desarrollo económico, la reconversión productiva y el posterior desarrollo social.

### **La lógica de construcción de poder político**

El kirchnerismo ha desarrollado diferentes estrategias ante una variedad de coyunturas, siempre encuadrado en lo que en palabras de Laclau (2010) es una lógica populista de construcción de poder. Según explica Carla Carrizo (2011) la política en tiempos de los Kirchner ha mudado del modelo bipartidista a un modelo de hegemonía. La autora señala que se creó una *“nueva estructura de competencia política: ni peronismo ni radicalismo, kirchnerismo. La metodología: des-institucionalizar el sistema político, de modo que cada elección presidencial no sea vivida por los partidos tradicionales como una elección regular, sino excepcional: reglas distintas y nuevos actores”* (2011: 85).

El otro aspecto para entender la forma de construcción de poder del kirchnerismo es la lógica de las coaliciones electorales, legislativas y con las organizaciones sociales (Zelaznik, 2011). Los partidos y sectores que se



articulaban con el kirchnerismo y fueron la base que permitió sostener su poder para avanzar con su proyecto político fueron cambiando durante los diez años que aquí estudiamos. Durante la presidencia de Néstor Kirchner hubo una transición de una base en el Partido Justicialista – inserto en el Frente Para la Victoria – hacia una base más amplia apoyada en la idea de la transversalidad, que se empezó a discutir en 2005 de cara a la proyección de continuidad del gobierno. La Concertación Plural, lanzada en 2007 con la candidatura de Cristina Kirchner y Julio Cobos, fue la institucionalización de esa idea que buscaba aglutinar los partidos políticos de extracción popular en un gran frente con el fin de proteger y hacer crecer al país por encima del enemigo, que entonces eran los dictados antinacionales y antipopulares del poder trasnacional: el FMI y el Consenso de Washington.

Una construcción más profunda del kirchnerismo como espacio político propio comenzó a forjarse durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, ante el conflicto con la patronal rural en 2008, que devino en la defección de Julio Cobos y parte de la pata radical de la Concertación Plural. Desde allí se fortaleció la relación con los gobernadores radicales que aún apoyaban al gobierno, pero también – y esto es tal vez más importante – con las organizaciones territoriales y los intendentes sin la intermediación de los gobiernos provinciales, a partir de la municipalización y descentralización de las políticas públicas.

Para aglutinar a las organizaciones territoriales la Presidenta lanzó oficialmente el espacio de Unidos y Organizados en un acto que se realizó el 27 de abril de 2012. Durante todo este período, el enemigo fueron las corporaciones, identificadas primero en “el campo”, en referencia a la patronal rural, y luego en los “monopolios mediáticos” que habían apoyado a los ruralistas con coberturas sesgadas y en contra del gobierno durante los tres meses que duró el conflicto.

Con la muerte de Néstor Kirchner el 27 de octubre de 2010, la Presidenta se convirtió en la referencia política principal y conductora del gobierno, pero también de una heterogénea plataforma política y social que se articuló al estilo de un gran movimiento político que ha rebasado la lógica de los partidos. En ese contexto, la herramienta electoral del kirchnerismo siguió siendo

el Frente para la Victoria, y contó con aliados territoriales en las provincias, entre los que el Frente Cívico se destacó como uno de los más importantes.

*Santiago: las redes territoriales, el gran elector y los consensos*

La lógica de construcción de poder del gobierno santiaguense tuvo dos parecidos con la del gobierno nacional: primero, la referencialidad en una figura excluyente en el papel de conductor político, en este caso Gerardo Zamora; y segundo, la articulación de un frente político que incluyó a radicales y peronistas para gobernar. A diferencia de lo que ocurrió en el orden nacional, en Santiago, el oficialismo planificó esa coalición antes de las elecciones, y logró sostenerla durante todo su gobierno prácticamente sin fisuras.

De esta manera el Frente Cívico comenzó a construir una nueva hegemonía provincial post-juarista, valiéndose del liderazgo de Zamora en primer lugar y de José Emilio Neder como referente del peronismo que capitalizó lo que Vommaro (2009) denomina “redes flotantes” del PJ, en gran parte heredadas del juarismo.

En este contexto, las identidades partidarias comenzaron a diluirse y Gerardo Zamora adquirió la figura que Victoria Ortiz de Rozas (2010) denomina con el nombre de “garante” para los distintos sectores políticos:

*El liderazgo de Zamora repite así la figura de un “proveedor”-“protector” del pueblo santiaguense. [...] Es en tanto que dirigentes radicales y peronistas tienen “responsabilidades de gobierno” que eligen apoyar a un presidente y un gobernador de diferente signo político respectivamente. [...] Zamora aparece como un garante para los peronistas de Santiago del Estero, tanto de la transferencia de fondos como de la política de “puertas abiertas” [...] en contraposición al manejo discrecional del presupuesto que hacía Juárez tanto con peronistas como con radicales (Ortiz de Rozas 2010:15).*

El Frente Cívico gobierna desde 2005 enfrentando los conflictos internos de los partidos que lo componen. Caída la Concertación Plural, y alineado el radicalismo detrás de la figura de Julio Cobos, Gerardo Zamora fue expulsado del partido por sostener su apoyo al kirchnerismo. Por su parte, el

PJ institucional que había acompañado a Figueroa en 2005, mantenía un enfrentamiento abierto con Neder y las redes territoriales de Bases Peronistas.

En 2013 el lugar de Zamora como eje del armado político oficial fue puesto a prueba con la judicialización de las elecciones de ese año. Después de haber gobernado por dos períodos, se montó un “operativo clamor” de distintos sectores políticos que pedían la continuidad del gobernador por tercer mandato, que no era permitido por la Constitución, reformada en 2005 por impulso del propio Frente Cívico.

El “operativo clamor” causó efecto: la jueza civil y comercial de la provincia, Andrea Suárez, declaró en septiembre la inconstitucionalidad de la cláusula transitoria sexta del artículo 152 de la Carta Magna provincial, que le impedía a Zamora presentarse como candidato. El 27 de octubre debían realizarse las elecciones para gobernador y diputados, pero el 22 intervino la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que respondió a un pedido de la Unión Cívica Radical, suspendiendo la disputa por los cargos a gobernador y vice por considerar que Zamora no podía presentarse para un tercer gobierno consecutivo.

La suspensión de las elecciones a gobernador terminó desdoblado los comicios. El 27 de octubre se realizaron las elecciones para diputados provinciales, donde el Frente Cívico obtuvo un triunfo por el 73,3% de los votos. El lunes siguiente Zamora viajó a Buenos Aires a buscar apoyo, y en Casa Rosada fue recibido por el entonces Jefe de Gabinete Juan Manuel Abal Medina<sup>4</sup>. Durante varios días se realizaron negociaciones para definir una nueva candidatura y el cronograma electoral para decidir quién aspiraría a ocupar el máximo cargo político de la provincia. El candidato para reemplazar a Zamora en las inminentes elecciones iba a ser el vicegobernador Ángel Niccolai, pero un nutrido grupo de dirigentes de Bases Peronistas se reunió el martes 29 de octubre en la sede de la CGT, y objetó que la fórmula fuera encabezada otra vez por un radical.

---

<sup>4</sup> Cristina Fernández de Kirchner había sido sometida a una operación en el cráneo y llevaba varios días sin aparecer en público.

En la mañana del miércoles 30, Zamora le pidió a su esposa que se hiciera cargo de la candidatura. Sin ser una figura pública, Claudia Ledesma Abdala era la única pieza que daba equilibrio al tablero entre radicales y peronistas. Sus lazos familiares la dotaban de un capital simbólico de singular relevancia en ese momento: nieta materna de Ricardo “Pololo” Abdala, un histórico dirigente de la UCR e hija Claudio Ledesma Patiño, reconocido militante peronista, era a la vez la esposa del “gran elector y garante” de la continuidad del Frente Cívico, más allá de cualquier interna.

La fórmula Claudia Zamora-José Emilio Nader se presentó la tarde del miércoles 30 de octubre en el salón auditorio del Consejo Profesional de Ciencias Económicas, y se convocó a elecciones para gobernador el 1 de diciembre. Ese día el Frente Cívico obtuvo el 65% de los votos: 10 puntos menos que en octubre, pero aún ostentando números arrolladores.

Gerardo Zamora, que había ocupado en las listas electorales un lugar como suplente del senador Daniel Brué, tomó ese cargo en el Congreso, donde fue designado presidente provisional. Desde allí continuó de cerca conduciendo la fuerza política que gobierna Santiago.

Es importante tomar en cuenta una diferencia notoria entre la lógica de construcción de poder en Nación y Provincia. Mientras que a nivel nacional siempre se gobernó en relación a un otro antagonista con el cual se mantiene una situación de conflicto, a nivel provincial prácticamente no se reconocen enemigos. La relación con sindicatos y organizaciones ha sido siempre presentada como amigable y encaminada a través de las Mesas de Diálogo y Consenso, que en la práctica funcionan desde 2005, y fueron institucionalizadas por ley en 2011. Las mismas fueron constituidas con el objetivo de:

*...promover el debate de las diferentes temáticas inherentes a cada ámbito específico instituido con la finalidad de promover la participación social y legitimar las decisiones”, a través de “la participación de los distintos Ministerios y Secretarías de Estado del Gobierno de la Provincia, bajo la coordinación de Jefatura*

*de Gabinete de Ministros y los representantes de los sectores específicos, pudiendo también ser invocados a participar organismos nacionales*<sup>5</sup>.

Los sectores específicos son los vinculados a las cuatro mesas creadas: La Mesa de Diálogo y Trabajo, La Mesa de Diálogo Docente, La Mesa de Diálogo por la Tierra y la Producción, y el Consejo Económico y Social.

Como se señala en la ley, estas mesas han sido constituidas para darle legitimidad a las decisiones de gobierno y concentrar las discusiones con las organizaciones sociales en la órbita y con las reglas del Estado. Pero más allá de que las Mesas de Diálogo cuentan con la participación de amplios sectores, existen sectores gremiales y organizaciones campesinas que han rechazado esta modalidad, denunciando que la imposición de los consensos y decisiones que se toman en su interior afectan la libertad sindical y las posibilidades de otras formas de manifestación social.

En esta línea, uno de los casos más emblemáticos ha sido el del gremio docente de Cisadems, que en 2013 realizó un planteo formal ante la Organización Internacional del Trabajo, desde donde se recomendó “*la decisión de iniciar el procedimiento de conciliación en los conflictos colectivos corresponda a un órgano independiente de las partes en conflicto*” e instó al Gobierno de la provincia a tomar medidas al respecto (OIT, 2013).

Las Mesas de Diálogo han servido también para hacer oídos sordos a las demandas que circulan por fuera de ellas. Las manifestaciones callejeras de Cisadems, los Trabajadores Autoconvocados de la Salud, los reclamos por los casos de violencia policial, y de organizaciones campesinas en zonas rurales y urbanas, no suelen tener respuesta en el discurso público gubernamental. Han sido, además, sistemáticamente invisibilizadas por los medios de comunicación.

El primer y único conflicto social que el gobierno provincial afrontó abiertamente fue el acuartelamiento policial que tuvo lugar en septiembre de 2006, cuando 300 efectivos tomaron la Jefatura de Policía pidiendo un

---

<sup>5</sup> Ley Provincial 7.054. Mesa de Diálogo. Santiago del Estero. 14/12/2011. Publicada en el Boletín Oficial 29/12/2011.

aumento salarial. Tras un par de días de tensión, Zamora exoneró de la fuerza a un centenar de efectivos y esto disuadió al resto de los manifestantes.

Exceptuando estos casos que mencionamos, las Mesas de Diálogo han alcanzado acuerdos salariales año a año que han ido dándose, generalmente, de manera coordinada con las actualizaciones salariales implementadas desde el orden nacional. Por otra parte, la ausencia de interlocución del Estado con organizaciones que plantean el conflicto fuera de los límites amigables propuestos por la Mesa de Diálogo no significa que no hayan existido otros actores del campo político posicionados en situación antagónica, sino que el gobierno no los ha reconocido: la política de consensos ha ido de la mano con una sistemática invisibilización de los conflictos sociales.

### **La relación con la oposición**

El rostro de la oposición política al kirchnerismo ha cambiado durante la última década. Ello ha sido propiciado en parte porque, en general, el gobierno ha planteado sus antagonismos con sectores corporativos antes que con otros partidos políticos.

El PRO fue la única fuerza política de la oposición que se mantuvo siempre en escena y con crecimiento político a partir de ganar la ciudad de Buenos Aires en 2007, aumentar su número de diputados nacionales en 2009 de dos a diecisiete y alcanzar en 2009 tres bancas en el senado y un total de veinte en diputados. El resto de la oposición ha mostrado una notoria y cambiante heterogeneidad, además de cierta volatilidad de los liderazgos.

En 2007, cuando el Frente Para la Victoria ganó las elecciones presidenciales con la Concertación Plural en auge, la segunda fuerza fue la alianza entre la Coalición Cívica y el Partido Socialista, que con la fórmula Carrió - Giustiniani logró un 23% de los votos, la mitad de los que obtuvo la fórmula Cristina - Cobos. Aquella alianza opositora se deshizo rápidamente en el Congreso y en 2011 sus miembros fueron en candidaturas separadas. Ese año el PRO se mostraba como la fuerza opositora más cohesionada y, al no presentar candidato a presidente, en esas elecciones la segunda fuerza política mejor posicionada después del kirchnerismo fue el Frente Amplio Progresista, encabezado por el socialista y ex gobernador de Santa

Fe, Hermes Binner. Su 16% contra el 54% de la fórmula del Frente para la Victoria compuesta por Cristina Fernández de Kirchner y Amado Boudou lo dejó muy lejos de su voluntad de posicionamiento nacional. Carrió, que había quedado segunda en 2007, se ubicó en 2011 en el sexto puesto con el 2,5% de los votos.

Tras la ruptura de la Concertación Plural, los partidos tradicionales tuvieron un derrotero irregular, y se organizaron en torno a figuras como Ricardo Alfonsín y Ernesto Sanz en el radicalismo, y a Alberto Rodríguez Saa, Eduardo Duhalde, o José Manuel de la Sota en el PJ disidente. La estrategia de des-institucionalización de los partidos políticos que Carrizo (2011) le atribuye al kirchnerismo parece verse reflejada en la labilidad de los frentes, candidaturas y alianzas en el panorama electoral de la última década.

Un fenómeno que empezó a verse a partir de 2012 fue la pérdida de respaldo de muchos líderes territoriales del kirchnerismo. Entre ellos algunos gobernadores peronistas, como el cordobés De la Sota, y muchos intendentes del conurbano bonaerense que se aglutinaron en torno al liderazgo de Sergio Massa. De cara a las elecciones presidenciales de 2015, el PRO se mantuvo como el único sector opositor consolidado, que a la vez es reconocido y elegido por el kirchnerismo como su antagonista principal.

### *Santiago: una oposición pequeña y fragmentada*

En Santiago hay peronistas y radicales dentro y fuera del Frente Cívico. Los últimos diez años no han visto aparecer nuevas propuestas políticas como sí ocurrió a nivel nacional, y las referencias locales de los nuevos partidos nacionales –como el PRO o las diversas alianzas del socialismo– han pasado relativamente desapercibidos en la provincia<sup>6</sup>.

Podemos analizar el rol de la oposición partidaria atendiendo a las candidaturas para disputarle la gobernación a Zamora, la presencia de los pequeños bloques no oficialistas en la Cámara de Diputados, y la distribución territorial del signo político de los municipios.

---

<sup>6</sup> Recién en las elecciones municipales de 2014, el PRO obtuvo logró instalar dos concejales en la ciudad capital, uno en Los Juríos y uno en Bandera.

Después de perder las elecciones de 2005 José Figueroa abandonó la lucha política. El Partido Justicialista, con la dirigencia que no emigró a Bases Peronistas quedó bajo la referencia de Marcelo Nazar y Gabriela Ortiz, tras la fugaz conducción del empresario José María Cantos en 2006. Durante ese período la Legislatura contó con un bloque oficial del Frente Cívico compuesto por 22 diputados, mientras que el peronismo se dividió en varios bloques, entre los referenciados en Figueroa, en Cantos y en las intendencias del interior. El bloque Partido Justicialista contó con 4 legisladores, el bloque Lealtad Popular con 6, el bloque Bases Populares con 4, Soberanía Popular con 4, Kirchner Para la Victoria con 5, y el Movimiento Viable con 5. Pero en el transcurso del primer año de gestión, varios de ellos se unieron al Frente Cívico. El bloque opositor quedó al poco tiempo conformado con apenas 9 diputados entre los del PJ y el Movimiento Viable, contra 41 legisladores oficialistas.

En 2007, el peronismo disidente del Frente Cívico conformó el Frente Para la Victoria, también con el apoyo de Néstor Kirchner, “para no perder al PJ como herramienta política e institucional”<sup>7</sup>. Cabe recordar que en 2004, además de intervenir el Estado provincial, se intervino el Partido Justicialista que era conducido por Carlos Juárez.

En las elecciones para gobernador de 2008 Zamora obtuvo el 85% de los votos. El segundo candidato posicionado fue el radical Marcelo Lugones, que se presentó por el Frente de Unidad Popular. Consiguió un escuálido 5%, que le alcanzó para colocar dos diputados en la Legislatura: Inés Trógolo de Marozzi y José Zavalía. Con esos porcentajes, aquella Legislatura —que tras la reforma constitucional pasó a tener 40 bancas— contó con 35 diputados oficialistas y sólo 5 de la oposición. Además de los dos radicales, mantuvieron sus bancas por el Frente Justicialista Para la Victoria, la diputada Gabriela Ortiz y el José Fares Ruiz, del Movimiento Viable; además ingresó Francisco Cavallotti, representante del sector peronista juarista “Cruzada y Lealtad”.

---

<sup>7</sup>Según lo señaló Gabriela Ortiz, referente del PJ local, en una entrevista para este trabajo.



El poder electoral del Frente Cívico tuvo su expresión en las elecciones municipales. Desde 2008 todos los municipios, menos dos, son gobernados por aliados de Zamora o José Emilio Neder. La Banda era territorio de Chabay Ruiz desde 1991, y Pinto, gobernada por el radical Guillermo Ganon, quien respondía al por entonces senador Emilio Rached.

En las elecciones generales de diciembre de 2013 el Frente Cívico obtuvo 33 de las 40 bancas de la Legislatura. La oposición, en tanto, quedó conformada por cinco fuerzas políticas. La primera minoría es el Frente Amplio Progresista –la alianza entre la UCR y Barrios de Pie– encabezada por Marcelo Lugones y referenciada en Emilio Rached, que fue como candidato a gobernador– logró conseguir tres bancas. El Frente para la Victoria, el Partido Acción por la República, el Partido Reformador Esperanza Para Todos y el Frente de Izquierda ganaron una banca cada uno.

En 2014, el PRO logró sus primeros triunfos en las urnas, con las elecciones municipales que les permitieron colocar dos concejales en la ciudad capital, Rodrigo Posse y Graciela Corbalán Orbuj, y otros dos en localidades del interior: Lisandro Becker en Los Juríes, y Carlos Cejas en Bandera

Durante sus diez años de gobierno, el Frente Cívico logró desde un primer momento absorber bajo su consigna de “*gobernar sin banderías políticas*” a buena parte de la oposición que podía estar referenciada en el justicialismo. En 2015, tras más de diez años de intervención, el PJ tuvo elecciones para normalizar el partido y José Emilio Neder, apoyado por las redes de Bases Peronistas, fue electo presidente. Desde entonces, un PRO en alza – aunque aún con un caudal de votos muy pequeño– una UCR aún intervenida, y el Frente de Izquierda, representan la oposición al poderío del Frente Cívico.

## **La relación con el poder económico**

El kirchnerismo perfiló un Estado interviniente en el mercado y regulador de la economía. Bonvecchi (2011) señala que los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner instalaron la lógica de un “capitalismo selectivo” en el que, según la concepción del gobierno,

*la función del empresariado sería maximizar la producción y las posibilidades de consumo y empleo, y la del Estado apoyar a aquellos sectores capaces de alcanzar, en cada coyuntura, esos objetivos (2011:151).*

El *lockout* de la patronal rural en 2009 y la construcción que los medios realizaron del caso constituyeron la verdadera divisoria de aguas entre las corporaciones y el gobierno. Cremonte (2010) ha señalado las dificultades del Estado nacional para atravesar con su mensaje la presentación y las estrategias de tematización de los medios. Fue en el marco de este episodio, que tuvo en vilo al país por los cortes de ruta y los desabastecimientos, cuando la presidenta Cristina Fernández de Kirchner anunció, ante los embates opositores de la mayoría del arco mediático, que enviaría al Congreso un proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA).

A pesar de que la nueva norma fue aprobada en la Cámara de Diputados en 2009, estuvo judicializada por diferentes presentaciones del Grupo Clarín, hasta que en 2013 la Suprema Corte de Justicia de la Nación falló a favor de la constitucionalidad de la norma, instando al grupo a adecuarse a la misma.

En este período de “capitalismo selectivo” el gobierno puso reglas más duras a los empresarios y avanzó sobre algunos de ellos, pero también permitió el crecimiento de grupos económicos que se ubicaron como aliados del kirchnerismo, y mostraron un importante crecimiento durante estos diez años.

Entre los más importantes se cuentan los grupos Indalo, Electroingeniería, o Veintitrés. Se caracterizan porque tienen inversiones en los sectores de los medios de comunicación, la energía y la infraestructura. Otros grupos, que habían estado vinculados a las empresas privatizadas y a capitales extranjeros, han perdido terreno en la última década: el grupo francés Suez en Aguas Argentinas, o las españolas Marsans y Repsol en Aerolíneas Argentinas e YPF respectivamente. En tanto, algunos empresarios argentinos que tenían sus activos diversificados y mantenían relaciones clave con el Estado, también comenzaron a perder terreno: Exxel, Fortabat, Macri, Bunge & Born, o el propio Yabrán.

En la última década ha habido un cierto recambio en la elite empresarial, en especial de aquellos sectores que mantienen negocios con el Estado. Pero además de un recambio de nombres, también ha habido un recambio de roles, o al menos eso se ha propuesto desde el Estado. Es interesante rescatar un pasaje del discurso de Cristina Fernández de Kirchner en su visita a la localidad santiagueña de Frías en 2011:

*No se trata tampoco de negar la importancia que las corporaciones tienen en la vida económica de un país. Pero una cosa es opinar, decidir y participar de las decisiones de un país y otra cosa es querer imponer decisiones al poder político. El que quiera hacerlo, que deje la corporación y funde un partido político y vaya a elecciones, porque entonces, estaremos haciendo funcionar el sistema democrático a pleno*<sup>8</sup>.

Podemos decir que en el sector de la elite empresarial nacional se replegaron aquellos grupos que en los 90 se beneficiaban con las privatizaciones del menemismo y emergieron los que, en un contexto de reactivación de la producción y la industria nacional, se beneficiaron de la obra pública y las inversiones en energía, siguiendo las reglas impuestas por el Estado y no a la inversa.

### *Santiago: recomponiendo relaciones con la elite empresaria tradicional*

Mientras a nivel nacional se ha dado una reestructuración de la elite económica, en Santiago lo que ha tenido lugar ha sido apenas un reacomodamiento de antiguos actores del sector empresario. Antes de analizar de quiénes se trata y qué papeles han cumplido, debemos señalar algunas características generales del empresariado en la provincia.

Jorge Silveti (2012) ha estudiado la estructura productiva santiagueña, dando cuenta de algunos de sus cambios en el período 1995-2004, que contempla los años de profundización y caída del ciclo neoliberal y el comienzo del ciclo de reactivación económica:

<sup>8</sup> Discurso de Cristina Fernández de Kirchner en Frías, Santiago del Estero. 19/4/2011

*La provincia reproduce los ciclos económicos nacionales: fue impelida por la crisis nacional registrando una fuerte depresión entre 1998 y 2002, y también siguió a Nación en las etapas de crecimiento: 1995/98 y 2003/04, indicando la extrema dependencia de la economía provincial respecto a la nacional. Presenta la particularidad adicional de la atenuación de los ciclos. Una posible razón que explica este comportamiento es el mayor peso relativo del sector público y sectores a él vinculados, más independientes y estables a los vaivenes del mercado. [...] Los sectores en la provincia que crecieron relativamente respecto a Nación son los siguientes: electricidad, agua y gas (0,25% vs. 0,47%), construcción (0,70% vs. 1,13%), comercio (1,07% vs. 1,41%) y servicios sociales y salud (0,76% vs. 1,08%) (Silveti 2012:109-110).*

Los dos ámbitos de mayor crecimiento –electricidad, agua, gas, y construcción– son los que habitualmente han estado ligados a los grandes grupos empresarios locales, a su vez dependientes de contratos y adjudicaciones estatales. Los servicios básicos y la construcción de obra pública han sido los sectores donde han operado los grandes empresarios locales, que han tenido vinculación además con los medios de comunicación y la vida política.

En 2004, caído Juárez, el “poder económico” había sido apuntado como el enemigo a vencer por las movilizaciones populares y por la propia Intervención Federal. En la mira de los funcionarios nacionales, el Grupo Ick fue objeto de una serie de investigaciones judiciales por ser acusado como cómplice de los excesos del juarismo y objeto de presuntos privilegios de legalidad dudosa por parte del Estado, que habían dado lugar a un exagerado nivel de concentración económica.

Un mes después de asumir la gobernación, Gerardo Zamora fue entrevistado por el periodista de Página 12, Santiago Rodríguez, quien lo interrogó sobre su relación con el grupo empresario que hasta días antes había estado en pie de guerra con Pablo Lanusse y sus funcionarios. Rodríguez preguntó, y Zamora respondió lo siguiente:

*-¿Qué relación estableció con el empresario Néstor Ick?*

*-Ha habido un debate muy fuerte porque había grupos económicos antagonizados vinculados a los sectores políticos. Hoy existe un gobierno con un gobernador político y no empresario que le va a dar a los empresarios el lugar que corresponde y va a garantizar al pueblo que no va a ser parte de ninguna lucha de grupos económicos.*

*-¿Va a revisar las licitaciones que ganaron Ick y los demás grupos económicos?*

*-La intervención federal las analizó y en su gran mayoría las renovó. No podemos andar analizando en cada gobierno lo que ya analizó el anterior porque eso hace a la seguridad jurídica; lo que tenemos que ver es si se cumplen o no (Página 12, 2/5/2005).*

Cuando Zamora se refiere a los grupos económicos antagonizados vinculados al poder político hace alusión, además del Grupo Ick, al empresario Victorio Curi, quien fuera el principal aliado del juarismo durante los 90. Curi había formado parte de un grupo de empresarios de la construcción que había surgido en la década del sesenta a partir del apoyo del gobierno militar. Tuvo su etapa de mayor crecimiento entre finales de los setenta y principios de los ochenta con un importante impulso de construcción de viviendas y caminos. En ese período, entabló una relación con el entonces gobernador Carlos Juárez y se convirtió en su principal aliado económico: brindaba apoyo logístico para las campañas políticas y era el gran beneficiario de los contratos de obra pública. Con la caída de la construcción en los noventa y el inicio de las privatizaciones de las empresas de servicios, el Grupo Ick emergió como nuevo protagonista y destinatario de los beneficiarios en ese período<sup>9</sup>.

Dueño de un estudio jurídico, Néstor Ick compró Canal 7 –el único canal de televisión por aire– en 1974. Además había tenido algunos negocios en el rubro de la lechería y la yasería. El gran salto lo dio a comienzos de la

<sup>9</sup> Para conocer el profundidad el proceso de privatizaciones de las empresas públicas locales puede consultarse el trabajo de Mercedes Tenti (2005) sobre la reforma del Estado santiaguense.

década de los noventa al obtener un préstamo internacional para comprar y remodelar el Grand Hotel, que había quedado abandonado tras la quiebra de su propietario, Ramón Diéguez, un empresario tucumano que tenía hoteles y bares en la capital de Santiago y en Termas de Río Hondo. Así nació el Hotel Casino Carlos V. El Grupo Ick ingresaría en el negocio de los juegos de azar con la red de Casinos del Sol, y asumiría como principal administrador de la sociedad que administra el Banco Santiago del Estero, con las privatizaciones que tuvieron lugar durante la intervención federal de 1993 y el cuarto mandato de Carlos Juárez. Desde entonces el grupo no paró de crecer. Desde el 2000 hasta la actualidad, además de las empresas que posee en el rubro de las comunicaciones, es propietario o tiene participaciones accionarias en los sectores de la energía y construcción, entidades financieras, hotelería y turismo, y servicios sociales: posee el 51% de la empresa de energía Edese, privatizada durante el cuarto gobierno de Juárez; la Tarjeta Sol, que otorga créditos a los trabajadores estatales y de comercio, la compañía de seguros Hamburgo, a donde el Estado transfirió en 1996 los seguros colectivos de los empleados públicos y de comercio. También se expandió en el rubro de los medios: a la televisión que tenía desde 1974, y le había sumado la propiedad de la distribuidora de cable TIC en los 90, le agregó la Radio Panorama en 2000 y del sitio web de noticias Diario Panorama<sup>10</sup>.

El ascenso del Grupo Ick fue de la mano de la predominancia económica del sector de los servicios sobre el sector de la construcción, y un importante apoyo mediático a los gobiernos de Carlos Juárez. Esto trajo aparejado paulatino desplazamiento de Victorio Curi de la zona de privilegio cercana al gobierno (Dargoltz, Gerez y Cao 2006).

Desdeñado por el poder juarista, Curi logró tener acceso a participación económica y editorial en el diario El Liberal, hasta entonces propiedad de la familia Castiglione. Desde allí apoyó mediáticamente los embates de la Intervención Federal contra el grupo empresario. Pero Ick también logró comprar parte del accionariado del diario, que se encontraba dividido entre ocho nietos de los dueños originales.

---

<sup>10</sup> La información detallada sobre el holding de empresas se encuentra en el sitio [www.grupoick.com.ar](http://www.grupoick.com.ar)

El relato de un periodista vinculado a El Liberal da cuenta de lo que ocurrió en esos primeros meses de gobierno del Frente Cívico:

*En reclamo del 20% que Ick tenía en El Liberal después de las compras que había hecho desde el 2002, fue a un juez civil amigo y presentó un pedido de “co-administrador”. Este capítulo tiene sus anécdotas. Esto a Zamora no le convenía porque le romperían el equilibrio que él había logrado con todos los empresarios. Acordate que le devolvió [a Ick] las maquinarias y los locales (que estaban embargados) y le dio algunas obras a Curi, quien tuvo que cambiar la razón social, antes era Curi Hnos., y puso como dueños a [el escribano y empresario Gustavo] Yocca y [su socio] el arquitecto Jorge<sup>11</sup>.*

Zamora intentó mantener el equilibrio entre los distintos grupos de poder económico. El primer paso fue entablar buenas relaciones con el Grupo Ick, como refiere la fuente, a partir de la marcha atrás de algunas de las medidas que había tomado la intervención. Sobre esta relación entre el Grupo Ick y el nuevo gobierno, diría el diario Página 12:

*La intervención federal se retiró a comienzos de abril y desde entonces la provincia está gobernada por una extracción joven de un radicalismo aún raquítrico y sin muchas condiciones de contrapoder. “Si Lanusse no pudo sacarlo, no me lo pidan a mí”, dijo a este diario un interlocutor del gobernador Gerardo Zamora. Su gobierno acaba de devolver a Ick alguno de los beneficios perdidos durante la intervención: la renegociación del canon mensual para el banco de Santiago del Estero, ahora pautado con un dólar a 1,20, y cinco millones de pesos de una deuda con Edese, la compañía eléctrica del grupo (Página 12, 28/8/2005).*

El Grupo Ick logró ganar más terreno al comprar las acciones de El Liberal a otros familiares que se habían empezado a desvincular del negocio. En 2009, se convirtió en el accionista mayoritario con más del 90% de la propiedad. Desde entonces, Gustavo Ick es el presidente del directorio y director editorial del diario.

<sup>11</sup> Citado en Picco 2012.

Desde los distintos medios del grupo se ha mostrado una línea editorial favorable a Zamora, pero crítica con el gobierno de Cristina Kirchner, en una tensión discursiva notoria<sup>12</sup>. En otra curiosidad editorial, el día de la muerte de Néstor Kirchner, el portal de noticias Diario Panorama publicó una entrada con el título “El último almuerzo de Néstor Kirchner con un Santiagueño”, que al día siguiente replicó El Liberal. El texto decía lo siguiente:

*El encuentro se realizó en la Quinta Presidencial de Olivos y habían asistido directivos de diarios y revistas de todo el país.*

*Allí, el presidente del Directorio de EL LIBERAL y director Editorial, Lic. Gustavo Ick compartió el almuerzo durante más de tres horas con Néstor Kirchner, con quien dialogó sobre la realidad política y económica del país, sobre inversiones en materia de turismo en Las Termas de Río Hondo y acerca de la situación de los medios en ese momento.*

*Asimismo, en una amena conversación, el ex presidente recordó las numerosas anécdotas vividas en sus visitas a la provincia de Santiago del Estero. Fue una de las primeras apariciones públicas de Kirchner, a sólo 72 horas, de haber dejado la clínica donde había sido internado por sus dolencias coronarias.*

*En la misma mesa se ubicaron José Pochat, de La Gaceta de Tucumán; Raúl Kraiselburd, director del diario El Día de La Plata; Juan Carlos Schroeder, presidente del directorio del diario La Mañana de Neuquén; R. Nosiglia del diario El Puntal de Río Cuarto, Córdoba, y Carlos A. Romero Feris, presidente del directorio del diario El Litoral, de Corrientes. Dicho almuerzo resultó por fuerza del destino, el último compartido por el ex presidente Néstor Carlos Kirchner con un santiagueño (Panorama, 26/10/2012).*

El otro grupo mediático local es el Multimedios Nuevo Diario-LV11, del empresario y dirigente peronista José María Cantos, quien en febrero

---

<sup>12</sup> Esto es evidente no sólo en las notas periodísticas, sino sobre todo en las columnas de opinión, que son bajadas del diario La Nación, o escritas por intelectuales nacionales vinculados con la oposición al gobierno.



de 2005 había perdido las internas del PJ contra José Figueroa de cara a las elecciones para gobernador. Desde entonces, Cantos le dio su apoyo a Zamora, que se reflejó en el apoyo editorial de sus medios al gobierno. Cantos es además un empresario con negocios en los rubros de la construcción, el transporte, y los fármacos, que ha operado con contratos estatales.

La reactivación económica que ha tenido lugar en la última década ha dado lugar a una reaparición de los empresarios de la obra pública. En este sector el empresario más importante es Miguel Sarquiz, propietario de las empresas Sarquiz Hermanos y Mijovi. Pero a diferencia de las décadas anteriores, en las que Curi concentraba casi la totalidad de la obra pública, en este período se abrió el juego a otros actores: las empresas Conorvial, de Pablo López Casa Negra y las firmas de construcción y transporte de la familia Lo Bruno tienen protagonismo y vigencia en el sector. A la par de estos grandes empresarios locales, han empezado a intervenir otros dos agentes en el sector. Por un lado, las empresas nacionales como la bonaerense Panedile y la marplatense Solana Construcciones que se han hecho cargo de grandes obras como la del Dique Figueroa, las torres de los ministerios de Economía y Educación, o el Tren al Desarrollo. Por otro, han proliferado cientos de constructoras de menor tamaño que licitan obras pequeñas de pavimentación y pequeñas edificaciones. Según una investigación del periodista José Aranda, en 2015, “sumando todas las variantes de esas compañías ascendían a un total de 398 en Santiago del Estero”. Comparada esta cifra con los números de 2010, se constata que “la cantidad de empresas que se desempeñan en el sector bajo distintas formas como constructoras propiamente dichas, contratistas o subcontratistas, tuvieron un aumento global de 90 empresas” (El Liberal, 3/5/2015).

Podemos ver que, mientras que el gobierno juarista tuvo preferencia con grupos empresarios selectos –primero Curi, luego Ick– durante los años del Frente Cívico ha habido una voluntad de tener una elite empresaria relativamente diversificada, posibilitada por la bonanza económica. Esto ha permitido al sector empresario tener una apertura a la distribución de oportunidades de negocios, y al gobierno evitar las posibilidades de emergencia de sectores económicos fuertes que pudieran posicionarse

como potenciales enemigos. La experiencia del enfrentamiento mediático y político durante la Intervención Federal era la muestra de que se trataba de una posibilidad riesgosa.

La contracara de esa relativa coexistencia pacífica de la elite empresaria ha sido la paulatina instalación de un discurso monocorde de los medios de comunicación, con una agenda consensuada entre Estado y corporaciones que ha tendido a invisibilizar las historias, las voces y los conflictos que puedan ser inconvenientes para ambos.

### **Kirchnerismo y zamorismo: una alianza y dos culturas de gobierno diferentes**

Tanto el nivel de Estado en que cada uno interviene, como los contextos y sus escalas, nos muestran ciertas similitudes, pero también algunas diferencias entre la cultura de gobierno del kirchnerismo y del zamorismo. Podemos caracterizar por separado a cada una de ellas tomando en cuenta las cuatro dimensiones propuestas al principio de este capítulo.

Teniendo como punto de partida un plan de gobierno con miras a la recuperación de la soberanía económica y política, de impulso a la industria y al consumo, el gobierno nacional ha tomado medidas que han ido sentando las bases del modelo, y profundizándolo a partir de volantazos de coyuntura. Algunos ejemplos: las reestatizaciones para lograr mejores tarifas y fondos públicos ante la negativa de los empresarios de aceptar los términos propuestos por el gobierno; la Resolución 125 para intentar mejorar la recaudación ante el mismo problema; la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual para evitar las campañas contra los proyectos estructurales que disgustan a las corporaciones, como ocurrió con la 125; la reestatización del sistema jubilatorio para conseguir los fondos que no se consiguieron con el fracaso aquel proyecto; el proyecto de democratización de la justicia ante la judicialización de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

Estos volantazos también se han visto en la lógica de construcción política: la debilidad hacia el interior del PJ llevó a construir la Concerta-

ción Plural, y su posterior ruptura a crear una red de bases propias con el nombre de Unidos y Organizados, e intentar sostenerse sobre ellas. Todo esto, bajo la referencia y la conducción del liderazgo de Néstor y Cristina Fernández de Kirchner, cuyos roles de conductores superan los límites de los cargos políticos que cada uno pueda haber ocupado.

La instauración de nuevas reglas de juego en el ámbito de la política y la economía han llevado a una dinámica basada en la construcción de una configuración hegemónica por sobre las instituciones partidarias. Esto ha ido de la mano con el sostenimiento de antagonismos con los sectores que veían perder sus beneficios en la pretendida reestructuración de esos espacios. Esos enemigos del gobierno son identificados en sectores corporativos y mediáticos, antes que en los partidos políticos tradicionales, algunas de cuyas facciones están absorbidas por el kirchnerismo. A excepción del PRO, que aparece como la única fuerza opositora con un posicionamiento firme en el mapa político, el kirchnerismo ha convivido con una oposición desdibujada en una constelación de liderazgos intermitentes.

Asimismo debe señalarse que, más allá del discurso en contra de las corporaciones y cierto sector del poder económico, difícilmente un gobierno puede sostenerse, en el sistema capitalista, sin el apoyo de algún sector de la burguesía, cuando uno de los objetivos centrales del gobierno es reactivar la actividad económica y productiva. El kirchnerismo ha sido capaz de crear una elite empresarial aliada mediante la apertura de oportunidades, que se ha dado en paralelo a la retirada una vieja generación de empresarios ligada a los negocios y las reglas del juego de los noventa.

En el nivel subnacional, para el caso santiagueño, vemos algunas variantes en las cuatro dimensiones de análisis de la cultura de gobierno. El zamorismo ha emprendido la tarea de “reconstruir Santiago” en base a un plan de desarrollo de infraestructura básica de agua, caminos y energía. Al igual que con el kirchnerismo, la lógica de construcción de poder consiste en la referencialidad de un líder máximo en torno al cual se construye políticamente. Pero, a diferencia de lo que ocurrió en el ámbito nacional, la voluntad integradora de la construcción política por sobre las diferencias partidarias se ha logrado consolidar y sostener en el tiempo. Uno de los

resultados de la consolidación de esa alianza ha sido cierta pauperización de la oposición, y con ella, del debate público. La heterogeneidad de los sectores que integran el oficialismo, ha dado lugar a que la disputa y la competencia política en Santiago tengan lugar hacia el interior del propio frente.

La predominancia de un oficialismo provincial tan fuerte ha tenido otras consecuencias, como la negación de los conflictos sociales –facilitada por la convergencia discursiva de los medios de comunicación alineados al gobierno por sus beneficios estatales en otras áreas de negocios– sostenida además en una racionalidad consensual que impone acuerdos y tiende a no contemplar las diferencias.

Debemos decir también que el zamorismo no estaba en condiciones de reconstruir una burguesía empresarial aliada a su medida, porque la estructura económica de Santiago no presentaba en su momento las condiciones para la aparición de nuevos actores. La necesidad de evitar el disenso o los obstáculos en la implementación del plan de gobierno ha llevado a hacer las paces con el sector del empresariado que había estado en el ojo de la tormenta durante la Intervención Federal. La diferencia con el juarismo, que tendía a dar preeminencia a un grupo económico sobre el resto, ha sido que el gobierno del Frente Cívico intentó repartir los beneficios y las oportunidades entre distintos actores de la elite empresarial, aunque partiendo de un alto nivel de concentración económica de base sobre el que ha decidido no incidir.

El fortalecimiento del oficialismo provincial ha ido de la mano con una recomposición de la relación Nación-provincia y una lealtad incondicional –al menos de parte del “gran elector”, no siempre de los líderes de segunda o tercera línea– con el kirchnerismo, que ha permitido sostener los enormes beneficios económicos y políticos que la provincia ha gozado durante los últimos diez años. El precio de esos beneficios, históricos y fundamentales para la provincia, ha sido la instalación de un discurso hegemónico articulado entre las corporaciones y el Estado, que invisibiliza los conflictos y las demandas sociales que no circulen por los canales aceptados por el gobierno.

## Bibliografía

- ALMOND, G. Y S. VERBA (2007) “La Cultura política” en *Battle, Albert Diez textos básicos de teoría política*, Ariel, Barcelona.
- BONVECCHI, A. (2011) “Del gobierno de la emergencia al capitalismo selectivo: las relaciones Estado-empresarios durante el kirchnerismo”, en *De Luca A. y Malamud M. (Comp.) La política en tiempos de los Kirchner*, Eudeba Buenos Aires.
- CARRIZO, C. (2011) “La política al interior de los partidos: peronismo, radicalismo y kirchnerismo”, en *De Luca A. y Malamud M. (Comp.) La política en tiempos de los Kirchner*, Eudeba, Buenos Aires.
- CREMONTE, J.P. (2010) “Cada cual atiende su juego. La construcción del conflicto entre el Gobierno Nacional y las entidades agropecuarias en Clarín, La Nación y Página/12”, en *Aronskind, R. y Vommaro G., Campos de batalla. Las rutas, los medios y las plazas en el nuevo conflicto agrario*, Prometeo, Buenos Aires.
- DÄRNSTADT, T. (2005) “La trampa del consenso”, Trotta, Madrid.
- FOLLARI, R. (2009) “Los populismos latinoamericanos como reivindicación de la política” en *Silveti, M. Cuadernos de Investigación/1*, Cicyt Unse, Santiago del Estero.
- MIRALLES, A.M. (2011) “El miedo al disenso”, Gedisa, Barcelona.
- ORTIZ DE ROZAS, V. (2013) “El régimen político provincial a través de las elecciones y las trayectorias del personal político. La pauta del gran elector en Santiago del Estero (1999- 2010)”, tesis de *Maestría en Ciencia Política*, Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de San Martín
- PICCO, E. (2012) “Medios, política y poder en Santiago del Estero 1859-2012”, In-des-Unse, Santiago del Estero.
- SILVETI, J. (2011) “La estructura productiva en la última etapa de hegemonía juarista” en *Silveti M. (Comp.) Cuadernos de Investigación 3*, Cicyt Unse, Santiago del Estero.
- VOMMARO, G. (2009) “Redes políticas y redes territoriales en la construcción del postjuarismo” en *Silveti M. (Comp.) El protector ilustre y su régimen*, Cicyt Unse, Santiago del Estero.
- ZELAZNIK, J. (2011) “Las coaliciones kirchneristas”, en *De Luca A. y Malamud M. (Comp.) La política en tiempos de los Kirchner*, Eudeba, Buenos Aires.

## Fuentes

- Diario Clarín
- Diario El Liberal
- Diario La Nación
- Diario Página 12

### **Documentos Oficiales**

- Gobierno de la Provincia de Santiago del Estero. Plan Estratégico Territorial para la instalación del modelo agroindustrial descentralizado de desarrollo humano sustentable 2007-2016.
- Intervención Federal de Santiago del Estero (2005). Informe final.
- Ley Provincial 7.054. Mesa de Diálogo. Santiago del Estero. 14/12/2011. Publicada en el Boletín Oficial 29/12/2011.
- Organización Internacional del Trabajo. Comité de Libertad Sindical. Informe ante la situación de la Confederación de Educadores Argentinos y el Círculo Santiagueño de Enseñanza Media y Superior. Julio de 2013.

## Aproximaciones a los orígenes de la política estatal del Frente para la Victoria en Santa Cruz (1988-1999)

Pamela Sosa

*“Venimos con amor, para que sea la llama que nos empuje a enfrentar los mayores desafíos sin agotarnos en la mera queja, en la conciencia de pertenecer a una generación que para estar a la altura de las circunstancias sabe que **no se trata de disertar sobre el futuro, sobre el porvenir, sino de concretar las realizaciones** que en este tiempo de la historia de Santa Cruz necesita para consolidarse como una provincia fuerte (...) Transitamos un camino de realizaciones concretas, de concretos pasos de avance hacia el objetivo concreto que nos hemos impuesto y que el pueblo de la provincia de Santa Cruz acompaña” (Fragmento del discurso de Néstor Kirchner en la sesión inaugural de la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Cruz. 1º de Mayo de 1998. Diario de sesiones parlamentarias, p. 7. Las negritas son nuestras)*

En el año 2000, diez años después de las reformas estatales aplicadas por el peronismo e inspiradas por las recetas neoliberales, Oscar Oszlak ponía en cuestión ciertos aspectos de las tesis que sostenían que el Estado configurado posteriormente a las mismas era efectivamente un Estado Mínimo (Oszlak, 2002). Un conjunto de evidencias empíricas mostraban

cómo pese a que su dimensión Nacional se achicó, en cuanto al ejercicio de funciones de regulación, administrativas y empresariales, las instancias provinciales aumentaron crecientemente su volumen, generando un proceso subnacionalización del Estado.<sup>1</sup> A través del cuestionamiento de ciertos aspectos de las lecturas que sostenían sin más el carácter mínimo del Estado, el planteo del autor permitía (y permite) reflexionar sobre la configuración que adquirió efectivamente esta institución, independientemente de los esquemas teóricos sobre su rol inspirado en las reformas. Ciertamente, el planteo permitía empezar a analizar las distancias entre los objetivos de las reformas y el sentido de las acciones políticas vinculadas a la problemática estatal en las provincias argentinas.<sup>2</sup>

En el marco del debate sobre el perfil del Estado pos reformas neoliberales, el objetivo central de este artículo es indagar sobre los orígenes de la

---

<sup>1</sup> Los datos que permitían poner en tensión la tesis sobre el Estado Mínimo se relacionaba con las distintas dimensiones de la reforma administrativa (Sosa, 2010). En el marco de esta política se recortaron, reformularon y eliminaron un conjunto de secretarías y subsecretarías, mientras que simultáneamente se transfirieron un conjunto de funciones a las provincias. Teniendo en cuenta estos dos planos se produjo un resultado paradójico: el Estado se redujo en ciertos sentidos pero en otros se amplió. Algunos autores señalaron como parte de la ampliación que el empleo público provincial quintuplicó el empleo nacional en los '90 (Orlansky, 1995) y que, pese a la simultánea reducción de dependencias administrativas, hasta el año 2000 había aumentado el gasto público en subsidios, protecciones y regulaciones en el complejo estatal conformado por el gobierno nacional y las provincias (Oszlak, 2000).

<sup>2</sup> Los distintos antecedentes de esta discusión sobre el Estado pueden encontrarse en un conjunto de trabajos que analizaron los distintos vínculos y expresiones de esta institución en la década de 1990. Un primer grupo puso en evidencia el retroceso de capacidades estatales en términos burocráticos y su creciente pérdida de autonomía frente a los actores socioeconómicos predominantes, desde la década de 1970 y de manera más profunda a partir de la aplicación de las reformas neoliberales (Sidi-caró, 2001, 2011; Azpiazu y Basualdo, 2004; Castellani, 2011). Pese a compartir estas lecturas, otra línea de estudios sobre el Estado, en la que se enmarca la línea de trabajo representada en el planteo de Oszlak (2002) arriba referido, puso en evidencia, aunque con diversos matices teóricos y empíricos, diferentes consecuencias de las políticas aplicadas durante la década reflexionando sobre los alcances de la tesis del debilitamiento de las instituciones estatales, sobre la pertinencia de calificarlo como un Estado mínimo y sobre el crecimiento de un conjunto de áreas del Estado que relativizaban la tesis del achicamiento (Orlansky, 1995; Oszlak, 2002; Perelmiter, 2007). Finalmente, una tercera línea de trabajos ha indagado sobre distintas estrategias establecidas desde las instituciones estatales para recomponer su autoridad y legitimidad fomentando formas de participación, como los presupuestos participativos y otros programas del mismo perfil (Landau, 2008ayb, Annunziata, 2011).



racionalidad subyacente a la política de Estado<sup>3</sup> del Frente para la Victoria (FPV) en la provincia de Santa Cruz, especialmente en sus dos primeros periodos de gobierno, entre 1991 y 1999.<sup>4</sup> Este tipo de racionalidad se expresa en lo que a lo largo del trabajo denominaremos la realización de “hechos concretos”, eje central de la legitimación política Frente para la Victoria Santacruceña (FVS) y derivación de una concepción particular de la política que denominaremos “la teoría de los hechos concretos”<sup>5</sup>. Esta concepción influyó fuertemente en los posicionamientos que aquella organización tuvo frente a la política neoliberal, coincidiendo en ciertos aspectos y diferenciándose en otros, así como también en la adopción de una política expansiva en el gasto público, especialmente en el desarrollo de infraestructura en la provincia (Sosa, 2014). La tesis principal que se intenta sostener en el trabajo es que este principio de acción -con fuertes influencias en la organización de la política estatal del gobierno del FVS- fue producto de la búsqueda de legitimidad de una elite política marginal en ascenso y, por otro lado, de sus pretensiones de representación de una sociedad con rasgos culturales asociados a la inestabilidad en una coyuntura de desestructuración social<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> En este artículo entendemos el Estado como una relación social. Partimos particularmente de la perspectiva de Lagroyé (1994) que define el Estado como una institución de representación, teniendo en cuenta las corrientes teóricas que analizan su poder como resultado de un acto de delegación de grupos sociales en disputa.

<sup>4</sup> Los avances de investigación que se presentan en este artículo forman parte de una investigación mayor sobre la relación entre integración social y poder político en Santa Cruz. Los avances de la misma pueden consultarse en la tesis titulada “Desintegración social y poder político. Génesis y consolidación del Frente para la Victoria en la Provincia de Santa Cruz (1988-1996)”, realizada por la autora de este artículo en el contexto del Doctorado en Ciencias Sociales de la UBA.

<sup>5</sup> Este concepto, de carácter nativo, expresa una forma de nominación usualmente utilizada, especialmente por el discurso periodístico, para señalar la concepción que guiaba la acción de gobierno del FVS en la década de 1990. La “teoría de los hechos concretos” expresaba una forma de comprensión, de ahí su carácter de teoría, que agrupaba y valoraba los resultados visibles, demostrables y comprobables ante la mirada de la sociedad. Puede ser considerada también lo que Bourdieu (1984) ha denominado un principio de clasificación, ya que se definía en oposición a lo “abstracto” y “discursivo”, tipos de hechos no palpables o verificables ante la mirada de la sociedad y por esta razón de escaso valor.

<sup>6</sup> Como ha mostrado Canelo (2011), el discurso de Carlos Menem también reivindicó, en ciertas coyunturas, el “hacer” como un principio superador de las promesas políticas, concepción heredada

Para abordar esta problemática se realizó una descripción de los tipos de hechos publicitados por el gobierno provincial y las distintas fuerzas políticas de la provincia en el periodo que contempla el artículo. Para esto se utilizó el material publicado un mes antes y un mes después de los comicios de 1993, 1995 y 1999 en el periódico “La Opinión Austral” y los discursos de inauguración de las sesiones parlamentarias realizados por Néstor Kirchner en ese periodo. En segundo lugar, para analizar los orígenes de las concepciones políticas del FVS -especialmente en su experiencia forjada en el Ateneo Juan Domingo Perón (Ateneo)- se utilizaron datos de la revista “Tesis”. En tercer lugar, para reconstruir las principales medidas políticas y de gobierno del FVS se utilizaron las fuentes anteriormente referidas y un conjunto de datos secundarios sobre la política y la economía de la provincia, sobre el perfil de sus formas de integración y de su cultura. Finalmente, para describir el perfil de la política estatal se utilizó un conjunto de bibliografía sobre el rol del Estado en los ‘90 y sus transformaciones. Para realizar todos estos objetivos se utilizaron datos extraídos de un corpus de 35 entrevistas semi estructuradas en los meses de marzo y noviembre de 2009, 15 entrevistas de archivos periodísticos realizadas en 1997 y una base de datos de elaboración propia sobre la trayectoria migratoria, educativa, socioeconómica y partidaria de las elites políticas de Santa Cruz entre 1973 y 1999<sup>7</sup>.

---

del acervo discursivo de la tradición peronista. Sobre la figura del hacedor como parte de la tradición peronista puede consultarse Erbetta (2010). Sobre el hacer como spot de campaña y sobre su condición de discurso de interpelación puede consultarse Sosa (2011).

<sup>7</sup> La investigación que ha permitido la construcción de este artículo contó con el financiamiento del PIP plurianual de Conicet (2009-2011) “Configuración de las elites argentinas. Las relaciones entre los cambios estructurales y corporativos del poder económico, el ascenso de la tecnocracia y la desprofesionalización del poder político entre 1976 y 2002” (cód.1350) dirigido por Ana Castellani con sede en el IDAES; el proyecto UNSAM SJ10/12 “Transformaciones recientes en la profesión política. Un perfil de las elites políticas argentinas entre 1973 y 2001” dirigido por la Dra. Paula Canelo con sede en el IDAES y, finalmente, del proyecto PIP (2011-2014). “Reconfiguración de las elites argentinas. Perfil sociológico y dinámica de interacción de la elite política, económica y tecnocrática entre 2002 y 2010. UNSAM/IDAES. Dirigido por Ana Castellani.

## Hacer y concretar como valor político y filosofía de Estado

La teoría de los hechos concretos, también presente en la política del Frente para la Victoria a nivel nacional<sup>8</sup>, anidaba en los fundamentos discursivos del FVS como organización. Desde su conformación en 1988, el FVS, para diferenciarse del resto de las corrientes internas del peronismo, se presentó ante la sociedad como una fuerza política que poseía una propuesta “concreta” de acción que venía a ofrecer soluciones “reales” y no “abstractas” promesas, mientras criticaba los clásicos discursos partidarios para emocionar e ilusionar a auditorios que “*luego no veían los resultados*”. En su carrera de ascenso político, antes de llegar al gobierno provincial, el FVS se definió en oposición a esta suerte de “liturgia partidaria”, como es la promesa política, reproducida por una clase dirigente a la que definía como “abstracta” y “discursiva”. Tempranamente, en la gestión de Néstor Kirchner de la intendencia de Río Gallegos -a partir de 1987- el grupo político que luego formaría parte del FVS intentaba transmitir un principio sostenido por los viejos habitantes del territorio y una máxima de acción identificada con el estereotipo de los “pioneros”, aquel que sostenía que se podía “*Hacer a pesar de todo*”.<sup>9</sup>

En consonancia con esta forma de presentarse ante la sociedad desde su irrupción en el espacio público, para las elecciones de 1993 y 1995 el discurso del gobierno de Néstor Kirchner, pese a recurrir regularmente a su condición de “*defensor de los intereses de los santacruceños ante el poder central*” y resaltar permanentemente “*el pasado caótico de la provincia en llamas*”, se comenzó a centrar cada vez más en su capacidad de “*concretar y hacer*”.<sup>10</sup> Fue a partir de la construcción de esta imagen ante la

<sup>8</sup> La última campaña del FVS a nivel nacional del año 2013 tuvo como consigna principal el spot “Elegir seguir haciendo”. Véase, “La campaña del FPV, entre la gestión y el derecho a elegir” (*Tiempo Argentino*, 14/07/2013). En esta campaña también se utilizaron spots afines como los siguientes: “Elijo seguir haciendo”; “No somos tibios. Decimos lo que hay que hacer y lo hacemos”. Datos disponibles en <https://www.google.com.ar/#q=elegir+seguir+haciendo>

<sup>9</sup> Véase, “Dr. Kirchner con Agrupación de Nativos Santacruceños” (*La Opinión Austral*, 14/06/1987).

<sup>10</sup> Mientras el gobierno de Néstor Kirchner apelaba a estos principios para legitimarse, los opositores se oponían discursivamente señalando “el autoritarismo”, la “soberbia” “la persecución y el miedo a los trabajadores de la APP para darle apoyo político al gobierno”, “los bajos salarios”, “el éxodo”, los “sobornos”, la “discrecionalidad en el manejo de la cosa pública”. Decirle “basta” y

sociedad que el FVS comenzó a promocionarse ante la sociedad realizando heterogéneas acciones de gobierno, independientemente de la jerarquía y las diferencias entre las mismas. Dichas acciones se caratulaban como los distintos hechos de gobierno. Las siguientes propagandas de la campaña legislativa de 1993 y la ejecutiva de 1995, muestran este tipo de interpelación en las que se evidencia ante la sociedad “*lo que se hizo*”. Como puede observarse, las publicidades describen hechos muy disímiles: una tarea de balizamiento, la firma de un convenio, la entrega de la segunda cuota de ayuda escolar en una localidad (y luego en cada una de las localidades), la entrega de un subsidio para una cooperativa de pueblo (y luego en cada uno de los pueblos), la publicitación del decreto que autoriza el llamado a licitación de una escuela tipo, la entrega de computadoras y útiles escolares, la remodelación de servicios de atención de un hospital, la compra de una unidad coronaria, la incorporación y el control por parte del gobierno provincial de patrimonio antes controlado por el Estado Nacional, la inauguración de una vereda, escuela, plaza, gimnasio, de un hospital o de un puerto. A la par de las “acciones concretas” llevadas a cabo, se publicita el valor económico de las mismas, una evidencia más de la importancia dada a cada una de las inversiones en las distintas áreas de actividad. El criterio de publicidad, dada su heterogeneidad temática y los distintos niveles y magnitudes de acción, tiene como principal criterio promocionar, como se sostiene en las publicidades de manera directa e indirecta, cualquier cosa que se haya “hecho” o, de otra forma, todo lo que se haya “hecho”.

---

“ponerle límites” al gobierno se constituía en la principal estrategia de interpelación a la sociedad de los opositores al FVS en general y del espacio peronista en particular (Sosa, 2014)

Figura 16. *La Opinión Austral*, 29/09/1993

**SANTA CRUZ INVIERTE**

## Balizamiento del acceso al puerto de San Julián.

Una inversión de \$ 122.000,- para mejorar las condiciones de seguridad de la navegación en el área, que inauguramos hoy con la presencia del Sr. Gobernador, Dr. Néstor Carlos Kirchner.

En el marco del convenio entre la Provincia, a través de la Unidad Ejecutora Portuaria, con el Servicio de Hidrografía Naval se repararon y adecuaron las señalizaciones del acceso al Puerto de San Julián.

Decimos "Santa Cruz Invierte". Lo sostenemos con hechos.

UNIDAD EJECUTORA PORTUARIA DE SANTA CRUZ

Figura 17. *La Opinión Austral*, 10/04/1995

**SANTA CRUZ INVIERTE**

El Gobierno de la Provincia presente en PUERTO DESEADO con Obras y Aportes para la mejor calidad de vida de los santacruceños.

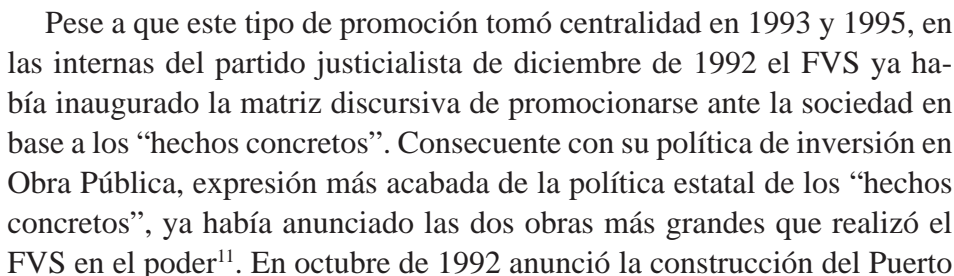
Hoy, en la bella localidad de nuestra costa, con la presencia del Sr. Gobernador, Néstor Kirchner, se instrumentarán los siguientes aportes provinciales:

- Entrega aporte pago 2da. cuota ayuda escolar	\$ 60.000.-
- Entrega Aporte pago 1er. cuota premio al esfuerzo	\$ 38.192.-
- Instrumentación de medidas para combatir la predación del ganado	\$ 60.000.-
- Pago certificado de Obras Públicas	\$ 82.999.-
- Entrega de subsidios a instituciones socio culturales:	
* Club de Comercio,	
* Club Ferro,	
* Club San Lorenzo,	
* Club Juventud Unida,	
* Club Sgo. Cabral,	
* Colegio María Auxiliadora,	
* Cooperadora de Seguridad Civil,	
* Junta Vecinal B° Costanera,	
* Junta Vecinal Andrés Randisi	\$ 36.000.-
* Firma de convenio para mejorar instalaciones del Club de Pesca y Náutica "Cap. Oneto"	\$ 10.000.-

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y OBRAS PÚBLICAS  
MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL

**GOBIERNO DE SANTA CRUZ**

**¡ASÍ ESTÁ CAMBIANDO LA HISTORIA**



214



en la localidad de Caleta Olivia y la construcción del Hospital Regional, un centro médico de alta complejidad, en la ciudad Capital; las dos obras “concretadas” y símbolo de la política en tiempos del FVS (Sosa, 2014)<sup>12</sup>.

La teoría de los hechos concretos no sólo estaba presente en su política de Obra Pública, también acompañó sus posicionamientos ante los procesos de Reforma del Estado que formaban parte de la coyuntura política de principios de la década de 1990 e influyó con centralidad en la política de los Ministerios de Educación, Desarrollo Social y Planificación (Sosa, 2014). El FVS no adoptó ideologías puras en materia de política estatal, más bien combinó políticas de las distintas tradiciones como la neoliberal, la liberal y la desarrollista, llevando a cabo una política de Estado ideológicamente heterogénea o, lo que también podríamos denominar, pragmática<sup>13</sup>. Sin embargo, como puede apreciarse en la investigación referenciada, existió una distancia entre las concepciones sobre la relación entre el Estado y la sociedad que expresaban las políticas neoliberales y el sentido dado por el FVS; muchos posicionamientos ante las reformas y las acciones desplegadas en la coyuntura estuvieron justificadas con la filosofía de que había “*que concretar*” y generar acciones con resultados “*visibles*”. Las pretensiones de representación de los intereses de los santacruceños de la

---

Este tipo de política fue señalada como una de las principales fuentes de empleo de la provincia durante los sucesivos gobiernos del FVS explicando, en cierto sentido, la baja tasa de desempleo que caracterizó a la provincia (CIPPEC, 2003). Este rubro de la economía provincial creció un 49% desde 1993 hasta 1998 y presentó una tendencia creciente durante toda la década, aún en los momentos más críticos de la economía nacional entre el año 2000 y 2001 (Martínez Llana, 2009).

<sup>12</sup> Véase, “Puerto de Caleta Olivia. Generaría 3000 puestos de trabajo” (*La Opinión Austral*, 07/10/1992)

<sup>13</sup> Mientras que, por un lado, mantuvo efectivas y explícitas acciones de defensa de la privatización de las empresas del Estado, apoyó los procesos de descentralización y llevó a cabo una potente política de achicamiento del gasto público, por otro lado conservó bajo control estatal la mayoría de los Servicios Públicos que eran brindados por el Estado Provincial hasta entonces. Los servicios de agua y energía y el sistema jubilatorio en Santa Cruz, a diferencia de lo que ocurrió en muchas otras provincias, siguieron en manos del mismo. El Banco de la Provincia, por su parte, se privatizó tardíamente, en 1998. El gobierno provincial mantuvo una política de subsidios e intervención de la empresa estatal nacional de producción de carbón (YCF) y hasta ensayó la creación de una empresa estatal minera provincial, FOMICRUZ, que participara de la extracción petrolera y minera (Entrevistas propias; CIPPEC, 2003; Gatti, 2003; Martínez Llana, 2009)

elite del FVS a través de “la política de los hechos concretos” fue uno de los criterios centrales que, como ha sido demostrado en Sosa (2014), guió los posicionamientos en materia de política estatal. En este sentido, su posicionamiento mixto ante la política neoliberal -muchas veces interpretado como una contradicción ideológica- puede comprenderse como la subordinación de sus acciones a un principio de acción que estaba por fuera de las matrices ideológicas sobre el Estado antes referenciadas.

### Los hechos concretos como discurso de una elite marginal

La “teoría de los hechos concretos” como principio de legitimidad no fue un posicionamiento meramente coyuntural de los dirigentes que representaban al FVS. Estos venían sosteniendo ese discurso desde principios de la década de 1980, en la experiencia política que habían transitado en el Ateneo Juan Domingo Perón. Los orígenes de estas concepciones y su especificidad pueden comprenderse como efecto de la posición marginal que el Ateneo poseía en la política de Santa Cruz en la década de 1980. Como hemos señalado en Sosa (2014), la oposición del Ateneo a las dirigencias y dinámicas de lucha típicas de las contiendas políticas predominantes al interior del PJ a principios de aquella década tuvo fuertes influencias en la conformación de un tipo de pragmatismo político caracterizado por la reivindicación de acciones concretas en detrimento de las acciones abstractas e inciertas que se le imputaban a la dirigencia criticada. Efectivamente, para diferenciarse del resto de las corrientes internas del peronismo a principios de 1980, el Ateneo -y luego el FVS- se presentó ante la sociedad como una fuerza política que poseía una propuesta “*concreta de acción*”, con “*soluciones reales*”, conformada por “*un programa sólido y coherente de trabajo y factible de realizar con los recursos con los que la provincia contara*”<sup>14</sup>. La vieja organización se presentaba como una fuerza política con una propuesta para “*hacer*”, reivindicando este valor en detrimento de los “*encendidos discursos*” y “*las arengas partidarias*” montadas sobre la epidermis de los problemas políticos, económicos o sociales, que serían medios para enfervorizar los auditorios “*frente a la carencia de soluciones concretas*”<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Véase, *Revista Tesis*. Año 1. Abril de 1983, p. 38

<sup>15</sup> *Ibíd.* anterior



Este posicionamiento implicaba una puesta en cuestión de los mecanismos colectivos de regulación de la lucha interna del partido como las reglas para la elección de dirigentes, la distribución de los cargos y, especialmente, la subordinación a los tiempos de funcionamiento de la organización. Ciertamente, el Ateneo expresaba, a través del “hacer”, una fuerte crítica a las dinámicas y espacios a través de los cuales se consagraban los dirigentes que la fuerza denunciaba como corporativos. Denostar el debate por los lugares y reivindicar el “hacer” implicaba la crítica a la estructura, los tiempos y los espacios comunes que expresaban la lógica colectiva que, con un rasgo más o menos personalista, expresaba el PJ. La crítica implicaba la puesta en tela de juicio del conjunto de mediaciones que expresaban los vínculos al interior del partido. La tesis de la representación directa aparecía como fundamento de la crítica de los mecanismos de mediación de los vínculos al interior del colectivo.

En el contexto de la constitución de este principio de legitimidad a principios de la década de 1980, la negación del conjunto de mediaciones que sustentaban el partido, que permitían la expresión de conflictos internos y la existencia del grupo, no favoreció el posicionamiento del Ateneo en la política provincial. Contrariamente, lo posicionó en un lugar marginal y minoritario dentro del espacio político del PJ. Sin embargo, hacia fines de la década de 1980, en el marco de la crisis de los partidos en general y del PJ en particular, proceso que hemos descrito en Sosa (2014), poner en tela de juicio los mecanismos partidarios era un posicionamiento obligado para cualquier grupo de dirigentes que quisiera ganar crédito ante la sociedad. Este posicionamiento no implicó solamente que el FVS adoptara una forma centralizada y delegativa con un marcado perfil ejecutivista; también implicó la suspensión y el cierre de los espacios de interacción e intercambio para la producción de ideas. La siguiente entrevista ilustra cómo la negación de las mediaciones y la instauración del principio de “hacer” y “concretar” al interior de la organización redundaron en la suspensión del debate de ideas, debate que, como también se expresa en el fragmento de entrevista, tampoco había tenido mucha densidad en aquella provincia:

*“Yo me sumé porque vi una determinación a hacerse cargo de esto, impresionante, de Kirchner. Es algo que yo admiro de Kir-*

*chner: la determinación que ha tenido en su cuestión política (...) Se presentó a intendente, ganó por 50, 100 votos y empezó a construir, a trabajar, a trabajar. O la crítica que teníamos con Flores era eso: política en el living de la casa de Flores. Yo me cansé de (y permitime el término) masturbarme políticamente para poder hacer algo. De las reuniones de living ya estaba cansado. Quería ver algo y me pareció que Kirchner hacía cosas, ¿entendés? Así que bueno, por eso me sumé a esto. Me pareció que era algo transformador. Yo coincidí en lo ideológico, en el café, en la charla mucho más con Flores, Acevedo, Bordón, Chacho Álvarez, siempre yo había coincidido políticamente con esa gente y me había ido mal (...) Kirchner era diferente, Kirchner se embarro, se juntó con buenos y malos, los buenos, los malos, los feos y traccionar, traccionar, traccionar, construir, construir, construir, trabajar, trabajar, trabajar. Y me pareció que Kirchner, bueno, el tipo concretaba. Yo apoyé acá esta cuestión de transformación provincial. Por ejemplo, los cambios que hizo transformar Calafate en lo que ha sido, toda la obra pública y de infraestructura que realizó” (Militante y funcionario del Frente para la Victoria. Entrevista propia. Marzo de 2009)*

El carácter periférico y marginal de los dirigentes que ascendieron con el FVS es un elemento clave para comprender, en cierta medida, porque “hacer y concretar” fue su estrategia de legitimación ante la sociedad. En este punto es conveniente señalar que los principales dirigentes que ascendieron con el FVS, aquellos que formaban parte de la primera línea de esta organización, carecían de trayectorias políticas locales y el ingreso al FVS les valió un ascenso político vertiginoso. Julio De Vido, Cristina Fernández de Kirchner, Carlos Zannini, Néstor Kirchner y Ricardo Jaime, casi toda la primera línea de la organización, no había ocupado cargos partidarios de relevancia o tenían trayectorias políticas consolidadas como funcionarios cuando asumieron los principales puestos políticos de la pro-

vincia en 1991, más aún, habían llegado recientemente a la misma<sup>16</sup>. Estos dirigentes no poseían vínculos con los grupos sociales que hasta entonces había representado el PJ local y en los que había reclutado sus dirigentes históricamente, como los sectores vinculados a la ganadería y al petróleo.

En consecuencia, estos dirigentes debían, dada su trayectoria, generar las condiciones necesarias para su legitimación, que no venía dada por su trayectoria social y su pertenencia a los grupos predominantes de la sociedad. La forma de legitimarse, con fuertes impactos sobre el ejercicio y desarrollo de una determinada racionalidad estatal, fue generar “hechos concretos” que sean reconocidos en un presente inmediato, hechos palpables y visibles para la sociedad. Como veremos en el apartado siguiente, aquella sociedad, con un conjunto de atributos vinculados a una historia de inestabilidad, fue fuertemente proclive a aceptar y verse interpelada por ese tipo de discursos, brindando así las condiciones sociales de legitimidad de las acciones enmarcadas en la teoría de los “hechos concretos” y, de manera simultánea, de una elite de gobierno con escasas pertenencias a los grupos principales de aquella sociedad<sup>17</sup>.

## **El carácter legítimo de los hechos concretos para la sociedad**

Ahora bien, ¿Por qué este principio de legitimación de la elite del FVS fue correspondido por la sociedad? ¿Qué rasgos de la sociedad de Santa Cruz explican su éxito político o las condiciones de su legitimidad? En este apartado trataremos de mostrar que fue la afinidad o, lo que también

<sup>16</sup> Dentro de este grupo principal de la organización, sólo Néstor y Alicia Kirchner eran dirigentes nacidos en Santa Cruz. El resto habían migrado a la provincia recientemente, entre mediados de la década de 1970 y principios de 1980. A propósito, véase Sosa (2014)

<sup>17</sup> En Sosa (2014) hemos demostrado cómo el ascenso de esta la nueva elite política que expresó el FVS fue posible, en cierta medida, por la crisis de los grupos sociales que habían formado parte de los grupos de referencia y de reclutamiento del Partido Justicialista Provincial. Nos referimos a los sectores vinculados a la ganadería con vínculos como la Sociedad Rural y organizaciones afines al sector y a los sectores vinculados a los trabajadores del Petróleo representados en el sindicato de trabajadores de YPF. Estos grupos habían entrado en crisis hacia fines de 1980 y 1990 producto de la crisis económica y política y las reformas estructurales debilitando las bases de sustento y representación del perfil de elites que históricamente había encarnado.

podríamos denominar la convergencia, entre la realización de los hechos concretos como “valor social” y una sociedad atravesada por la “la cultura de la inestabilidad” la relación que explica la capacidad de interpelación del discurso político. De otra manera, consideramos que las características de la sociedad santacruceña, en su dimensión cultural, generó las condiciones de legitimidad del discurso de interpelación de la elite del FVS que, como hemos señalado, tuvo fuertes impactos en el perfil y la orientación de la política estatal a nivel provincial.

Como hemos desarrollado en Sosa (2014), la provincia de Santa Cruz desarrolló, en el marco de una historia social y política marcada por la efervescencia y el cambio, un atributo cultural que hemos denominado “la cultura de la inestabilidad”. Este rasgo se expresó a nivel provincial como un conjunto de comportamientos típicos y un tipo de subjetividad particular que se fueron constituyendo a través de la exposición constante de los habitantes al cambio. Definimos este atributo como las prácticas, formas de hacer, sentir y pensar que se desarrollan en una sociedad sometida a un constante cambio producto de, por un lado, los vaivenes en las políticas estatales (con impactos extremos en una sociedad que lo tiene como centro) y por las fluidas y permanente dinámicas de ingreso y egreso de migrantes, por otro; fenómenos que, como hemos mostrado en Sosa (2014), han tenido fuerte impacto en aquella sociedad<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Algunas expresiones de este rasgo cultural se expresan en lo que se ha denominado históricamente en las provincias de la Patagonia como “la falta de cultura del arraigo”. Esta expresión se utilizó históricamente para describir a la debilidad de los vínculos con la comunidad local por parte de los migrantes internos o la falta de pertenencia (Budiño, 1971; Cabral Márquez y Godoy, 1993). Sin embargo, es posible sostener que la falta de inversión (económica, social, afectiva) imputada a los migrantes es también un atributo presente en los que se consideran “del lugar”. Se puede comprender la ausencia de proyección y establecimiento de relaciones que impliquen una proyección a largo plazo por el sometimiento constante de la sociedad al cambio. Como reflexionó tempranamente Budiño (1970) existieron fuertes límites de integración en las sociedades nacidas al calor del Estado y afectadas fuertemente por los cambios constantes en sus formas de intervención, regulación e inversión de sus instituciones. En “Comodoro Rivadavia: una sociedad enferma” Budiño (1970) ha señalado que las sociedades atravesadas por el desarraigo poseen una población que entra y sale según los distintos momentos pero no por “sus cálculos individuales” sino por los vaivenes de crecimiento o depresión de la actividad productiva regida centralmente por las empresas estatales. Este Estado constante de irregularidad en las reglas de juego habría generado, desde su perspectiva,

Este rasgo cultural tiene como principal característica la cristalización de determinados registros de tiempo que fomentan acciones sociales establecidas en función de resultados inmediatos, temporalmente cercanos, de corto plazo o de carácter presente. En este contexto la constante irregularidad en las reglas de juego y de transición permanente habría generado una debilidad de los vínculos de los habitantes con la comunidad provincial, conformando una cultura caracterizada por la imposibilidad de establecer proyectos de largo plazo, con límites para el establecimiento de escenarios futuros para la definición de las acciones presentes.

La teoría de los hechos concretos y los hechos políticos realizados y definidos como parte de esta estrategia de representación de los intereses de la sociedad fue una oferta política fuertemente atractiva para una sociedad que compartía los atributos de “la cultura de la inestabilidad”. Como hemos señalado, esta teoría expresaba la valoración de los resultados visibles, demostrables y comprobables ante la mirada de la sociedad y se definía en oposición a lo “abstracto” y “discursivo”, tipos de hechos no palpables o verificables ante la misma y por esta razón de escaso valor. Consideramos que este criterio valorativo fue muy afín con una sociedad que tendía a establecer sus acciones en función de resultados inmediatos o del presente contiguo, ya que los hechos concretos eran acciones que se evidenciaban en el presente; la política ofertaba algo “real”.

Existieron, por otro lado, otros fenómenos sociales que dieron efectividad a la teoría de los hechos concretos como estrategia de interpelación hacia la sociedad. Si bien la cultura de la inestabilidad era un rasgo social que se había acentuado en la provincia desde mediados del siglo XX, el debilitamiento de las estructuras sociales hacia fines de la década de 1980 profundizó este rasgo, ya que afectó lógicas espaciales y temporales que imponían ciertos límites, aunque siempre relativos, a la misma. Por un lado, el debilitamiento de las estructuras familiares, educativas, estatales, comunitarias, laborales y políticas implicó el declive de formas más esta-

---

una debilidad de los vínculos de los habitantes con el territorio, centralmente los migrantes, y una cultura caracterizada por la falta de compromiso de la población con proyectos comunes que les permitan proyectarse a futuro, actuar y conducir su propio destino (Budiño, 1970).

bles de relación que implicaban más continuidad en el tiempo, especialmente por las dinámicas de reproducción de las mismas (Sosa, 2014). Por otro lado, la aparición de dinámicas liberadas de estos marcos de regulación, como el trabajo flexibilizado o el *boom* del consumo, comenzaron a acentuar las lógicas de cambio constante, la inestabilidad y la incertidumbre, fueron reproduciendo y acentuando la debilidad del tejido social, alentando y profundizando el componente inestable que, en términos de vínculos, presentaba históricamente Santa Cruz (Sosa, 2014).

## Conclusión

A partir de la reflexión sobre el perfil del Estado pos reformas neoliberales y las formas que adquirió en los territorios subnacionales, el objetivo central de este artículo fue indagar sobre los orígenes de un tipo de racionalidad que tuvo fuertes impactos en la organización de la política estatal del FVS en la provincia de Santa Cruz entre 1988 y 1999. Consideramos que este tipo de racionalidad se expresó en lo que a lo largo del trabajo denominamos la realización de “hechos concretos”, un eje central de legitimación y distinción política FVS y derivación de una concepción particular de la política que hemos denominado “la teoría de los hechos concretos”.

La tesis principal que intentó demostrar el presente trabajo es que este principio de acción, que tuvo fuertes influencias en la organización de la política estatal del gobierno del FVS, fue producto de, en primer lugar, la búsqueda de legitimidad de una elite política marginal en ascenso conformada por los principales dirigentes de aquella fuerza y, en segundo lugar, las pretensiones de representación de una sociedad con rasgos culturales asociados a fenómenos de inestabilidad y afectada por fenómenos de desestructuración social.

El trabajo puede considerarse un primer avance en la comprensión del sentido de las acciones que influyeron en el perfil de las políticas estatales durante la década de 1990, en este caso, a nivel subnacional. Como intenta demostrarse en todo el trabajo, tanto los intereses de los actores políticos que ocuparon los espacios de decisión principales en el gobierno, vinculados a sus trayectorias políticas y sociales, así como también el perfil de la

sociedad que gobernaron y pretendieron representar, son elementos centrales para comprender las acciones orientadas por los mismos para desplegar políticas consideradas de “Estado” en cada uno de los territorios.

## Bibliografía

- ANNUNZIATA, R. (2011) “‘Proximidad’, representación y participación. El Presupuesto Participativo en Argentina”, en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (40)
- AZPIAZU, D. Y E. BASUALDO (2004) “Las privatizaciones en la Argentina. Génesis, desarrollo y principales impactos estructurales”, en *Petras, J. y Veltmeyer, H. (comps); “Las privatizaciones y la desnacionalización de América Latina”*, Ediciones Prometeo, Buenos Aires.
- BUDIÑO, L. (1971) “Comodoro Rivadavia. Sociedad Enferma”, Hernandez, Buenos Aires.
- CABRAL MÁRQUEZ, D. (2003) “La intervención del Estado en los procesos de construcción de identidades socioculturales en la Patagonia Austral: aportes para un debate” en *Espacios* n° 26.
- CABRAL MÁRQUEZ, D. Y M. GODOY (1993) “Comodoro Rivadavia en Tiempos de Cambio. Una propuesta para la revalorización de nuestras identidades culturales”, Proyección Patagónica, Comodoro Rivadavia.
- CANELO, P. (2011) “Son palabras de Perón. Continuidades y rupturas discursivas entre peronismo y menemismo” en *Pucciarelli, A. (coord.) Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- CASTELLANI, A. (2011) “Estado, empresas y empresario. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989”, Prometeo, Buenos Aires.
- CARDINI, A. Y GESSAGHI, V. (2003) “Informe sobre el funcionamiento del sistema educativo en Santa Cruz”, en *Rivas, A. (director) Las provincias educativas. Estudio comparado sobre el estado, el poder y la educación en las 24 jurisdicciones argentinas*, CIPPEC.
- CUENYA, B. (1997) “Descentralización del FONAVI y reestructuración de la política habitacional”, en *Cuenya, B. y Falú, A. (comp) Reestructuración del Estado y la política de vivienda*, CEA-CBC.
- LAGROYÉ, J. (1994) “Sociología política”, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- LANDAU, M. (2008) “Política y participación ciudadana”, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- MARTINEZ LLANEZA, D. (2009) “La evolución económica reciente de la provincia de Santa Cruz”, edUTecNe, Universidad Tecnológica Nacional.
- ORLANSKY, D. (1995) “Crisis y transformación del Estado en la Argentina (1960-

- 1993)", en *Cuadernos de Estudios Empresariales*, N° 5.
- OSZLAK, O. (2000) "El mito del Estado mínimo: Una década de reforma estatal en la Argentina" ponencia presentada en *IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santo Domingo.
  - PERELMITER, L. (2007) "¿Es posible la debilidad estatal? Notas de investigación sobre la construcción del Estado en política Social", en *Papeles de Trabajo I* (N° 2).
  - SIDICARO, R. (2001) "La crisis del Estado y los actores socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)", Libros del Rojas, Buenos Aires.
  - SIDICARO, R. (2011) "Los tres peronismos", Siglo XXI, Buenos Aires.
  - SOSA, P. (2010) "Una exploración sobre la dimensión estatal de las (probables) reglas de la política en las provincias argentinas (1976-2001)", en *Revista Trabajo y Sociedad*, N° 15, vol. XIV.
  - SOSA, P. (2011) "La construcción de legitimidad del Frente para la Victoria (1988-1991)", en *Revista Trabajo y Sociedad*, N° 16, vol. XV.
  - SOSA, P. (2014) "Desintegración social y poder político. Génesis y consolidación del Frente para la Victoria en la Provincia de Santa Cruz (1988-1996)", tesis de *doctorado en Ciencias Sociales*, UBA.
  - TORRE, J.C. Y P. GERCHUNOFF (1996) "La política de liberalización económica en la administración de Menem", en *Desarrollo Económico*, N° 143.

## Fuentes

- 15 entrevistas de archivos de periodísticos realizadas en 1997.
- 35 entrevistas semi estructuradas en los meses de marzo y noviembre de 2009.
- Base de datos de elaboración propia sobre la trayectoria migratoria, educativa, socioeconómica y partidaria de las elites políticas de Santa Cruz entre 1973 y 1999.
- Revista Tesis
- Diario La Opinión Austral
- Diarios de sesiones parlamentarias de la Cámara de Diputados de Santa Cruz



## **Parte III**

### **Democracia, Representación y Organizaciones partidarias**



# **El imperativo estratárquico y los actores extrabipartidistas.**

## **Los casos del PRO y del PS (2003-2013)**

*Sebastián Mauro*

En la última década, las dinámicas políticas subnacionales se han convertido en objeto de distintos estudios, desde la ciencia política, la sociología y la historia. En el campo de la Ciencia Política, se ha extendido la crítica al denominado “sesgo nacional” para abordar la dinámica de partidos (Suárez-Cao & Freidenberg, 2013). Dicha perspectiva supone (al tiempo que prescribe) que un sistema político “normal” es territorialmente congruente y con partidos políticos verticalmente integrados, lo que implica que las dinámicas políticas provinciales serían fenómenos derivados de la lógica nacional (Escolar & Castro, 2014).

Distintos procesos políticos (descentralización administrativa, fragmentación de las identidades partidarias, reorientación de las organizaciones políticas hacia el territorio) han convergido en los fenómenos de federalización y desnacionalización de los partidos y los sistemas partidarios<sup>1</sup>, tanto en Argentina, como en la región y en las democracias europeas. Este fenómeno ha puesto en evidencia la necesidad de estudiar la dinámica de partidos en perspectiva multinivel, atendiendo a los fenómenos de autonomización de los subsistemas locales, y construyendo como problemáticas las nociones tra-

---

<sup>1</sup> Por desnacionalización (de los partidos o de los sistemas partidarios) se entiende el fenómeno de la heterogeneidad de los resultados electorales en el territorio en las elecciones nacionales (Dosek y Freidenberg, 2013: 166). Un sistema de partidos federalizado, en cambio, es aquel en el que “opera más de un sistema de partidos territorialmente delimitado. Además del sistema de partidos nacional, que se organiza para la obtención de los cargos nacionales... contiene sistemas de partidos subnacionales organizados para la disputa de cargos subnacionales” (Gibson & Suárez-Cao, 2007).

dicionales de coordinación horizontal e integración vertical de los partidos.

Esta perspectiva ha hegemonizado los estudios politológicos en la última década, tanto en estudios sobre competencia interpartidaria (Jones y Mainwaring, 2003; Leiras, 2007), reforma electoral (Calvo y Escolar, 2005; Scherlis y Clerici, 2013), representación política (Gibson & Calvo, 2000), formación de coaliciones legislativas (Micozzi, 2013; Calvo & Leiras, 2012) y organizaciones partidarias (Levistky, 2005; Scherlis, 2009b), entre otros. No obstante, la mayoría de los estudios se dedican a analizar las estrategias desarrolladas por los dos principales partidos argentinos, el Partido Justicialista (PJ) y la Unión Cívica Radical (UCR) para afrontar este escenario de fragmentación partidaria y volatilidad electoral.

El sostenido retroceso electoral de la UCR luego de la crisis política de 2001 y sus estrategias de reproducción en los niveles locales de gobierno, así como la pronunciada fragmentación del PJ, constituyen fenómenos complejos y relevantes para comprender la dinámica política argentina contemporánea. Especialmente en un contexto donde se han comprobado los límites de los principales actores extrabipartidistas emergentes en la década de los '90. Si la ascendente trayectoria electoral del FREPASO había instalado el debate sobre el quiebre del sistema bipartidista argentino (Acuña, 1995; Abal Medina, 2000), su crisis y disolución clausuraron el interés por los “nuevos actores” en el plano nacional, y los debates se concentraron en los fenómenos de federalización del sistema de partidos y en los nuevos esquemas organizacionales que asumían tanto los partidos mayoritarios como los agrupamientos coyunturales.

Según estos estudios, por fuera de las dos organizaciones nacionales sólo existirían partidos circunscriptos a un distrito específico, pero incapaces de competir electoralmente en todo el territorio nacional de manera congruente y, por ende, de constituir una verdadera amenaza al predominio bipartidista (Malamud, 2011). Por lo tanto, los partidos provinciales y las denominadas “terceras fuerzas políticas” deben ser considerados actores menores.

En el caso de los partidos provinciales, desde la crisis de 2001 casi la totalidad de los partidos tradicionales, a excepción del Movimiento Popular Neuquino, ha sufrido un significativo retroceso, al punto de marginarse

como actores relevantes incluso en el nivel subnacional. En el caso de las denominadas terceras fuerzas, la experiencia del FREPASO ha signado una trayectoria previsible, descrita inexorablemente por la mayoría de las terceras fuerzas políticas emergentes en la última década. Se trata de partidos de redes organizados en torno de liderazgos personalistas con capacidad de sintonizar los climas de opinión de los electorados metropolitanos; pero sin capacidad de extenderse más allá de las grandes ciudades, ni de trascender el ámbito legislativo (y mediático); lo que significa un fuerte límite a su proyección nacional e incluso a su consolidación en el tiempo, más allá de coyunturas específicas.

Sin embargo, es posible identificar un fenómeno novedoso en la distribución del poder político en Argentina: la consolidación de terceras fuerzas políticas (segmentadas pero con proyección nacional) que accedieron y retuvieron el control de un gobierno provincial. Los casos del PRO en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y del Partido Socialista en la Provincia de Santa Fe, quienes accedieron a los respectivos gobiernos distritales en el año 2007 y retuvieron el poder en el año 2011, constituyen fenómenos novedosos desde el punto de vista de las preguntas que dominan la literatura contemporánea.

Los casos mencionados presentan numerosas diferencias: (a) en relación a las características organizacionales de cada fuerza (en un caso se trata de un partido de redes sin tradición previa<sup>2</sup>, en el otro de una facción de un partido político recientemente unificado pero con tradición y organización centenarias); (b) a la trayectoria que las condujo a los gobiernos provinciales (ambos perdieron las elecciones distritales de 2003, pero en el caso del PRO ésa era su primer elección, mientras que el PS gobernaba la ciudad más importante de la provincia desde 1989); (c) a la composición de sus alianzas en el plano nacional y distrital (en un

---

<sup>2</sup> Este punto señala una particularidad del PRO que merece ser destacada. Su éxito en mantener dos gestiones al frente del gobierno porteño (algo que no logró Aníbal Ibarra, a pesar de superar la coyuntura del año 2002 “provincializando” su liderazgo y modificando su alineamiento partidario) niega las conclusiones que los estudios extrajeron de la experiencia del FREPASO: que una organización flexible de redes ajena a los partidos tradicionales es incapaz de sostener la gobernabilidad en un territorio.

caso, hacia partidos de centroderecha y redes peronistas, en el otro, hacia partidos de centroizquierda y redes radicales), y (d) a las características particulares de los distritos que gobiernan (en el primer caso, una ciudad autónoma de reciente formación y tradición no peronista, en el otro, una provincia con un sistema partidario institucionalizado y una larga tradición peronista).

A pesar de sus diferencias, ambos casos comparten dos características que los distinguen de las experiencias analizadas por la literatura y requieren de un análisis específico. En primer lugar, han instalado liderazgos sin trayectoria en los partidos tradicionales que articularon la intervención en la arena de la comunicación política con el uso de recursos políticos estatales. Estos elementos son fundamentales tanto para la ampliación de las capacidades representativas como para la cohesión de la coalición partidaria. En segundo lugar, alcanzaron y mantuvieron el poder local aliándose con fracciones provinciales del PJ y la UCR, pero manteniendo la posición predominante en la coalición y un margen de autonomía que les permitió construir alianzas electorales cruzadas en la arena nacional.

En el caso de las fuerzas extrabipartidistas, la definición de estrategias de alianzas electorales a nivel nacional y subnacional es determinante no sólo para la acumulación de recursos políticos, sino incluso para la supervivencia de la organización. La coyuntura electoral es crítica para todos los partidos políticos, no sólo por el obvio factor de distribución del poder institucional, sino también porque en los momentos electorales se ponen en juego las identidades partidarias, especialmente en fuerzas políticas sin largas tradiciones o consolidado arraigo en los territorios.

Si abordamos esta problemática desde la perspectiva multinivel, debemos acordar con Kenneth Carty (Carty, 2004; Scherlis, 2009b) que las organizaciones partidarias deben administrar la tensión (denominada “imperativo estratárquico”) entre la necesidad de una mínima dirección partidaria centralizada (sin la cual no existiría la organización) y la necesidad de aceptar un amplio margen de autonomía de las unidades subnacionales para atraer votos en cada territorio (sin la cual el partido no sería competitivo). Volviendo al caso de los partidos segmentados, la tensión propia del

imperativo estratárquico se superpone con otra tensión, entre el objetivo de extender la influencia del partido en las distintas arenas provinciales (lo que obliga a invertir recursos para extender las alianzas y para instalar un liderazgo nacional) y la necesidad de sostener el control del bastión subnacional (lo que obliga a cerrar el discurso partidario a las coyunturas de una arena política específica).

¿Qué estrategias coalicionales ensayaron estas fuerzas políticas para enfrentar las elecciones provinciales y para formar el gobierno? ¿Existe una continuidad con la selección de los aliados en la arena nacional? ¿De qué modo estas terceras fuerzas utilizan el control de un distrito subnacional para la construcción de una coalición partidaria nacional? ¿Qué tensiones surgen entre la formación de una coalición de gobierno a nivel local y la construcción de alianzas a nivel nacional? ¿Cómo han procesado ambos partidos dichas tensiones a lo largo de sus dos mandatos?

El presente artículo explora estos interrogantes, comparando la evolución de las estrategias coalicionales del PRO y del PS en el nivel provincial (porteño y santafesino) y en la arena nacional. En los siguientes apartados se analizarán las estrategias seguidas por líderes y partidos para alcanzar el gobierno provincial, y luego las estrategias de alianzas en la arena nacional. Recurriremos a la comparación de datos agregados sobre alianzas electorales para cargos legislativos nacionales en los 24 distritos, y a la reconstrucción de los procesos decisorios para definir las candidaturas a cargos ejecutivos en el nivel provincial y nacional.

Como hipótesis el presente artículo afirma que, a pesar de sus múltiples diferencias, tanto el PRO como el PS debieron encontrar equilibrios entre la necesidad de ampliar su representación territorial y mantener el bastión electoral. En todos los casos, los partidos privilegiaron el control del ejecutivo subnacional, como principal capital político para sostenerse en el tiempo como opciones partidarias viables en el plano nacional. Esto los diferencia de otros líderes extrabipartidistas, anclados en la arena parlamentaria y comunicacional, y se vieron afectados por la volatilidad de los climas de opinión ciudadana.

## **La antesala del gobierno provincial (2003-2007)**

Mauricio Macri y Hermes Binner accedieron a los gobiernos subnacionales en el año 2007, luego de haber sido los candidatos más votados al ejecutivo local en las elecciones de 2003. Si bien la trayectoria del socialismo hacia la gobernación santafesina es más extensa (considerando que el partido controla la principal intendencia desde el año 1989), la crisis política de 2001 parece haber ofrecido el marco de oportunidades adecuado para la emergencia del PRO y del PS como partidos políticos competitivos en las arenas provinciales, en ocasión de las elecciones ejecutivas y legislativas de 2003.

Frente a la fragmentación partidaria y la incertidumbre respecto del resultado electoral, el Congreso decidió desacoplar, de manera excepcional, los comicios legislativos nacionales de la elección presidencial. Ello significó que el 24 de abril sólo se eligiera el binomio presidencial, de manera dissociada del resto de las autoridades, e incluso por fuera de cualquier tipo de coalición política o de etiquetas partidarias reconocibles, en el marco de procesos de éxodo y fractura tanto en el PJ como en la UCR. Mientras que figuras personalistas competían en soledad por la presidencia, las bancas que se renovaron en el Parlamento fueron definidas de manera concurrente con las elecciones de gobernadores y legisladores provinciales, en una serie inconexa de elecciones desde abril a noviembre de 2003. Este fenómeno profundizó la tendencia a la desnacionalización de la competencia política y a la autonomización de las unidades partidarias subnacionales (Oliveros y Scherlis, 2004).

Como ha sido señalado, este escenario ofrecía oportunidades y restricciones particulares para la instalación de líderes y organizaciones políticas. En los dos próximos apartados describiremos las estrategias que desarrollaron las organizaciones de Mauricio Macri y Hermes Binner en este escenario, a la luz de las decisiones que encararon otros líderes políticos en condiciones similares.

### *La instalación de Mauricio Macri como figura política*

Propuesta Republicana (PRO) es un partido de redes, constituido en torno de un liderazgo personalista: el ingeniero, empresario y dirigente



futbolístico Mauricio Macri. La organización surgió de una ONG fundada en 2001 por Macri y el empresario Francisco de Narváez (Creer y Crecer) cuyo objetivo era proveer de equipos técnicos a una futura iniciativa política. Desde su origen, se vinculó con el Grupo Sophia, organización fundada en 1994 por el peronista Horacio Rodríguez Larreta.

Entendiendo que la crisis política encerraba oportunidades nuevas, los socios de Creer y Crecer siguieron estrategias diferentes, de cara al proceso electoral 2003. Francisco de Narváez apostó a ingresar a la arena política nacional asociado al peronismo, financiando la campaña presidencial del ex presidente Menem. Macri, en cambio, utilizó el capital político de ambas organizaciones para fundar un sello partidario destinado exclusivamente a promover su candidatura a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: Compromiso para el Cambio (CPC).

Con sondeos de opinión favorables, Macri atrajo a fragmentos partidarios en disponibilidad, en el contexto del colapso del sistema político porteño. Un primer anillo de aliados se constituyó con etiquetas partidarias de la centroderecha<sup>3</sup>. A este grupo se sumaron referentes individuales del justicialismo porteño, entre ellos el mencionado Rodríguez Larreta, y otros vinculados a Eduardo Duhalde, entonces presidente provisional.

CPC evitó explicitar alianzas con candidatos presidenciales. Aunque la simpatía de Mauricio Macri hacia Carlos Menem era pública, una alianza formal significaba la ruptura con su otro aliado político, el presidente Duhalde. Por fuera de la disputa peronista, algunos de los aliados (como el Partido Federal y el Demócrata) apoyaban la candidatura presidencial de Ricardo López Murphy.

RECREAR también había sido fundado en 2002 como herramienta electoral de una figura personalista, e igualmente había logrado atraer como segundo anillo de aliados a un conjunto de partidos provinciales de extracción conservadora. Pero, a diferencia de CPC, apostó a la disputa

---

<sup>3</sup> Históricos partidos sin incidencia electoral como el Federal, Demócrata y Demócrata Progresista, más la etiqueta partidaria Acción por la República, sin la participación de su fundador, Domingo Cavallo.

nacional, presentando una candidatura presidencial y, en nueve distritos, listas de candidatos al Parlamento, a lo largo del extenso ciclo electoral de 2003. Si bien tuvo una buena performance en las presidenciales (16.37% de los votos positivos), los resultados en la ronda de comicios legislativos fueron magros: sólo superó el 5% de los votos en la Ciudad de Buenos Aires, donde acompañó la candidatura de Patricia Bullrich a la jefatura de gobierno. En ese contexto conquistó su única banca en la Cámara Baja.

En cambio, CPC se presentó en la Ciudad de Buenos Aires como el emergente de la renovación política reclamada en 2001. Este discurso no logró instalar a Macri en la jefatura de gobierno, pero sirvió para que, en su primera elección, su partido obtuviera cinco bancas en la Cámara de Diputados de la Nación y casi la mitad de las bancas en la Legislatura local.

A diferencia de Francisco de Narváez, Macri no apuntó a instalarse rápidamente en la política nacional de la mano de una figura tradicional, sino que procuró fundar un nuevo sello partidario. Y a diferencia de Ricardo López Murphy, tampoco apostó a instalar una fuerza política a nivel nacional. Sin asumir los costos ni los riesgos de dichas estrategias, el macrismo ubicó diputados nacionales y un contingente legislativo local capaz de condicionar al gobierno porteño reelecto.

El desempeño posterior de estos contingentes legislativos demuestra que el macrismo continuó apostando por la acumulación política a nivel local, postergando la construcción en la arena nacional: mientras que tres de los cinco diputados nacionales se autonomizaron rápidamente de CPC, la bancada local se mantuvo cohesionada y mostró un intenso activismo de oposición (Mauro, 2011). Tratándose de un partido de redes con aspiraciones a ocupar el gobierno local, era esperable que la derrota habilitara la dispersión de los legisladores macristas, especialmente en un distrito endémicamente volátil y en una coyuntura de rápidos cambios. Sin embargo, la debilidad del gobierno local, la buena imagen de Mauricio Macri ante la opinión pública y la decidida estrategia de utilizar ese capital en la arena porteña fueron incentivos suficientes para mantener la cohesión interna.

Dos años más tarde, CPC y su grupo de aliados formó una coalición con RECREAR, Propuesta Republicana (PRO). El PRO compitió sólo en

la Ciudad de Buenos Aires y en la Provincia de Buenos Aires, repartiendo las candidaturas de sus dos principales referentes en cada arena electoral.

En la Ciudad de Buenos Aires, el macrismo reeditó (con mínimos cambios) el frente con los partidos de centroderecha e incorporó a RECREAR como un anillo más a su sistema de alianzas. Macri encabezó la lista de candidatos a diputado nacional, seguido por candidatos de los sectores internos de CPC y de RECREAR. En el contexto de desagregación del espacio progresista hasta entonces hegemónico en el distrito, la lista del PRO obtuvo el 34% de los votos y casi la mitad de las bancas nacionales en disputa. Además incrementó levemente su importante contingente legislativo a nivel local.

En la Provincia de Buenos Aires, Ricardo López Murphy encabezó la lista de candidatos a senadores nacionales. En una coyuntura donde el presidente Kirchner disputaba el liderazgo del peronismo bonaerense al ex presidente Duhalde (con las candidaturas de Cristina Fernández por el Frente para la Victoria e Hilda González por el PJ), la candidatura de López Murphy quedó marginada a un 7.6% de los votos. Con ese magro caudal electoral, sin embargo, se obtuvieron tres escaños en la Cámara de Diputados de la Nación, distribuidos entre RECREAR, CPC y una facción del peronismo disidente.

Por fuera de la coalición, el sello CPC no compitió en ningún otro distrito, excepto acuerdos informales en Mendoza, Entre Ríos y Santa Fe, sin un correlato político concreto. En cambio, RECREAR participó solo o en alianza en otros diez distritos, sin cosechar ninguna banca.

El resultado de este proceso electoral fue beneficioso para CPC, en detrimento de RECREAR. Sin los costos de una campaña a nivel nacional, obtuvo la mayoría de las bancas del espacio PRO, ratificó su condición de primera minoría en la arena porteña y relegitimó la figura de su principal dirigente. RECREAR, en cambio, quedó identificado con la derrota bonaerense y casi sin representación legislativa a nivel nacional.

Llegada la coyuntura de las elecciones presidenciales de 2007, Macri aparecía como un referente instalado en la opinión pública, capaz de im-

nerse en la Ciudad de Buenos Aires, mientras que Ricardo López Murphy no era un candidato competitivo ni a nivel nacional ni en ninguna arena electoral. En este contexto, el macrismo ensayó una curiosa estrategia: manifestó su apoyo a la candidatura presidencial de López Murphy pero no participó de su campaña, hizo públicas negociaciones con otros candidatos presidenciales e incluso en el distrito más grande del país compitió en su contra. La estrategia resultó exitosa: mientras que Macri conquistó el gobierno porteño (con el 61% de los votos en segunda vuelta); la fórmula presidencial López Murphy – Esteban Bullrich obtuvo el 1.47% de los votos positivos.

En relación a la competencia por escaños en la Cámara de Diputados de la Nación, la coalición CPC-RECREAR se presentó en cinco distritos, aunque sólo conquistó dos bancas por la Ciudad de Buenos Aires. En las otras cuatro provincias, sus listas no alcanzaron siquiera el 2% de los votos. Otro tanto sucedió en los diez distritos donde sólo uno de los socios participó de las elecciones, en algunos casos como socios marginales de actores instalados en la arena provincial, en la mayoría como integrantes de alianzas electoralmente irrelevantes.

Por otro lado, las listas de CPC y RECREAR se enfrentaron en dos distritos: Corrientes (donde ninguno tuvo resultados positivos) y Buenos Aires. En este último el macrismo se alió a su antiguo socio, Francisco de Narváez, quien había fundado su propio partido de redes, Unión Celeste y Blanco, junto a referentes del peronismo duhaldista. Juntos presentaron la lista UNIÓN-PRO, que prescindió de candidatos presidenciales y postuló la fórmula De Narváez – Jorge Macri para el ejecutivo provincial. Dichos candidatos tuvieron una sorpresiva performance electoral, 14.96% de los votos, lo que arrastró un importante resultado tanto para la lista legislativa nacional<sup>4</sup> como para las listas legislativas provinciales. Excluido de un armado conjunto en el distrito más populoso del país, López Murphy presentó candidatos propios a la gobernación bonaerense y a los cargos legislativos, sin alcanzar siquiera el 2% de los votos.

---

<sup>4</sup> UNIÓN-PRO ubicó cuatro diputados nacionales, de los cuales tres respondían a CPC.

El derrumbe de la candidatura de López Murphy sepultó su liderazgo político, y al año siguiente perdió la conducción partidaria a manos de quien fuera su compañero de fórmula, Esteban Bullrich, promotor de la fusión con el macrismo. Entretanto, el sello partidario CPC pasó a denominarse PRO, y obtuvo personería jurídica como partido político nacional.

Mauricio Macri había conquistado el ejecutivo local y eliminado a su potencial competidor interno, pero al precio de resignar la oportunidad de posicionarse en la arena política nacional, y también de incrementar su bancada legislativa<sup>5</sup>. Sin embargo, logró conquistar tres bancas por la Provincia de Buenos Aires, ampliando territorialmente su representación. Este resultado lo posicionó en un lugar privilegiado de las expectativas opositoras para el próximo turno electoral, con cuatro años por delante de gestión frente a uno de los distritos más relevantes del país.

*La reunificación del PS, la hegemonía del socialismo santafesino y el surgimiento del liderazgo de Hermes Binner*

Ciertamente, el Socialismo no es un “partido nuevo” en la Argentina. Fundado en 1896, se organizó como partido de masas, y hasta el quiebre del modelo agroexportador, fue al mismo tiempo uno de los primeros partidos modernos y uno de los principales organizadores del movimiento obrero. La transformación del movimiento obrero, la emergencia del peronismo y luego la recurrencia de golpes militares, fueron el entorno de sucesivos alejamientos y fracturas partidarias, que culminaron en la división entre el Partido Socialista Democrático (PSD) y el Partido Socialista Argentino (PSA, línea de la cual se conformaría en los setenta el Partido Socialista Popular, PSP). Con el retorno de la democracia, ambas facciones se consolidaron como partidos políticos menores, y participaron en distintas alianzas con organizaciones de centroizquierda, acompañando el recorrido del FREPASO.

---

<sup>5</sup> Vinculados a la boleta presidencial de López Murphy, las listas legislativas del PRO en la ciudad de Buenos Aires recibieron menos de la mitad de los votos que Macri había obtenido en las elecciones locales.

El principal distrito donde competía el PSP era la provincia de Santa Fe, donde su activo militante provenía del Movimiento Nacional Reformista, agrupación universitaria fundada por Guillermo Estévez Boero y anclada en la Universidad Nacional de Rosario. Estos recursos sirvieron para que en 1987 Estévez Boero obtuviera una banca de diputado nacional por Santa Fe, y para que, dos años después, Héctor Cavallero se impusiera como intendente de la Ciudad de Rosario, ante la renuncia del radical Horacio Usandizaga. Desde ese momento, el PSP (y luego PS) revalidó su gestión al frente de la tercera ciudad más populosa de la Argentina en siete oportunidades. La continuidad del socialismo al frente de la intendencia rosarina ha resistido coyunturas críticas, como el acercamiento de Cavallero al menemismo durante su segundo mandato (1991-1995) y su disputa con la conducción partidaria y con la figura emergente de Hermes Binner<sup>6</sup>.

El PSD, en cambio, si bien jurídicamente era un partido de orden nacional, funcionaba como partido relativamente competitivo en los distritos porteño y bonaerense. Sus principales referentes (Norberto La Porta y Alfredo Bravo) tenían larga trayectoria política en la Capital Federal y conquistaron una banca en la Cámara de Diputados de la Nación en el año 1991. En el marco del Frente Grande (y luego del FREPASO) disputarían los cargos más importantes del distrito con buenas performances electorales (por ejemplo, La Porta fue candidato a jefe de gobierno en 1996; mientras que Bravo fue electo senador nacional en el año 2001). En la provincia de Buenos Aires, ambas agrupaciones coincidieron tempranamente, y si bien el PSD participaba en la política municipal de algunos distritos (por ejemplo, gobernó el partido de Zárate entre 1983 y 1995), no fue un actor relevante sino hasta su incorporación en el FREPASO. En el marco de las coaliciones lideradas por “Chacho” Álvarez, dirigentes bonaerenses

---

<sup>6</sup> Estas disputas incluyeron el alejamiento de la gestión municipal de los funcionarios vinculados a Binner (respaldados por Estévez Boero y Giustiniani), quien entonces se desempeñaba como Secretario de Salud municipal. Luego siguió el enfrentamiento en la elección de concejales de 1993 (donde el sector de Binner se impuso sobre las listas promocionadas por el intendente) y la disputa abierta en las elecciones internas de 1994. Derrotado, Cavallero fundó su propio partido, denominado del Progreso Social, que participó de las elecciones ejecutivas de 1995 como sublema del PJ (lo que facilitó el triunfo de Jorge Obeid).

provenientes del PSD, como Jorge Rivas o Ariel Basteiro, accedieron a la Cámara de Diputados de la Nación.

Con la crisis de 2001, las dos facciones socialistas se asociaron en la salida del FREPASO, primero fundando el Movimiento ARI, y luego fusionando sus organizaciones para reunificar al Partido Socialista, bajo la conducción de Alfredo Bravo (PSD, porteño) y Rubén Giustiniani (PSP, santafesino). La nueva conducción se postuló como fórmula en las elecciones presidenciales de 2003 (absteniéndose de formar alianzas con otros espacios de centroizquierda), obteniendo sólo el 1,12% de los votos.

Dadas las especiales condiciones del proceso electoral de 2003 a esta mala performance se sumó una dificultad adicional para disputar bancas en el Parlamento, como lo fue la concurrencia con las elecciones ejecutivas provinciales. Si el PS no era un partido competitivo en el nivel nacional, menos capacidad tenía para disputar las gobernaciones en los distintos territorios.

No obstante, las etiquetas partidarias del socialismo (PS, PSP o PSD, según qué sello estuviera habilitado a competir en cada territorio) compitieron en 17 distritos por escaños nacionales, y las listas de las que participaron conquistaron 11 bancas, de las cuales, sólo una fue ocupada por un socialista, mientras que el resto se distribuyeron entre referentes de otras organizaciones (especialmente de la UCR, dado que el socialismo acompañó listas radicales en tres distritos).

En la Ciudad de Buenos Aires, el PS unificado acompañó la candidatura a Jefe de Gobierno de Aníbal Ibarra, bajo el sello distrital “Fuerza Porteña”. Si bien las bancas conquistadas fueron ocupadas por referentes de otras organizaciones, el PS obtuvo bancas en el legislativo local (para los referentes Norberto La Porta, del PSD, y Roy Cortina, del PSP). En la Provincia de Buenos Aires, el PSD se alió con partidos de izquierda (Comunista y Movimiento Socialista de los Trabajadores) para postular la candidatura de su principal referente, Jorge Rivas, a la gobernación bonaerense. Con magros resultados, no lograron acceder a bancas.

En Santa Fe el escenario era muy diferente. Desde mediados de los 90 el socialismo contaba con un liderazgo popular, con la principal intenden-

cia y formaba parte de una coalición competitiva a nivel provincial, con la UCR. En el marco de la debacle radical<sup>7</sup>, los socialistas aprovecharon el ciclo electoral para reorganizar las relaciones al interior del frente y potenciar el liderazgo de Binner, quien obtuvo el 42% de los votos en las elecciones a gobernador, lo que arrastró votos a las listas legislativas nacionales y provinciales<sup>8</sup>. A pesar de haber sido el candidato más votado no accedió al gobierno provincial dadas las particulares condiciones de la Ley de Lemas<sup>9</sup>. La destacada performance electoral demostró la hegemonía del socialismo al interior de la coalición, y consolidó el liderazgo de Binner al interior del partido.

El primer proceso electoral del socialismo reunificado arrojó pobres resultados, dada las pocas bancas cosechadas y la incapacidad de la etiqueta PS para instalarse como actor competitivo y autónomo de otras organizaciones (como la UCR, el Frente Grande o el ARI, del cual el PSD actuó recurrentemente como satélite). En ese contexto, la performance electoral de Hermes Binner marcaba un intenso contraste.

Las elecciones legislativas de 2005 continuaron la tendencia señalada. El PS participó de listas en 17 distritos, y sólo 5 de ellas obtuvieron bancas. De las 14 bancas obtenidas, 4 fueron ocupadas por referentes del PS, en representación de las provincias de Córdoba y Santa Fe; mientras que el resto se repartieron entre referentes de la UCR (6), PJ (2) y partidos provinciales (2). En líneas generales, las listas de las que participó el PS obtuvieron mejores resultados allí donde apoyó a candidatos de la UCR, mientras que en ninguno de los seis distritos donde el PS se presentó solo tuvo resultados relevantes.

---

<sup>7</sup> No sólo a nivel nacional, en Santa Fe su principal referente (el ex intendente Usandizaga, candidato a gobernador por el frente en 1995 y 1999) había sellado su pase a RECREAR.

<sup>8</sup> La coalición UCR-PS obtuvo tres bancas en la Cámara de Diputados de la Nación (una para el PS y dos para la UCR) y nada menos que una banca en el Senado (ocupada por Rubén Giustiniani). También sumaron 18 bancas en la Cámara Baja provincial y 4 en la Cámara Alta. La candidatura de Binner superó ampliamente los votos obtenidos las listas legislativas, y se diferenciaba del pobre 1,6% que obtuvo la fórmula presidencial socialista en Santa Fe.

<sup>9</sup> Desde su sanción en 1991, el PJ utilizó eficazmente el sistema de doble vuelta simultánea para sumar los votos de facciones rivales y aliados, y así retener el gobierno provincial, a pesar de que sus candidatos recibieran (individualmente) menos votos que los opositores. De ese modo el radical Usandizaga no pudo acceder a la gobernación en 1991, 1995 y 1999.



En los distritos donde se destacaban sus principales referentes, el des-nivel en la potencia electoral era patente: mientras que Norberto La Porta (Ciudad de Buenos Aires) no accedió a la Cámara Baja por un escaso margen de votos y Jorge Rivas no llegó al 2% en territorio bonaerense, Hermes Binner fue electo diputado por el 43% de los votos (frente al 33% que obtuvo el FPV en la provincia), en una coalición electoral que incluía a la UCR, pero que era liderada por el socialismo. En este contexto, de las 5 bancas conquistadas por el Frente Progresista Cívico y Social de Santa Fe, 3 fueron para candidatos socialistas, mientras que 2 quedaron en manos radicales<sup>10</sup>.

El ciclo electoral de 2007 presentó varias novedades, en general auspiciosas para la construcción del socialismo como fuerza política competitiva a nivel nacional.

En primer lugar, frente a las elecciones presidenciales, el senador Rubén Giustiniani impulsó un acuerdo con la referente Elisa Carrió (que pretendía postularse por un nuevo sello partidario, la Coalición Cívica) y se ubicó como candidato a vicepresidente. La fórmula se ubicó en el segundo lugar a nivel nacional, con el 23% de los votos. La buena performance electoral señalaba a Carrió como principal figura opositor a nivel nacional, lo que permitió un crecimiento de su fuerza política: el ARI y la Coalición Cívica conquistaron 16 bancas en la Cámara Baja (en representación de 5 distritos) y 4 escaños en la Cámara Alta, además del gobierno provincial de Tierra del Fuego, que conquistó la dirigente Fabiana Ríos. Este resultado inédito para una tercera fuerza no llegó a materializarse: la gobernadora electa por Tierra del Fuego rápidamente reorganizó sus alianzas (al igual que Aníbal Ibarra en 2003, la gestión fueguina se inscribió en una etiqueta partidaria provincial y selló una alianza con el FPV), privando a Carrió de sumar en sus filas a una gobernadora y a dos de sus senadores.

El principal avance del PS en las elecciones de 2007, no obstante, no es resultado de su alianza nacional con la CC. En la mayoría de los 19

---

<sup>10</sup> Dado el sistema electoral santafesino, esta performance en elecciones legislativas nacionales no arrastró un avance en el legislativo provincial (que se renueva de manera completa cada cuatro años, en elecciones concurrentes con las de gobernador).

distritos donde el socialismo presentó listas, selló alianzas cruzadas, lo que significa que en algunos casos las listas de candidatos socialistas al Parlamento competían contra las listas de la CC (compartiendo la candidatura presidencial) mientras que en otros casos directamente participaron de frentes que no suscribían a la fórmula Carrió-Giustiniani.

En este marco, el PS sufrió la deserción de dos facciones provinciales (Buenos Aires y Santa Cruz), las cuales incluyeron la etiqueta socialista provincial en alianza con el FPV (lo que significó, posteriormente a las elecciones, la intervención de los órganos partidarios provinciales y la expulsión de sus principales referentes. El caso más destacado es el bonaerense, donde los referentes más populares (Jorge Rivas y Ariel Basteiro, provenientes originalmente del PSD) participaron de su lista kirchnerista de candidatos a diputados nacionales. Dichos referentes se convirtieron en figuras reconocidas del kirchnerismo, mientras que el socialismo bonaerense pasó a manos del ex PSP Ricardo Cuccovillo.

Por fuera de estos dos distritos, el PS compitió en 17 distritos, de los cuales en 6 obtuvieron 11 bancas en el Parlamento. De las 11 bancas obtenidas, 4 fueron ocupadas por referentes socialistas, mientras que las siete restantes se repartieron entre referentes de la CC (3), de la UCR (2) y de expresiones provinciales (2).

Un mes antes de los comicios nacionales, en las elecciones provinciales de Santa Fe, Hermes Binner conquistó la gobernación con el 52% de los votos, en el marco de una alianza con la UCR (que mantuvo la denominación de Frente Progresista Cívico y Social). La eliminación de la ley de lemas había modificado las condiciones de la competencia, y Binner se presentó como el único candidato de una alianza unificada, opuesta a un peronismo dividido y debilitado, lo que habilitó las condiciones para que se impusiera con un margen tan amplio que lo hubiera depositado en el gobierno provincial en cualquier tipo de sistema electoral.

Con un capital político que incluía la presidencia del partido, la intendencia de Rosario, la gobernación provincial, 6 de las 10 bancas del bloque socialista en la Cámara Baja y la única banca en la Cámara Alta, la facción santafesina abarcaba prácticamente la totalidad del socialismo realmente

existente, y el gobernador electo se recortaba como la única figura nacional competitiva. No obstante, el liderazgo de Binner debía lidiar con dos situaciones potencialmente conflictivas. Por un lado, la conducción partidaria se encontraba en manos de Giustiniani, lo que generó conflictos internos en el período posterior. Por otro lado, el cogobierno con la UCR a nivel provincial implicaba complicaciones al momento de construir alianzas alternativas en el resto de los distritos.

### **La construcción de coaliciones nacionales desde el gobierno provincial**

Mauricio Macri y Hermes Binner se posicionaron en la arena nacional luego de conquistar los ejecutivos de la Ciudad de Buenos Aires y Santa Fe, dos distritos relevantes tanto en términos electorales (cada uno concentra alrededor del 8-10% del electorado nacional) como económicos (el producto bruto geográfico de la Ciudad de Buenos Aires representa aproximadamente el 22% del PBI nacional, mientras que el de Santa Fe representa aproximadamente el 8%, muy por encima del resto de las provincias argentinas, siendo superados sólo por la Provincia de Buenos Aires).

El control de los gobiernos subnacionales permitía a ambos partidos consolidar sus apoyos e incluso ampliar sus sistemas de alianzas a partir de la nominación de cargos políticos<sup>11</sup>. El loteo de áreas del Estado podía permitirles la incorporación y fidelización de nuevos socios que facilitarían la expansión territorial en otros distritos. Si bien algunos estudios corroboran el uso de recursos estatales a estos fines<sup>12</sup>, la designación de ministros y secretarios, al inicio de ambas gestiones, se guió claramente por el objetivo de asegurar el control del distrito antes que por el de ampliar la presencia territorial: tanto Binner como Macri designaron gabinetes de confianza personal, con el mínimo reconocimiento a los socios existentes<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Sobre los usos posibles de la nominación de cargos políticos, ver Scherlis (2009).

<sup>12</sup> Tanto Vommaro et al (2015) como Bonazzi (2015) hacen referencia a los esfuerzos del PRO por publicitar y “exportar” su modelo de gestión a otros distritos, especialmente a las localidades del conurbano bonaerense lindantes con la Ciudad de Buenos Aires.

<sup>13</sup> En este sentido, Macri llevó la designación de ministros de confianza al extremo: designó sólo a amigos personales o cuadros técnicos que respondían a Horacio Rodríguez Larreta, y omitió la designación de figuras de cualquier otro sector interno del PRO. Dicha estrategia sólo se moderó a

Más allá de este punto, ambos trabajaron para extender su influencia hacia otros territorios, sellando alianzas con actores políticos provinciales de cara a los procesos electorales legislativos y ejecutivos. El cuadro general de las alianzas tejidas por el PRO y el PS fuera de las provincias bajo su gobierno constituye un claro indicador de los límites para la expansión territorial, aun contando con recursos financieros y simbólicos para ampliarse. En líneas generales, durante la década 2003-2013, tanto el PRO como el PS demostraron ser actores competitivos (o al menos existir como actores reales) en sólo una o dos provincias más allá del distrito bajo su control. En el resto de las provincias donde el PRO y el PS compitieron electoralmente por cargos nacionales, su participación se limitó a apoyar formalmente las candidaturas de facciones del PJ o la UCR locales, sin siquiera postular candidatos en posiciones marginales. El resultado de ello es ostensible considerando las bancas obtenidas por las listas en las que participaron ambos partidos.

Del total de las bancas de diputados nacionales conquistadas por listas en las que participó el PRO, la mitad fueron ocupadas por referentes del peronismo disidente, mientras que sólo quedaron en manos del macrismo las bancas porteñas y algunas bonaerenses (el 42% del total), y recién tardíamente se ensayarían nuevas estrategias de ampliación territorial. Un resultado similar obtuvo el PS, la mitad de las bancas conquistadas fueron ocupadas por referentes de la UCR, y sólo el 25% (las pertenecientes a Santa Fe y algunas de la ciudad de Buenos Aires) fueron ocupadas por socialistas.

Este cuadro general es el resultado de una evolución no exenta de oscilaciones y cambios bruscos de estrategia. La evolución volátil del panorama político nacional fue un factor que influyó en las decisiones de los actores en relación a las estrategias de nacionalización y protección del territorio propio. Un segundo factor estuvo ligado a la posibilidad o no de reelección del líder en el ejecutivo local: la imposibilidad de reelección forzó la candidatura presidencial de Hermes Binner, mientras que permitió

---

medida que los avatares políticos de la gestión revelaron la imposibilidad de excluir a los sectores con mayor expertise política.

a Mauricio Macri mantenerse en el plano local cuando pudo anticipar la reelección del FPV en la presidencia. El tercer factor a considerar es la trayectoria y densidad organizacional de cada fuerza. Si bien ambos partidos tuvieron las mismas dificultades para nacionalizarse, el esquema de alianzas del PS en cada provincia tendió a ser más estable que el del PRO. Sin trayectoria ni organización que sostener, el macrismo cambió de alianzas en casi todos los distritos, así como renovó permanentemente su elenco de candidatos en aquellos distritos donde no lograba cosechar votos. En el presente apartado, analizaremos brevemente esta evolución.

El proceso electoral de 2009 significó una coyuntura particular para el PRO y el PS, y en general para todas las organizaciones de la oposición política. La debilidad del gobierno nacional luego del extenso conflicto con las entidades agropecuarias en 2008, instaló en el campo opositor la expectativa de alternancia para el siguiente turno. Según este diagnóstico, las elecciones legislativas de 2009 significaban una oportunidad de hegemonizar el campo opositor, lo que obligaba tanto al macrismo como al socialismo acelerar las estrategias de nacionalización de sus referentes.

La trayectoria posterior modificó ese escenario, y en las presidenciales de 2011 Cristina Fernández obtuvo su reelección con el 54% de los votos, el mayor caudal electoral (y la mayor distancia respecto de los adversarios) desde el retorno de la democracia. Frente a ese escenario, Mauricio Macri desistió de competir en las nacionales para preservar su figura y la integridad del armado local, mientras que Hermes Binner, imposibilitado por la constitución provincial de buscar la reelección como gobernador, decidió postularse como candidato a presidente y pasar la posta en el ejecutivo provincial a su ministro de gobierno, el socialista Antonio Bonfatti. Esta decisión no estuvo exenta de dificultades, frente a las cuales el candidato presidencial socialista también privilegió el control del gobierno provincial por sobre la construcción de un liderazgo nacional.

Luego de las elecciones presidenciales se presentaron realineamientos políticos, frente a los cuales ambos líderes políticos asumieron decisiones que modificaron sus oportunidades. Si a 2011 la facción santafesina del PS había logrado usar su capital político para armar una coalición electoral

nacional e instalar un liderazgo nacional, en 2013 ese capital político fue disuelto al sellar un acuerdo con la UCR y la CC. Lo contrario le sucedió al macrismo, que se había desdibujado en las presidenciales de 2011 pero asumió dos años más tarde la tarea de demostrar que estaba en condiciones de instalar una candidatura nacional en el siguiente turno electoral.

*La frustrada candidatura presidencial macrista y el giro en la estrategia de nacionalización*

El PRO participó en trece distritos, aunque en tres de ellos (Misiones, Neuquén y Salta) nominó candidatos sin competir formalmente. En cinco provincias formó alianzas con sectores del peronismo disidente, en dos con partidos provinciales. En otros tres distritos se alió con emprendimientos partidarios menores e incentivó la candidatura de empresarios vinculados al sector agrícola, activado políticamente por el conflicto de 2008. En Tucumán y Santiago del Estero se alió con actores menores. En la Ciudad de Buenos Aires mantuvo su coalición con una buena performance.

En total, las listas de las que participó el PRO conquistaron 26 bancas, en 7 de los 13 distritos mencionados, aunque sólo 8 de los diputados nacionales electos respondían al macrismo. La mayoría (cinco bancas) eran las obtenidas por la lista PRO en la Ciudad de Buenos Aires. En la Provincia de Buenos Aires, la lista UNIÓN PRO obtuvo 13 bancas para la Cámara de Diputados (y 23 bancas en las cámaras legislativas provinciales), aunque sólo tres se sumaron al bloque PRO, mientras que el resto se sumó a los bloques del peronismo disidente. A estos bloques se sumaron los seis escaños obtenidos en las provincias de Misiones, San Juan y San Luis. Y el mismo fenómeno se presentó en Mendoza y Misiones, aunque en este caso las bancas fueron ocupadas por el Partido Demócrata y por el empresario sojero Alfredo Olmedo, respectivamente.

El panorama posterior a las elecciones del año 2009 posicionó a Mauricio Macri como un posible candidato presidencial competitivo. De hecho, el propio Jefe de Gobierno anunció su candidatura, y habilitó la difusión de una disputa interna al PRO por sucederlo en la Jefatura de Gobierno (Mattina, 2012). Sin embargo, la figura presidencial recuperó rápidamente

altos niveles de imagen positiva, y a medida que se acercaban las definiciones de candidaturas parecía más verosímil la posibilidad de una reelección presidencial.

La candidatura presidencial de Macri, aún perdiendo las elecciones, podía funcionar como un polo de atracción para la formación de una alianza a nivel nacional, pensada como plataforma para disputar el siguiente turno. Ésa fue la estrategia que Binner, quien ante la imposibilidad de buscar la reelección en el distrito se postuló como candidato a presidente. Y era también la estrategia que seguían desde el año 2003 los hermanos Alberto y Adolfo Rodríguez Saá, gobernador y ex gobernador peronistas de la provincia de San Luis, quienes se alejaron progresivamente del control formal del ejecutivo para apostar a la construcción de una fuerza política nacional.

No obstante, seguir ese camino enfrentaba dos escenarios peligrosos (Mattina, 2012): (a) perder la elección presidencial y que uno de sus delfines ganara el gobierno porteño, (b) perder la elección presidencial y que el PRO perdiera la elección local. Para una organización de redes construida en torno de las expectativas de acceso a posiciones de decisión, un escenario donde su líder personalista perdiera el ejecutivo local (a manos de opositores o sucesores) podía significar la fractura o la simple disolución de las alianzas concéntricas que había construido en los ocho años previos.

Dadas estas condiciones, Macri optó por retener el control del ejecutivo local y comenzó a ensayar una moderada estrategia de diversificación de sus alianzas y candidaturas. Absteniéndose de presentar una candidatura presidencial propia, ensayó alianzas cruzadas en doce distritos, en los cuales alternó entre el apoyo a los dos candidatos presidenciales del peronismo disidente y la presentación de listas legislativas sin referencia presidencial.

En la Provincia de Buenos Aires el PRO no se presentó formalmente a elecciones, sino que nominó candidatos en una lista ajena. Rompiendo su alianza con Francisco de Narváez, Macri negoció la postulación de referentes en la lista del Frente Popular, un sello electoral creado para apoyar la candidatura presidencial de Eduardo Duhalde. Con un magro resultado en todos los niveles de la elección, ubicó dos diputados nacionales por el

duhaldismo. No obstante, en el marco de esa alianza, Jorge Macri, primo del jefe de gobierno, se impuso en la elección por la intendencia del Partido de Vicente López. La alianza con el Frente Popular se reprodujo en otras cuatro provincias, sin obtener bancas

En tres provincias se alió con otro sector del peronismo disidente, el sello Compromiso Federal, que impulsaba la candidatura de Alberto Rodríguez Saá a la presidencia. En los tres distritos tuvo mejores performances electorales: en San Luis obtuvo dos bancas (para referentes del peronismo puntano), en Mendoza obtuvo una banca (para sus aliados del Partido Demócrata), y si bien en San Juan no obtuvo bancas, sus candidatos a la gobernación provincial se instalaron como la principal oposición.

Finalmente, en cinco distritos el PRO hegemonizó las listas, con resultados dispares en cada uno de ellos, incluso en la performance entre los cargos de nivel nacional y los cargos de nivel provincial, dado que las elecciones se celebraron en fechas diferentes. En la ciudad de Buenos Aires, ratificó su hegemonía en las elecciones locales, reeligiendo a Mauricio Macri en ballottage por el 64.27% de los votos y conquistando 16 bancas en la legislatura local. En la elección nacional, meses después, se ubicó segundo, detrás del FPV, y obtuvo tres bancas para referentes propios. En Santa Fe no alcanzó el 3% de los votos, aunque meses antes la candidatura a gobernador del actor cómico Miguel del Sel había generado un significativo corte de boleta, por el cual conquistó el 36% de los sufragios. En La Rioja, Salta y Tucumán no logró márgenes significativos de votos.

En total, las listas de las que participó el PRO en doce distritos sólo obtuvieron 8 bancas, de las cuales eran propias las conquistadas en la Ciudad de Buenos Aires, mientras que las bancas obtenidas por Buenos Aires, San Luis y Mendoza pertenecían a sectores rivales del peronismo disidente o a un partido provincial.

A pesar de algunos avances a nivel provincial, como la buena performance en las elecciones provinciales de Santa Fe o la conquista de la intendencia de Vicente López, el PRO transitó el ciclo electoral de 2011 sin desarrollar una estrategia coherente de crecimiento como coalición política nacional. Al igual que en 2007, la ambigüedad en las elecciones



presidenciales, entre la prescindencia y las alianzas cruzadas, lo alejó de la disputa política en la arena nacional. Y a excepción de los casos mencionados, tampoco se ejecutó una estrategia de crecimiento o consolidación en otros distritos subnacionales, por fuera de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ni en la Provincia de Buenos Aires, distrito en el que competía por cuarta vez consecutiva, el macrismo pudo mantener su política de alianzas o siquiera presentarse formalmente como PRO.

No obstante, Mauricio Macri fue reelecto como jefe de gobierno porteño y ello significó su mayor logro. Por un lado, líderes nacionales como Eduardo Duhalde (peronismo disidente) y Elisa Carrió (Coalición Cívica) sufrieron un deterioro irreversible luego de la debacle electoral en las presidenciales. Por otro lado, la UCR volvió a derrumbarse electoralmente, no sólo en la disputa por cargos en el nivel nacional sino también en cada una de las arenas provinciales, pasando a controlar, por primera vez en las tres décadas de régimen democrático, sólo una gobernación. En comparación con este retroceso, refugiarse en el territorio porteño significó la supervivencia como espacio opositor. Nuevamente, las elecciones legislativas de medio tiempo y el deterioro de la imagen presidencial crearon un marco de oportunidades para avanzar en esa dirección.

Las elecciones legislativas de 2009 significaron un marco de disputa entre los partidos opositores, en un clima de fuerte rechazo a la figura presidencial que habilitaba la expectativa de que el kirchnerismo no podría retener la presidencia en 2011. Como hemos analizado, dichas expectativas se frustraron, y los principales referentes opositores sufrieron una contundente deslegitimación electoral. Las elecciones legislativas de 2013 se desarrollaron en un clima similar, aunque en este caso se agregaba un nuevo factor a las expectativas opositoras: la presidente Cristina Fernández estaba inhabilitada constitucionalmente a disputar la presidencia en el siguiente turno. Este dato alentaba a las principales fuerzas de oposición a redoblar esfuerzos por ocupar el centro de la escena y mostrarse como alternativas viables frente al electorado.

Frente a las perspectivas de la contienda por la renovación presidencial en 2015, el PRO decidió invertir más energías en instalarse como un par-

tido nacional, sumando figuras reconocidas ajenas al campo político en algunos distritos, con el objetivo de generar mayor caudal electoral propio frente a los distintos socios con los que jugó en cada territorio (facciones del PJ disidente, partidos provinciales conservadores, la UCR). En total, las listas PRO obtuvieron 34 bancas, 13 de ellas para candidatos propios (mientras que las bancas restantes pertenecían mayoritariamente al PJ disidente).

En la Ciudad de Buenos Aires, continuó el armado de las elecciones anteriores, que desde 2009 incluía a nuevas figuras extrapartidarias. La novedad en la elección de 2013 fue la incorporación de Unión por Todos, partido personal de la diputada Patricia Bullrich, quien había competido en contra de Macri en distintas coyunturas políticas, primero aliada a RE-CREAR y luego a la Coalición Cívica. La lista obtuvo el 34,46% de los votos y cinco escaños. Como novedad, el PRO conquistó por primera vez dos bancas en la Cámara de Senadores de la Nación.

En la Provincia de Buenos Aires, nuevamente, cambió su esquema de alianzas y, sin postularse formalmente como partido, se limitó a ubicar candidatos en una de las listas del peronismo disidente, que resultó ganadora con el 43.95% de los votos (y obtuvo 16 bancas). En la lista del Frente Renovador, encabezada por el intendente de Tigre Sergio Massa, el macrismo obtuvo tres escaños.

El PRO se presentó en alianza con facciones del peronismo disidente también en Córdoba (presentó al ex árbitro de fútbol Héctor Baldassi, quien entró a la Cámara); en Entre Ríos (aliado al ex gobernador Jorge Busti y al dirigente ruralista Alfredo de Ángeli, obtuvo una banca de diputado y una de senador) y San Luis (aliado a la facción de Rodríguez Saá, obtuvo dos bancas para el peronismo puntano). En los otros tres distritos donde ensayó la misma estrategia no obtuvo bancas.

En tres distritos apoyó listas lideradas por la UCR, siguiendo acuerdos previos formulados por RECREAR. En Catamarca y Corrientes participó de listas competitivas, que se impusieron y obtuvieron dos bancas por cada distrito, todas para candidatos radicales. En Neuquén no logró conquistar escaños.

En tres distritos el PRO se alió a partidos provinciales, aunque sólo obtuvo una banca en Salta, donde había abandonado a su anterior socio para aliarse con el Partido Renovador.

En tres distritos, el PRO instaló una oferta propia. En La Pampa, nominó al ex jugador de fútbol Carlos Mac Allister, quien conquistó una banca. En Santa Fe continuó instalándose detrás de la convocatoria del actor cómico Miguel Del Sel, obteniendo tres escaños. En Tucumán, en cambio, no alcanzó el 3% de los votos.

La diversificación de las alianzas electorales y el éxito de los candidatos propios redundaron en un significativo crecimiento de la bancada del PRO (pasó de 9 a 17 diputados), con una constitución más plural en términos territoriales. E incluso alcanzó un éxito en el Senado que no había logrado ninguna tercera fuerza: conformó un bloque con tres senadores, provenientes de dos distritos.

### *La candidatura presidencial de Binner y la reedición de la alianza con la UCR*

Sin poder presentar a Binner como candidato, y sin que corriera riesgo la distribución del poder político a nivel provincial (dado que las elecciones legislativas provinciales en Santa Fe se celebran cada cuatro años), el PS afrontó el decisivo ciclo electoral de 2009 compitiendo en 19 distritos. En nueve de ellos participó de una alianza con la UCR, en su mayoría bajo la etiqueta Acuerdo Cívico y Social (ACYS) que pretendía instalarse como espacio político de cara a las elecciones presidenciales posteriores. Como resultado, en siete de estos distritos la coalición conquistó 12 bancas, aunque sólo una de ellas (por Santa Fe) correspondía a un candidato socialista (mientras que 9 fueron para diputados radicales).

En las otras diez provincias donde el PS compitió sin aliarse con el radicalismo, los resultados fueron irrelevantes, lo que indicó un fuerte límite a su capacidad de expansión territorial.

En 2011 Hermes Binner presentó su candidatura a presidente, acompañada por Norma Morandini, en el marco de lo que se denominó Frente Amplio Progresista, donde el PS era acompañado por distintas organiza-

ciones menores con presencia provincial, identificadas en el espacio de centroizquierda. El binomio se ubicó segundo con el 16,8% de los votos. El PS participó en 17 distritos para diputados nacionales, 11 de ellos bajo la etiqueta FAP y 5 con el sello PS. Las listas conquistaron 15 bancas, de las cuales 5 fueron para diputados socialistas, 4 para referentes del partido GEN (agrupación bonaerense liderada por la dirigente de origen radical Margarita Stolbizer), 2 para el Frente Cívico de Córdoba (agrupación progresista liderada por el ex intendente peronista de Córdoba, Luis Juez), 2 para Unidad Popular (agrupación liderada por el economista Claudio Lozano, vinculada a la Central de Trabajadores Argentinos) y una para Libres del Sur (herramienta electoral del movimiento social liderado por Héctor Tumini). Con un grupo ideológicamente más compacto donde el PS ostentaba un capital político muy superior al de sus socios, Hermes Binner había logrado hacer valer su posición de gobernador para instalarse como figura política nacional y construir una coalición política (moderadamente) competitiva en las principales provincias argentinas (Santa Fe, Córdoba, PBA, CABA).

La salida de Binner del gobierno provincial, sin embargo, configuró una coyuntura crítica para la continuidad de la hegemonía socialista en el distrito, que puso en riesgo el liderazgo nacional del gobernador. El proyecto de construir al PS como alternativa nacional bajo la figura de Binner dependía de la capacidad de este último para retener el control del gobierno provincial, lo que implicaba tres obstáculos. En primer lugar, imponerse sobre la voluntad del presidente del PS, Rubén Giustiniani, quien quería ocupar la gobernación. Si bien se trataba de un referente del mismo grupo político, su victoria en las elecciones provinciales hubiera opacado (probablemente de manera permanente) la referencia del gobernador. En segundo lugar, el candidato binnerista imponerse sobre los aliados radicales, con aspiraciones similares. Y finalmente, lograr transferir su popularidad al candidato socialista en el marco de las elecciones generales.

Las características del nuevo sistema electoral, en el que se habían adoptado las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) facilitó esta tarea. El Frente Cívico y Social habilitó la competencia de aquellos referentes con expectativas, y el delfín del gobernador (el Ministro

de Gobierno, Antonio Bonfatti) se impuso por un escaso margen frente a sus contendientes internos (Giustiniani y el radical Mario Barletta). En las generales, Bonfatti logró imponerse nuevamente por un muy escaso margen, esta vez frente a la sorpresiva candidatura de Miguel del Sel, por el PRO.

Superando las distintas dificultades, al finalizar el proceso electoral de 2011 Binner había logrado convertirse en el principal candidato opositor, aglutinando fragmentos partidarios competitivos en diferentes territorios, y sin perder su capital político a nivel provincial (con Bonfatti como gobernador y Mónica Fein como intendente de Rosario).

La trayectoria exitosa que podría haber anunciado el éxito de las estrategias nacional y provincial de 2011, se vio interrumpida en el proceso electoral de 2013. La certeza de que Cristina Fernández no ocuparía la presidencia en 2015 obligó también al PS y a sus aliados, del mismo modo que obligó al macrismo, a acelerar los tiempos de construcción de una alianza electoral nacional. En este sentido, los distintos actores que confluyeron en el FAP acordaron sellar alianzas con la UCR y la CC. En la ciudad de Buenos Aires, la alianza se presenta bajo el promocionado sello UNEN, aunque en los otros 11 distritos donde el PS y la UCR confluyeron las etiquetas partidarias fueron sumamente variadas (en algunos casos se denominaron Frente Progresista Cívico y Social, en otros mantuvieron el sello ACYS). Solo en 6 distritos el PS no se presenta aliado a la UCR. La cosecha de la coalición es importante: en conjunto las listas conquistan 25 bancas para el Parlamento. Sin embargo, casi la totalidad de los escaños correspondió a candidatos radicales, y sólo tres fueron para el socialismo (dos por Santa Fe y uno por Buenos Aires). El PS había licuado a su principal dirigente (quien ahora no podía ostentar su cargo de gestión como carta de presentación) en una coalición amplia que no dominaba, y que no presentó mayores réditos en cuotas de poder institucional.

### **Algunas conclusiones**

En los apartados anteriores hemos descrito la trayectoria de dos partidos políticos muy diferentes, tanto en términos organizacionales como

de historia y cultura política. No obstante, la crisis de 2001, el surgimiento y consolidación del kirchnerismo en la presidencia y las sucesivas oportunidades de la oposición nacional para removerlo, configuraron un escenario en el cual ambas organizaciones se desarrollaron de manera sincrónica.

La crisis política de 2001 significó para el macrismo y para el socialismo popular la oportunidad de reconfigurar identidades partidarias. En el caso del macrismo, la flotación de cuadros políticos sin partido fue el marco apropiado para construir una organización política nueva. En el caso del socialismo popular, la disolución del FREPASO (y la debilidad de la UCR en el nivel provincial) significó la posibilidad (y generó la necesidad) de reunificar a las facciones socialistas.

En ambos casos los liderazgos personales, legitimados electoralmente, fueron la clave para la construcción y continuidad de las organizaciones partidarias. Sin la expectativa de acceder al gobierno porteño Mauricio Macri no hubiera logrado atraer a sectores políticos en disponibilidad, ni Hermes Binner hubiera logrado posicionarse por encima de otros referentes políticos del distrito (provenientes del radicalismo e incluso del socialismo). Es necesario destacar en este punto, que los líderes juegan un rol decisivo tanto en partidos de redes (por definición fuertemente personalistas) como en partidos institucionalizados y con larga trayectoria electoral. También es necesario destacar que el rol decisivo de los líderes no se limita a las coyunturas de formación o reorganización partidaria, sino que la suerte de la organización en buena parte está atada a la evolución de su popularidad. Valen como muestra las dificultades que afrontaron Macri y Binner durante el proceso electoral de 2011. La estrategia de cambiar el nombre del titular del ejecutivo subnacional significaba en ambos casos un doble peligro para la construcción nacional: porque la ausencia del líder como candidato menguaba las chances de los partidos para imponerse en elecciones; y (especialmente) porque aún cuando la sucesión se resolviera dentro del partido, un cambio de nombres podía significar el fin de los proyectos políticos.

Estos liderazgos, no obstante, no operan en el vacío. El arraigo de los li-

derazgos a un territorio significó la clave de su supervivencia, como lo demuestra la comparación con otros referentes políticos que circunstancialmente sintonizaron con climas de opinión ciudadana sin poder consolidar organizaciones políticas duraderas. En relación a ello, como bien señala la literatura, el control de los recursos estatales constituye una herramienta para sostener la lealtad de sectores internos y garantizar la cohesión de la organización. Por otro lado, las reglas electorales constituyen elementos decisivos para la evolución de las coaliciones, habilitando oportunidades o restringiendo posibilidades de ampliar el capital político. En este sentido, las recurrentes alianzas del PRO con sectores del peronismo disidente, y del PS con la UCR, indican un límite a la capacidad de expansión territorial, por el cual los actores políticos ajenos al bipartidismo se encuentran en la necesidad de aceptar la hegemonía de los actores tradicionales en la mayoría de los distritos.

La consideración de estos elementos vuelve a poner en relieve las tensiones del imperativo estratárquico: en ambos casos las organizaciones debieron decidir entre privilegiar una estrategia de acumulación política a nivel nacional o proteger el control del ejecutivo provincial, como su principal capital político. Y tanto Macri como Binner entendieron que no podían hacer lo primero si no podían garantizar lo segundo.

No obstante, esta observación no obliga a concluir que las terceras fuerzas son incapaces de jugar en la política nacional dada su fuerte segmentación electoral. Tanto el PRO como el PS ostentan un capital político que, en el marco de la fragmentación de las organizaciones partidarias, es suficiente para incidir en la política nacional e instalar liderazgos políticos competitivos. Tratándose de una fuerza nueva, el PRO controla el tercer contingente legislativo y gobierna un distrito que representa el 9% del electorado nacional. Y a pesar de sus serias dificultades para extenderse territorialmente, Hermes Binner fue el segundo candidato presidencial más votado en 2011. Estas características los posicionan en un lugar privilegiado para condicionar a las facciones provinciales del peronismo o del radicalismo, y construir nuevos tipos de coaliciones políticas nacionales.

Esta capacidad no es sólo resultado de la fragmentación del sistema político, sino de la eficacia de las decisiones estratégicas de las fuerzas políticas, como puede deducirse al comparar las trayectorias de Macri y Binner con la evolución de referentes políticos como Aníbal Ibarra o Fabiana Ríos, quienes asumieron otro tipo de estrategia para mantenerse en el gobierno subnacional. Esta comparación nos permite identificar que la evolución del sistema político argentino no está determinada solamente por reglas electorales fijas o por una distribución del poder inamovible, sino que se trata de un proceso relativamente estructurado pero abierto a la contingencia.

### Bibliografía

- ABAL MEDINA, JM. (2000) “El final del bipartidismo argentino y la formación del partido Frente Grande”, tesis doctoral en *Flacso*, Mexico.
- ABAL MEDINA, JM. (2009) “The rise and fall of the Argentine Centre-Left: the crisis of Frente Grande”, en *Party Politics* (15).
- ABAL MEDINA, JM., & J. SUÁREZ CAO (2003) “Más allá del bipartidismo. El sistema argentino de partidos”, en *Iberoamericana* (9).
- ALEMAN, E. & G. TSEBELIS (2008) “Coalitions in presidential democracies: how preferences and institutions affect cabinet membership”, ponencia presentada en el *Congreso APSA*, Boston.
- BARTOLACCI, F. (2011) “El impacto de la modificación del régimen electoral en la provincia de Santa Fe, un análisis de caso: Rosario 2005-2007”, ponencia presentada en el *IX Congreso SAAP*, Santa Fe.
- BENTON, A. (2003) “Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino”, en *Política y Gobierno* 10 (1).
- BONAZZI, M. (2015) “Transformaciones en la militancia política a partir del PRO: análisis de sus lógicas y prácticas militantes en dos distritos de la Provincia de Buenos Aires (2011-2015)”, texto presentado en *VIII Jornadas de Jóvenes Investigadores*
- CALVO, E. & J.M. ABAL MEDINA (2001) “El federalismo electoral argentino: sobrerepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina”.
- CALVO, E. & M. ESCOLAR (2005) “La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral”, Prometeo, Buenos Aires.



- CAVAROZZI, M. (2002) “Los partidos políticos en América Latina hoy: ¿Consolidación o crisis?” en *Cavarozzi, M. & JM. Abal Medina (comps.) El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Homo Sapiens, Rosario.
- CHERESKY, I. (2006) “La política después de los partidos”, Prometeo, Buenos Aires.
- CORRAL, D. (2007) “La seducción del instante y el hastío de la duración” en *E. Rinesi, G. Nardacchione, & G. Vommaro, Los lentes de Víctor Hugo. Transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente*, Prometeo, Buenos Aires.
- CORTÉS, H. & S. DE PIERO (2007) “Allá lejos y hace tiempo: El desarrollo electoral de los partidos provinciales”, en *Cuadernos de la Argentina Reciente* (5).
- DE LUCA, M., & A. MALAMUD (2005). “The anchor of continuity: party system stability in Argentina, 1983-2003”, ponencia presentada en *Congreso de la ECRP*, Granada.
- DE RIZ, L. (1986) “Política y Partidos. Ejercicio de análisis comparado: Argentina, Chile, Brasil y Uruguay”, en *Desarrollo Económico*, 25 (100).
- DELGADO, MS. 2006 “Frente a Frente. Alianzas electorales, reforma institucional y recomposición política en Rosario y Santa Fe”, en *I. Cheresky (comp.) La política después de los partidos*, Buenos Aires, Prometeo.
- DELGADO, MS. 2009 “Renovación democrática, alternancia electoral y alternancia política en la provincia de Santa Fe”, en *I. Cheresky, Las urnas y la desconfianza ciudadana*, Rosario, Homo Sapiens.
- EATON, K. (2004) “*Politics Beyond the Capital*”, Stanford University Press, Stanford.
- GIBSON, E. (1998) “Partidos Conservadores en América Latina: Movilizaciones de la Década Perdida y Coaliciones Gobernantes”, en *T. Di Tella (ed.) Crisis de Representatividad y Sistemas de Partidos Políticos*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- GIBSON, E. & J. SUÁREZ-CAO (2010) “Federalized Party Systems and Subnational Party Competition. Theory and an Empirical Application to Argentina”, en *Comparative Politics* 43 (1).
- GIBSON, E., & CALVO, E. (2000). “Federalism and low-maintenance constituencies: Territorial dimensions of economic reform in Argentina” en *Studies in Comparative and International Development*, 35 (3).
- JONES, M., W. HWANG & JP. MICOZZI (2009). “Government and Opposition in the Argentine Congress, 1989-2007: Understanding Inter-Party Dynamics through Roll Call Vote Analysis”, en *Journal of Politics in Latin America* (1).
- KATZ, R., & MAIR, P. (1995). “Changing models of party organization and party democracy. The emergence of the cartel party”, en *Party Politics*, 1 (1).
- LEIRAS, M. (2007) “Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático en la Argentina, 1995-2003”, Prometeo, Buenos Aires.

- LEVITSKY, S. (2005) “La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista. 1983-1999”, Siglo XXI, Buenos Aires.
- MALAMUD, A. (2004) “El bipartidismo argentino: evidencia y razones de una persistencia (1983-2003)”, en *Colección* (15).
- MANIN, B. (1998) “*Los principios del gobierno representativo*”, Alianza, Madrid.
- MATTINA, G. (2011). “Reconfiguración de la escena política porteña: un análisis de las elecciones locales en la Ciudad de Buenos Aires, en *VI Jornadas de Jóvenes Investigadores, IIGG-UBA*, Buenos Aires.
- MATTINA, G. (2012) “Legitimidades democráticas en continuidad y tensión: el caso de la Ciudad de Buenos Aires (2007-2011)”, en *Revista Argentina de Humanidades y Ciencias Sociales* 10 (1).
- MAURO, S. (2009) “Buenos Aires viceversa. La ciudad autónoma y la recomposición permanente de la escena”, en *I. Cheresky, Las urnas y la desconfianza ciudadana*, Homo Sapiens, Rosario.
- MAURO, S. (2007) “Mutación, crisis, recomposición y otra vez crisis de la representación política en la ciudad de Buenos Aires. Los avatares del signo progresista” en *Argumentos. Revista electrónica de crítica social* (8).
- MAURO, S. (2011) “Representación e identificaciones políticas en tiempos de solidaridades inestables (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2001-2007)”, tesis doctoral en *Facultad de Ciencias Sociales, UBA*.
- MORRESI, S. (2012) “Right and Center-Right in Contemporary Argentina: The PRO Party Case”, en *XXII Congreso IPSA, Madrid*.
- MORRESI, S. Y G. VOMMARO (2011) “El PRO en el contexto del espacio de centro-derecha argentino: una primera aproximación a las ideas y los espacios de socialización de sus cuadros dirigentes”, en *X Congreso SAAP*, Córdoba.
- MUTTI, G. & S. ROBIN (2008) “Los partidos políticos en Santa Fe: miradas post-electorales”, Otra Ciudad, Rosario.
- NOVARO, M. (1994) “*Pilotos de tormentas. Crisis de representación y personalización de la política en Argentina (1989-1993)*”, Buenos Aires, Letra Buena.
- NOVARO, M., N. CHERNY & G. FEIERHERD, (2010) “El presidencialismo argentino: de la crisis a la recomposición del poder (2003-2007)”, en *América Latina Hoy*, 54.
- OLIVEROS, V., & SCHERLIS, G. (2004) “Elecciones concurrentes o elecciones desdobladas? La manipulación de los calendarios electorales en la Argentina, 1983-2003”, en *I. Cheresky, & J.-M. Blanquer, ¿Qué cambió de la política argentina? Elecciones, instituciones y ciudadanía en perspectiva comparada*, Homo Sapiens, Rosario.
- PALERMO, V., & NOVARO, M. (1998) “Los caminos de la centroizquierda: dilemas y desafíos del Frepaso y de la Alianza”, Losada, Buenos Aires.

- PEREYRA, S. (2010) "*Critique de la politique, expertise et transparence. La corruption en tant que problème public en Argentine (1989-2001)*", EHESS, París.
- SCHERLIS, G. (2009) "Patronage and party organisation in Argentina: the emergence of the patronage-based network party", tesis doctoral en *Universidad de Leiden*.
- TORRE, J. (2003) "Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria", en *Desarrollo Económico* 42 (168).
- VOMMARO, G. (2007) "Lo que quiere la gente. Los sondeos de opinión y el espacio de la comunicación política en Argentina (1983-1999)", Prometeo, Buenos Aires.
- ZELAZNIK, J. (2011) "Las coaliciones kirchneristas", en *M. De Luca & A. Malamud (comps) La política en tiempos de los Kirchner*, EUDEBA, Buenos Aires.



# **Mauricio Macri y PRO en la Ciudad de Buenos Aires (2001-2011): una mirada a la construcción de liderazgos partidarios en la Argentina poscrisis<sup>1</sup>**

*Gabriela Mattina*

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) resultó el epicentro de la crisis de 2001: la apatía política y el rechazo a los partidos tradicionales alcanzó allí su grado máximo, derivando en el colapso de su sistema partidario (Bril Mascarenhas, 2007). Dicha coyuntura se sobreimprimió a un escenario de transformaciones en el vínculo representativo (Manin, 1998), por las cuales los líderes disponen de una profunda capacidad instituyente y presentan su diferencia política en la arena mediática. Al encontrarse crecientemente privados de las funciones que cumplían antaño, los partidos parecen limitarse a desempeñar un rol meramente instrumental, al servicio de figuras de popularidad volátil (Cheresky, 2006). El efímero éxito de numerosos líderes y partidos emergidos en el distrito a lo largo de las últimas décadas parece dar cuenta de ello.

No obstante, el caso de Mauricio Macri (MM) y su partido Propuesta Republicana (PRO) nos conduce a complejizar este diagnóstico: lo que se interpretaba como una minúscula red personal al servicio de un candidato cuyo principal activo era su exterioridad a la actividad política, devino un partido con una identidad pública clara, un fuerte anclaje en la estructura

---

<sup>1</sup> El presente trabajo forma parte de una investigación más amplia a plasmarse en nuestra tesis doctoral, la cual ha sido financiada por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Agradecemos a Pamela Sosa por los valiosos comentarios que realizó a una versión preliminar de este trabajo presentada en la I Reunión de la REPSA “Estudios subnacionales en la Argentina. Experiencias y perspectivas” (Buenos Aires, 2 y 3 de julio de 2015).

estatal porteña, una considerable penetración territorial y un líder con posibilidades concretas de acceder al Ejecutivo nacional.

El proceso de construcción de MM en tanto líder político ha tenido lugar en dos ámbitos privilegiados: el de la comunicación política y el partidario. En otros trabajos hemos analizado la interacción conflictiva y polifónica entre la presentación de sí proyectada por MM y las definiciones (des)legitimadoras de su condición de líder político enunciadas por sus adversarios públicos, medios de comunicación, periodistas y consultores de opinión pública (Mattina, en prensa). En tanto, nos abocaremos aquí a dar cuenta del establecimiento del liderazgo de MM al interior de su partido político. Cabe preguntarse, ¿Qué papel desempeñó MM en la conformación y funcionamiento del PRO? ¿En qué medida el vínculo entre este líder y su partido ha adoptado un carácter instrumental y unidireccional?

Partimos aquí de la idea de que los líderes políticos son aquellos que buscan el reconocimiento de sus representados y toman decisiones políticas de las que deben responsabilizarse (Weber 1998; 2006; Novaro, 2000). Entendemos, asimismo, que todo partido político constituye una relación social en la cual uno o más agentes invierten capitales para producir bienes políticos y así cosechar beneficios (Offerlé, 2004). En esta línea, sostenemos aquí que el proceso continuo de construcción de una relación de liderazgo partidario supone la búsqueda del control y jerarquización de capitales políticos colectivos y/o individuales (la reputación interna y externa al partido, el manejo de la definición de alianzas electorales y los procesos de selección de candidaturas, entre otros). Lejos de desarrollarse de modo teleológico, omnisciente, individual y plenamente racional, el proceso de construcción de liderazgos partidarios posee un carácter altamente contingente - en tanto resulta posibilitado y condicionado por las coyunturas históricas en las que tiene lugar - e implica una constante interacción con otros actores partidarios individuales y colectivos en la que se pone en juego la tensión entre las dimensiones representativas descendente y ascendente. Mientras la primera remite a la institución y configuración de la voluntad de los representados por parte de los representantes, la segunda tiende a la presentación de intereses y demandas ya existentes que los representados imponen al representante.

Específicamente, proponemos una lectura sociopolítica que analice el modo en que el balance del capital político de Macri y los integrantes del PRO porteño ha repercutido en las dinámicas adoptadas por este poroso e informal partido entre 2001 - cuando llevaba el nombre de Compromiso para el Cambio (CpC) - y 2011. Sostendremos aquí que, en los inicios del partido, Macri padecía serias dificultades para controlar los mecanismos de definición de alianzas electorales, selección de candidaturas y alineamientos legislativos. Con el correr del tiempo el ex-presidente xeneize acrecentó sus prerrogativas decisorias en estas áreas partidarias vitales, aunque sin sustraerse completamente a las voluntades de los heterogéneos componentes de su partido.

Atenderemos a nuestros interrogantes abrevando de una estrategia metodológica eminentemente cualitativa. Específicamente, nos apoyaremos en entrevistas semiestructuradas a dirigentes pertenecientes a las distintas facciones del partido, realizadas en la CABA desde 2009<sup>2</sup>.

## **Las etapas de la construcción del liderazgo partidario de Macri**

En los siguientes apartados caracterizaremos las etapas en las que ha tenido lugar la construcción del liderazgo partidario de MM en la CABA, en el período comprendido entre 2001 y 2011. Estas etapas coinciden parcialmente con el despliegue de contiendas electorales pero no se definen en función de éstas, sino de los giros y rupturas advertidos en el proceso de acumulación, reconversión y revalorización de capitales políticos emprendido por MM al interior de su partido.

### **2001-2003: Un outsider ante la crisis y la oportunidad**

Hasta entrados los noventa, el capital predominante con el que contaba MM era aquel de tipo familiar, es decir, vinculado a la transferencia padre-hijo de preferencias políticas, redes, reputación, clientela y conexiones con posibles fuentes de financiamiento, entre otros recursos (Joignant,

---

<sup>2</sup> Con el fin de preservar el anonimato acordado con nuestros entrevistados, hemos omitido sus nombres. En la mayoría de los casos hemos consignado su cargo y facción de pertenencia.

2012; Joignant, Perelló y Torres, 2012). Ello suponía identificar públicamente a MM como heredero de una serie de activos materiales y simbólicos en cuya acumulación no había jugado papel alguno. Por el contrario, el acceso a la presidencia de Boca en 1995 le proveyó de un nuevo conjunto de relaciones y saberes, le habilitó una plataforma individual de mayor visibilidad que aquella de la cual disponía en su actividad empresarial y le permitió comenzar a forjar una legitimidad vinculada a atributos personales, reforzados por el ciclo de triunfos xeneizes a partir de 1998. Además, su llegada al club aportó un costado popular al capital de celebridad (Matichescu y Protsyk, 2011) del que MM ya disponía.

Tras consolidarse como dirigente futbolístico, MM decidió finalmente incursionar en la política: a tal efecto, conformó la Fundación Creer y Crecer (CyC) junto con el empresario Francisco De Narváez. En principio, este *think tank* se orientaba a producir diseños de políticas públicas a ser entregados llave en mano a potenciales candidatos (Vommaro, 2015) y verosimilizaba la intención de sus fundadores de abocarse con seriedad a la actividad política. No obstante, la coyuntura de diciembre de 2001 precipitó los acontecimientos y forzó definiciones que tensionaron la relación entre los dos empresarios: mientras De Narváez creía conveniente que MM se postulase a la presidencia - con el aval del entonces primer mandatario Eduardo Duhalde - el dirigente de Boca prefería disputar la Jefatura de Gobierno porteña. Finalmente, esta desavenencia devino escisión cuando De Narváez conformó la fundación Unidos del Sud junto con los técnicos que se especializaban en temáticas nacionales, mientras que MM conservó su equipo porteño en CyC. Esta última fundación nucleaba típicamente a técnicos con poca o nula experiencia política, en muchos casos provenientes de organizaciones de la sociedad civil y, en menor medida, integrantes de las redes de contactos heredadas o bien acumuladas por MM durante su carrera previa en las empresas del *holding* familiar y el club Boca Juniors<sup>3</sup>. A ellos se sumó Grupo Sophia, el *think tank* fundado por Horacio

---

<sup>3</sup> Entre los antiguos colaboradores de MM que se desempeñarían posteriormente en áreas de la gestión porteña se encuentran Andrés Ibarra – ministro de Modernización, ex gerente general de Boca, ex director de Correo Argentino y ex empleado de SOCMA-, Ernesto Petrini –ex director del IVC y ex vendedor de jugadores en Boca-, Néstor Grindetti –ministro de Hacienda y ex directivo



Rodríguez Larreta y constituido por técnicos que reunían una considerable *expertise* en áreas sociales de la administración estatal. Tal como lo relatan los entrevistados, las reuniones de CyC funcionaban como instancias de reclutamiento - muchos de los técnicos que eran invitados a exponer sus planes para áreas específicas de la gestión de la CABA acababan por sumarse al armado político - y formación -donde quienes resultaban ajenos a las temáticas (incluyendo al propio MM) mejoraban su capacidad de argumentar y debatir públicamente sobre las mismas.

Los acontecimientos de 2001 representaron una coyuntura diferencialmente crítica en la Ciudad - caracterizada por el descontento ciudadano y el colapso de su sistema partidario - que presentaba, sin embargo, una oportunidad inmejorable para candidatos y partidos no tradicionales cuya estrategia de presentación pública se anclase en el rechazo a la clase política y la consecuente renovación de las formas de hacer política. En este marco, se produjo un cambio en el vínculo que los partidos tradicionales solían mantener con los *outsiders* políticos en la Ciudad: mientras que antes procuraban auspiciar orgánicamente a figuras cuyo capital de popularidad les permitía suplir el ya existente descrédito ciudadano del que adolecían, la crisis colocó los fragmentos de partidos tradicionales a disposición de dichas figuras y habilitó así la posibilidad de integrar estos desprendimientos en nuevas fuerzas partidarias. El caso de MM y PRO resulta ilustrativo de esta capitalización inesperada de la exterioridad a la actividad política: mientras las potenciales candidaturas de MM siempre habían resultado patrocinadas por el justicialismo<sup>4</sup>, entre 2002 y 2003 el PJ porteño se sumaría al armado macrista sin ser su pieza central. En suma, fragmentos disponibles de partidos tradicionales y partidos de centro-de-

---

de SIDECO y empresas asociadas-, Daniel Chain –ministro de Desarrollo Urbano y ex directivo de SOCMA-, así como los polémicos Jorge “Fino” Palacios – ex jefe de la Policía Metropolitana y ex Gerente de Seguridad de Boca- y Ciro James –ex funcionario del Ministerio de Educación que había colaborado con Palacios en Boca.

<sup>4</sup> A fines de la década del '90, el justicialismo propuso a MM todo tipo de candidaturas: a jefe de Gobierno por el PJ porteño, a diputado nacional por el PJ misionero y a senador nacional por el PJ porteño. Incluso el propio Eduardo Duhalde le había ofrecido ocupar la Cancillería en caso de ganar las elecciones presidenciales de 1999.

recha encontraron en MM al candidato que maximizaría sus chances de supervivencia y ascenso políticos<sup>5</sup>. Dicha confluencia queda ilustrada en los relatos de nuestros entrevistados:

*La mayoría de los aliados nuestros de 2003 y dirigentes de CpC, creía que el partido era solamente una herramienta electoral para salir del paso, porque era un delirio pensar que había que crear un partido* (Entrevista a funcionario GCBA de la facción empresarial)

*Fuimos a hacer algunas recorridas para ver adónde nos sumábamos* (Entrevista a legisladora porteña cercana a la facción de las ONGs)

*No había muchas alternativas [a Macri] en realidad* (Entrevista a diputado de la facción de derecha, a quien preguntamos por qué se había asociado a MM en 2003)

*‘Tengo la agrupación, ¿qué hago ahora?’ La única elección que queda por delante es la de Macri-Ibarra (...) Bajamos los carteles de Menem, subimos los de Macri* (Entrevista a legislador porteño de la facción peronista).

Dicho encuentro de retazos partidarios tuvo un carácter altamente contingente, en el que también intervinieron las decisiones de otros actores locales - como el entonces Jefe de Gobierno porteño Aníbal Ibarra, quien buscaba su reelección - y nacionales - como el candidato y luego presidente Néstor Kirchner. El adelantamiento del calendario electoral local - impulsado por Ibarra - forzó una pronta definición de la oferta electoral, mientras que la posterior reversión judicial de este adelantamiento permitió que la reorganización del campo político nacional motorizase las aspiraciones de Ibarra en la Ciudad (Mauro, 2007). El propio Kirchner concentró su apoyo en la candidatura de Ibarra y fomentó un escenario de polarización con la de Macri, mediante la neutralización de las potenciales candidaturas de

---

<sup>5</sup> No solo el PJ, sino también dirigentes radicales como Enrique “Coti” Nosiglia –a quien MM conoció durante su paso por Boca- pusieron a disposición del candidato una vasta red de punteros. Otros dirigentes, como el entonces legislador demoprogresista Oscar Moscariello, habían logrado nuclear también a un bloque de legisladores ex cavallistas que se referenciaban en la figura de MM.

Scioli - al seleccionarlo como su candidato a vicepresidente en febrero de 2003<sup>6</sup> - Bielsa, Filmus y Béliz - al convocarlos como ministros de su gabinete en mayo de 2003.

Por un breve tiempo, la fuerza política en construcción se denominó Partido por el Trabajo y la Equidad, para luego adoptar el nombre Compromiso para el Cambio (CpC). Según Vommaro y Morresi (2014) la heterogeneidad de esta fuerza - luego PRO - puede organizarse en cinco facciones<sup>7</sup>: 1) la de los empresarios, que reúne a dirigentes provenientes del mundo de los negocios; 2) la de las ONGs, integrada por jóvenes profesionales provenientes de fundaciones, *think tanks* y organizaciones no gubernamentales orientadas a la elaboración de políticas públicas y sociales; 3) la peronista, que típicamente agrupa a dirigentes provenientes del PJ porteño; 4) la radical, que congrega a referentes provenientes de la UCR; y 5) la de derecha, conformada por referentes del Partido Demócrata (PD), Acción por la República (AR), el Partido Nacionalista Constitucional (PNC) y ex dirigentes de la Unión del Centro Democrático (UCeDé). Mientras que hacia 2003 los miembros de las facciones de los empresarios y las ONGs típicamente carecían de experiencia política partidaria, no ocurría lo mismo con los integrantes de las facciones restantes.

En el balance de capitales que confluían en esta nueva fuerza, resultaban innegables tanto la centralidad de la reputación de Macri como figura ajena a la política - legitimada sobre la reedición de un modelo discursivo “de llegada” ya activado al arribar a la presidencia de Boca en 1995 (Mattina, en prensa) - como su gravitación sobre los cuadros técnico-políticos de CyC - especialmente aquellos que luego conformarían la facción empresarial del partido y que gozaban de estrechos vínculos profesiona-

<sup>6</sup> De este modo, el PJ porteño se veía privado de su candidato al Ejecutivo local. En palabras de un entrevistado: “Se nos desarma lo que nosotros armamos para renovar el peronismo (...) Al quedar sin lista fue que terminamos en las manos de Mauricio Macri” (Entrevista a legislador porteño de la facción peronista).

<sup>7</sup> Los autores señalan que las facciones peronista, radical y de derecha efectivamente operan de modo cooperativo-competitivo (Sartori, 2003), mientras que las de los empresarios y las ONGs solo pueden ser consideradas como tales en función de su cohesión interna en términos sociológicos y culturales.

les e incluso amicales con MM. No obstante, el margen de maniobra de este último no resultaba tan amplio como el que gran parte de la literatura existente asigna a los líderes de popularidad en un distrito altamente mediatizado como la Ciudad, puesto que los dirigentes provenientes de fuerzas políticas tradicionales pusieron en juego sus propios capitales - tales como experiencia en el armado de listas, fiscalización de actos electorales y manejo de redes territoriales - con el fin de asegurarse el acceso a cargos públicos. De este modo, experimentados políticos - muchos de ellos de raigambre peronista - condicionaron el proceso de selección de candidatos con vistas a las elecciones legislativas locales y nacionales (concurrentes con la primera vuelta a jefe de Gobierno, en agosto de 2003). MM no desempeñó un rol extremadamente activo en las definiciones de alianzas y listas, sino que asignó dicha tarea a figuras como Juan Pablo Schiavi, Santiago de Estrada o Raúl Carignano. Movilizaba esquemas del mundo empresarial para comprender y organizar su actividad política, intentando reconvertir aquellas capacidades de ejecución y delegación incorporadas en otros ámbitos: uno de nuestros entrevistados, perteneciente a la facción peronista, lo describe como “el primer candidato que conozco que no me habla de la lista”. Nuestros entrevistados sostienen que MM no parecía encontrarse interesado en el bloque legislativo como *locus* posible de construcción de poder sino en la tracción ascendente que podía aportarle una multiplicidad de lisas:

*“En principio [Mauricio] tenía una cosa muy desprovista de pensamiento político (...) Él se metió muy poco en las listas. Como que no entendía nada de lo que era la Legislatura (...) Fue un descontrol, se lo fumaron en pipa”* (Entrevista a funcionaria GCBA cercana a la facción de las ONGs)

Cuatro listas a legisladores compitieron adjuntas a la fórmula ejecutiva encabezada por Mauricio Macri y Horacio Rodríguez Larreta: la de Frente Compromiso para el Cambio (que intercalaba miembros de CyC con experimentados dirigentes de diversas fuerzas políticas), Alianza de Centro (constituída por dirigentes de centro-derecha hasta hacía poco referenciados en Domingo Cavallo), y las listas mayoritariamente peronistas Frente de la

Esperanza Porteña y Movimiento Generacional Porteño<sup>8</sup>. Por otra parte, se presentó una única lista a diputados nacionales bajo el Frente Compromiso para el Cambio<sup>9</sup>, cuyos lugares preeminentes no resultaron ocupados por cuadros de CyC sino por dirigentes peronistas, radicales y demócratas.

La campaña electoral porteña se caracterizó por la polarización entre los candidatos del Frente CpC y la fórmula Aníbal Ibarra-Jorge Telerman, que se presentó bajo la Alianza Fuerza Porteña<sup>10</sup> con el apoyo de tres importantes referentes nacionales: Néstor Kirchner, Elisa Carrió y Alfredo Bravo. Pese a los esfuerzos emprendidos antes y durante la contienda, MM no logró revertir la connotación negativa que el espectro ibarrista, el propio Kirchner y medios críticos como Página12 adjudicaban a tres aspectos

<sup>8</sup> El Frente Compromiso para el Cambio estaba integrado por CpC, PDP y PJ y los lugares expectantes de su lista a legisladores se encontraban ocupados por Gabriela Michetti, Rodrigo Herrera Bravo, Jorge Enríquez, María Florencia Polimeni, Diego Santilli, Marcos Peña, Alicia Bello, Oscar Moscariello, Ricardo Wulichszer, Irene López de Castro, Carlos Mazzón, Carlos Tramutola, Silvia Gottero, Julio Balbi y Fabián Valle. La Alianza de Centro se encontraba integrada por el PD, el PF, AR y el Partido Autonomista (PA): los primeros lugares de su lista a legisladores se encontraban asignados a Juan Carlos Lynch, Martín Borrelli, Paula Bertol, Héctor Huici, José Luis Fernández Valoni, María Bernarda Pirovano, Gustavo Llaver, Fernando Bustelo, Elena Mitjans, Fernando Ferrera, Cristian Francos, Mario Berdu, Rita French, Alicia Vázquez y Mercedes Isla Rodríguez. El Frente de la Esperanza Porteña se encontraba integrado por Todos por los Jubilados (TJ), PNC y el Partido Popular Cristiano (PPC): los lugares expectantes de su lista legislativa eran ocupados por Santiago de Estrada, Eduardo Lorenzo Borocotó, María Soledad Acuña, Helio Rebot, Ricardo Busacca, Dora Mouzo, Marcelo Godoy, Mario Morando, Sara Fastman, Susana Sánchez, Simón Bestani, Osvaldo Santángelo, Sandra Santoyani, Roberto Caldo y Roberto Safita. Por último, los primeros lugares de la lista del Movimiento Generacional Porteño correspondían a Jorge Mercado, Silvia Majdalani, Juan Farías Gómez, Álvaro González, Sandra Bergenfeld, Marcelo Villa, Carlos Wilson, Andrea Nápoli, Luis Miyar, Ricardo Mauro, Elena Neme, Roberto Ayala, Manuel Brítez, Dora Díaz y Sandra Fretes.

<sup>9</sup> Dicho frente estaba integrado por CpC, PF, PD, AR, PA, PNC, TJ y PPC. La lista a diputados nacionales se encontraba encabezada por Jorge Vanossi, a quien seguían Jorge Argüello, Lucrecia Monti, Cristian Ritondo, Federico Pinedo, Carmen De Bellver, Rafael Martínez Raymonda, Eduardo Llorens, Noemí Fernández Cotonat, Graciela Sernani, Alberto Allende Iriarte y Walter Bouzada Martínez.

<sup>10</sup> El frente se encontraba compuesto por el Frente Grande, Partido Socialista, Memoria y Movilización Social, Partido de la Victoria, Política Abierta para la Integridad Social (PAIS), Gestión Estado y Sociedad Todos Ahora (GESTA), Afirmación para una República Igualitaria (ARI) y Partido Intransigente. A la fórmula ejecutiva se adjuntaban tres listas legislativas: aquella de la Alianza Fuerza Porteña, Partido de la Ciudad y Partido de la Revolución Democrática.

clave de su trayectoria: su pertenencia al poderoso grupo económico familiar, su cercanía al menemismo y sus posicionamientos ideológicos afines a la centro-derecha liberal (Mattina, en prensa). Pese a ganar las elecciones del 24 de agosto con un 37,55% - frente al 35,54% obtenido por el jefe de Gobierno - MM fue vencido en la segunda vuelta - al recibir el 46,5% de los votos frente al 53,5% correspondiente a Ibarra. De hecho, las elecciones de 2003 consagraron al macrismo como el bloque legislativo local más numeroso - con 23 bancas<sup>11</sup>- a ser liderado, paradójicamente, por una figura institucionalmente anclada en un club de fútbol<sup>12</sup>.

### **2004-2006: Tareas de arbitraje en un escenario local en descomposición**

El duro período comprendido entre 2004 y 2006 se encontró atravesado por el proceso de desarticulación del oficialismo local, conforme se avanzaba hacia la destitución de Ibarra tras la tragedia del boliche República Cromañón. En esta problemática etapa, MM logró mantener su posición de liderazgo en su incipiente partido: ello no solo se debe a la recapitalización de su figura ante la caída en desgracia de Ibarra, sino también a la adquisición de competencias de arbitraje entre los heterogéneos componentes de CpC, la verosimilización de su status político sobre la base de una activa política de alianzas y la centralización de los procesos de selección de candidatos de su partido.

Como se mencionó anteriormente, en las elecciones de 2003 los capitales puestos en juego por los políticos más experimentados les permitieron maximizar la *performance* de las listas legislativas colectoras por sobre aquella oficial. Según nuestros entrevistados:

*Hubo la sensación de que había habido algo poco claro ahí. (...) Claramente el bloque que recibíamos era muy distinto a la lista que se había armado, que era la lista oficial* (Entrevista a funcionario GCBA de la facción de las ONGs)

---

<sup>11</sup> Por el contrario, los cinco escaños obtenidos en la elección a diputados nacionales no representaban una fuerza de consideración en el Congreso.

<sup>12</sup> En Mattina (en prensa) reconstruimos los tensos procesos de visibilización e invisibilización de las múltiples posiciones ocupadas por MM, desarrollados en el espacio de la comunicación política.

*[Jorge] Mercado mete cinco legisladores porque era un maestro a la hora de fiscalizar. No tenían tanta tropa, ¡lo que tenían era oficio!* (Entrevista a legisladora PRO cercana a la facción de las ONGs)

*A Mauricio le había resultado muy poco grato el resultado de cómo había quedado conformada la Legislatura* (Entrevista a legislador PRO de la facción peronista)

El escaso control ejercido por Macri sobre la oferta electoral del frente CpC y su fiscalización se reflejó luego en las conflictivas dinámicas del bloque legislativo local, el cual acabó por dividirse en dos subbloques en agosto de 2004. El menos numeroso mantenía la denominación “CpC”, pero fue bautizado irónicamente por sus adversarios internos como “Festilindo”, en alusión al programa televisivo infantil de los ‘80. Este grupo se encontraba encabezado por Gabriela Michetti y nucleaba a legisladores típicamente provenientes del mundo profesional y de organizaciones de la sociedad civil, identificados firmemente con la idea de “nueva política”. Por otra parte, el subbloque más numeroso adquirió la designación “Juntos por Buenos Aires” (JPBA), aunque también contaba con el nombre informal “Nogaró” en honor al hotel en cuyo restaurant solían reunirse sus experimentados miembros. Este grupo se encontraba liderado por Jorge Mercado y Santiago de Estrada, la mayoría de sus integrantes era de extracción peronista o de centro-derecha y abonaban el pragmatismo como virtud política. Ambos grupos abogaron por posturas opuestas en las discusiones sobre la designación de autoridades del cuerpo y el bloque<sup>13</sup>, el modo de renovación de escaños en las elecciones de 2005<sup>14</sup>, la reforma del

<sup>13</sup> Finalmente, los máximos referentes de estos sectores pasaron a ocupar cargos de preminencia: Santiago de Estrada fue designado vicepresidente primero de la Legislatura y Gabriela Michetti, jefa del bloque CpC.

<sup>14</sup> En 2003 la Legislatura renovó la totalidad sus bancas por tercera y última vez, para pasar luego a hacerlo por mitades. Mientras los *Festilindo* consideraban que las bancas a renovar en 2005 debían definirse por sorteo, los miembros de *Nogaró* sostenían que correspondía decidir la cuestión por consenso.

Código Contravencional<sup>15</sup> y el juicio político a Aníbal Ibarra<sup>16</sup>.

Asimismo, a lo largo del periodo 2004-2006 el bloque sufrió diversos desprendimientos<sup>17</sup>, siendo el episodio de Eduardo Borocotó el más notorio<sup>18</sup>. Paradójicamente, este hecho contribuyó a cohesionar el bloque legislativo macrista, debido al mayor costo público que los realineamientos transfuguistas entrañaban para quienes los emprendían. Asimismo, el desmembramiento de la coalición oficialista local supuso la revalorización de la figura de Macri en tanto que opositor en el nivel porteño y nacional. Sus crecientes chances de acceder al Ejecutivo local fungieron como indudables aglutinadores de su grupo legislativo.

No obstante, el disciplinamiento de los legisladores de CpC y JPBA no obedeció solamente a razones contextuales. También puede atribuirse a la acumulación de un capital propiamente político - de tipo oligárquico, es decir, vinculado a la adquisición de saberes y destrezas en el marco de las primeras líneas partidarias (Joignant, Perelló y Torres, 2012) - por parte de MM. El líder de CpC se vio obligado a asumir un papel más activo para contener los enfrentamientos y tendencias centrífugas que afectaron

<sup>15</sup> Acorde a Mauro (2011), era posible identificar dos posturas que atravesaban todo el arco de actores políticos y sociales: aquella punitivista, que proponía mayor represividad y discrecionalidad a la hora de regular la convivencia urbana, y la posición progresista, que esgrimía la necesidad de garantizar las libertades individuales. Pese a que todos los integrantes del bloque macrista impulsaron un proyecto emplazado en la primera postura, la intransigencia de los *Nogaró* contrastaba con la flexibilidad demostrada por *Festilindo* a la hora de introducir modificaciones en la votación en particular del proyecto.

<sup>16</sup> El subbloque CpC concentraba a los macristas más combativos que impulsaban el proceso –tales como Gabriela Michetti–, mientras que los miembros de JPBA se encontraban dispuestos a negociar condiciones para que Ibarra evitase la destitución (Mauro, 2011).

<sup>17</sup> El bloque legislativo local se vería afectado por las defecciones del “Chango” Farías Gómez, Florencia Polimeni, Helio Rebot –quien luego retornaría al macrismo– y Jorge Mercado. El bloque de diputados nacionales no constituyó la excepción a esta situación: por ejemplo, Jorge Argüello migró al bloque del PJ al poco tiempo de asumir en su nuevo cargo.

<sup>18</sup> Poco después de haber resultado electo diputado por la alianza PRO en 2005, el todavía legislador porteño anunció su pase al kirchnerismo. Dicha decisión resultó condenada por todos los dirigentes del espectro opositor al gobierno nacional, la mayoría de los medios de comunicación y la opinión pública más general. El propio Macri se desahogó mediante una columna de su autoría publicada en *La Nación* (24/11/2005), donde interpretaba el episodio como un lamentable rebrote de la “vieja política” impulsada por Kirchner.



su bloque: ello supuso la adquisición de nuevas habilidades de arbitraje e incluso la reconversión de cierta capacidad de manejo de conflictos incorporada en Boca. MM mantuvo canales de diálogo informales con integrantes de ambos subbloques y en las ocasiones más álgidas convocó a reuniones plenarios denominadas “retiros”, en las que desalentaba las defecciones y rupturas - con mayor o menor éxito. MM realizó concesiones a todos los sectores que componían su partido, sin favorecer sostenidamente a ninguno en particular: ello puede advertirse en los lugares reservados para cada facción en las listas legislativas desde 2005. De este modo, MM logró pivotear oportunamente en el campo de tensiones que presentaba su incipiente partido, manteniendo cierta distancia respecto de los grupos en competencia y reasegurando así su posición de poder. Una de nuestras entrevistadas destaca el carácter incuestionable que adquirió la conducción de MM: *“Nunca hubo una discusión de su liderazgo”* (Entrevista a funcionaria GCBA cercana a la facción de las ONGs).

Por otra parte, las elecciones de 2005 supusieron para MM un aprendizaje de los mecanismos de concertación - y desarticulación - de alianzas. Para las elecciones a diputados nacionales y legisladores porteños de 2005, CpC y el partido Recrear para el Crecimiento - liderado por el ex ministro Ricardo López Murphy - confluyeron en la Alianza Propuesta Republicana (PRO), oficializada en mayo de 2005. Según Mauro (2011), la conformación de dicha coalición se orientaba a refutar el carácter personalista que se atribuía a CpC en el espacio de la comunicación política. Además, la alianza verosimilizaba una posible candidatura presidencial de MM<sup>19</sup>, pues los perfiles de sus líderes contrastaban claramente con el de Néstor Kirchner y el FpV.

La oferta electoral de la alianza se definió en el marco de una mesa de negociación compuesta por referentes de CpC (MM, Rodríguez Larreta, Eugenio Burzaco) y Recrear (López Murphy, Hugo Martini y Edgardo Srodek). En dichas negociaciones, CpC se llevó la parte del león, pues se decidió que MM encabezase la nómina a diputados nacionales en la

<sup>19</sup> Por el contrario, hacia 2004 se había evaluado la posibilidad de aliarse con Eduardo Duhalde en territorio bonaerense, con el fin de motorizar la proyección nacional del partido.

CABA - distrito que brindaba mejores perspectivas que la Provincia de Buenos Aires, donde el finalmente candidato a senador López Murphy intentó infructuosamente terciar en la polarizada disputa Kirchner-Duhalde. Además, CpC conservó la mayoría de los cargos expectantes, sobre todo en la lista a legisladores porteños. La nómina a diputados nacionales, encabezada por el propio MM, distribuía los lugares expectantes entre miembros de CpC y, en menor medida, sus aliados de Recrear<sup>20</sup>. Los primeros puestos de la lista a legisladores porteños se encontraban ocupados muy mayoritariamente por el macrismo (con igual proporción de candidatos provenientes de CyC y /o legisladores de Festilindo y peronistas). La nómina también incluía una pequeña representación radical y de dirigentes provenientes de Recrear<sup>21</sup>.

Fuertemente golpeado por la crisis gubernamental desatada por la tragedia de Cromañón, el ibarrismo decidió no presentar listas para la contienda electoral de 2005. Por lo tanto, se configuró un escenario tripartito en el que Rafael Bielsa (FpV) y Elisa Carrió (ARI) resultaron los principales competidores de MM, cuyas chances resultaban favorecidas por la fragmentación de la oferta política progresista (Mauro, 2011). El líder de CpC continuaba caracterizándose como una figura propositiva, no confrontativa, alejada de la demagogia de las palabras y concentrada en las posibilidades de la gestión. No obstante, el perfil de político ejecutivo orientado a los problemas de la gestión local que MM se esmeraba en forjar entraba en colisión con el tipo de cargo legislativo nacional para el cual se presentaba. Asimismo, durante la campaña electoral MM prosiguió sus esfuerzos por retrazar su identidad mediante operaciones de desestigmatización y desplazamientos de sentido en los ejes más problemáticos de su trayec-

---

<sup>20</sup> La Alianza Propuesta Republicana se encontraba conformada por CpC, Recrear, PDP, PD, PF, UCeDé, PA y Ser Porteño. Su lista a diputados nacionales era integrada por Mauricio Macri, Paula Bertol, Eduardo Lorenzo Borocotó, Esteban Bullrich, Estela Schiavoni, Nora Ginzburg, Luis Galvalisi, Julián Obiglio, Mercedes Isla Rodríguez, Juan Kupfer, Daniel Chain, Rosa Pelz y Gustavo Llaver.

<sup>21</sup> Los primeros lugares de la lista se encontraban asignados a Marcos Peña, Diego Santilli, Silvia Majdalani, Carlos Araujo, Marta Agostini de Varela, Marcelo Godoy, Víctor Daniel Amoroso, Luciana Blasco, Roberto Destéfano, Marcelo Meis, Dora Mouzo, Oscar Zago, Lidia Saya, Fernando De Andreis y Daniel Satorres.

toria - manifestando valorar positivamente la acción del Estado en tanto que reasignador de recursos, procurando desasociarse del menemismo y eludiendo referirse públicamente a la figura de su padre Franco.

Tras el triunfo de MM con el 33,21% de los votos, frente al 20,77% obtenido por Carrió y el 19,52% recibido por Bielsa, PRO conservó su lugar mayoritario en la Legislatura local. En contraste, el módico 7,63% alcanzado por López Murphy le resultó insuficiente para acceder a una de las bancas bonaerenses en el Senado. De hecho, con el correr del tiempo la alianza entre CpC y Recrear comenzaría a erosionarse debido a las incompatibles candidaturas presidenciales de sus dos principales socios, cuyas figuras, además, ostentaban distintas proyecciones: mientras Macri había resultado fortalecido del proceso electoral, López Murphy comenzaba a desdibujarse públicamente. Además, el acercamiento de Macri a posibles aliados nacionales<sup>22</sup> como Sobisch resultó públicamente rechazado por López Murphy: ante esta situación, el presidente xeneize adoptó un activo rol contemporizador entre ambas figuras, sin que ello redundase en resultados alentadores. A ello se sumaba la constante tensión entre López Murphy y los integrantes peronistas de CpC.

### **2007-2011: Consolidación de un liderazgo partidario desde el Estado**

A lo largo del período, tanto el partido como el liderazgo de MM atravesaron un proceso de estatalización. Durante esta etapa, se estabilizó el elenco que intervenía en los procesos partidarios de toma de decisiones y MM logró afianzarse como gran elector sin sustraerse a la presión representativa ascendente de sus facciones partidarias. El efecto aglutinante de su figura al interior del partido resultó exitosamente puesto a prueba durante el escándalo de las escuchas telefónicas acontecido en 2009-2010<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Durante el periodo, MM también alentó acercamientos con Juan Carlos Blumberg, el ex ministro de Economía Roberto Lavagna, el duhaldismo y el ARI.

<sup>23</sup> Desde fines de 2009, una investigación judicial develó una aparente estructura de espionaje paraestatal que habría utilizado recursos gubernamentales para desarrollar escuchas telefónicas a dirigentes políticos y sociales. Dicha causa derivó en el procesamiento de MM y otros funcionarios (ver Mattina, 2012b)

El adelantamiento del calendario electoral impulsado por el entonces jefe de Gobierno, Jorge Telerman, aceleró la definición de candidaturas locales para las elecciones de 2007. Tras haber ponderado la posibilidad de postularse a la presidencia - tal como proponían Federico Pinedo y Horacio Rodríguez Larreta - MM decidió candidatearse a la jefatura de Gobierno - inclinándose por la opción defendida por Gabriela Michetti y Diego Santilli<sup>24</sup>. Dicha decisión respondía a la ausencia de candidatos competitivos que asegurasen la elección a CpC, contribuyendo así a posicionar a MM como un aspirante presidencial elegible. Aconsejado por su asesor Jaime Durán Barba, MM eligió a Michetti como su candidata a vicejefa de Gobierno - sobre todo en virtud de la humanización que la figura de la legisladora aportaba al todavía frío perfil público del candidato. Esta fórmula se enfrentaría con las de Filmus-Heller (Frente para la Victoria y Diálogo por Buenos Aires) y Telerman-Olivera (Frente Más Buenos Aires y Coalición Cívica).

Para la conformación de la oferta legislativa se mantuvo la asociación con Recrear en la Alianza Propuesta Republicana. Profundizando la asimétrica tendencia de 2005, la nómina contenía una presencia abrumadoramente mayoritaria de miembros de CpC - en sus distintas facciones - por sobre aquellos de Recrear<sup>25</sup>. La confección de la lista tuvo lugar en el marco de una mesa chica de negociación encabezada por MM y cuyos integrantes - al menos en el caso de CpC - tendían a estabilizarse. Con el tiempo, Peña, Michetti, Rodríguez Larreta, Pinedo, Ritondo, Santilli, José Torello, Daniel Angelici y Nicolás Caputo serían algunos de ellos. Tal como refiere un entrevistado:

---

<sup>24</sup> Cabe mencionar que esta y otras definiciones imponían una división transversal a la que había imperado en el macrismo entre políticos experimentados y novatos.

<sup>25</sup> El frente bajo el cual se presentaban los candidatos al Ejecutivo y Legislativo porteños se encontraba compuesto por los partidos CpC, Recrear, PDP, PD de la CABA, PF, Movimiento de Integración y Desarrollo (MID), Partido Blanco de la CABA, Frente Jóvenes Independientes y Unión Popular. Los primeros lugares de la lista a legisladores se encontraban asignados a Mariano Nardowski, Cristian Ritondo, María Eugenia Vidal, Enzo Pagani, Oscar Moscariello, María Eugenia Rodríguez Araya, Gerardo Ingaramo, Martín Ocampo, Victoria Morales Gorleri, Avelino Tamargo, Néstor Abbas, Mónica Lubertino, Jorge Garayalde, Martín Borrelli y Diana Martínez Barrios.

*Vos tenías - sobre todo de 2005 en adelante - uno que tenía la lapicera y varios que opinaban. Y ese varios era muy flexible. Ahora lo que se definió fue que uno tiene básicamente la lapicera y varios definidos, concretos, son los que opinan.* (Entrevista a legislador PRO de la facción de las ONGs)

Asimismo, una entrevistada refiere a la estabilidad de los criterios de selección de candidatos:

*Hay una lógica de previsibilidad en este espacio (...) Hay palabras y hay acuerdos que se respetan. (...) Vos estás acá y sabés a qué atenderle.* (Entrevista a legisladora CABA cercana a la facción de las ONGs).

A su vez, el carácter único de la lista legislativa daba cuenta de la institucionalización de mecanismos informales de resolución de conflictos al interior del partido, que volvían innecesaria la externalización de la competencia por las candidaturas. Además, pese al carácter acotado del selectorado de CpC, la asignación de lugares a las diversas facciones del partido daba cuenta de la presión ascendente de las voluntades existentes a ser representadas por MM en tanto que líder partidario. Dicha dinámica, que se sostendría a lo largo del tiempo, es descripta por un entrevistado como *“una suerte de consulta hacia adentro en la cual se trata de producir la menor cantidad de heridos posibles y llegar con la representación interna más extendida posible”* (entrevista a legislador PRO de la facción de derecha).

En términos generales, los vínculos entre el líder partidario y los sublíderes de las diversas facciones progresaban en el sentido de una moderada institucionalización informal, en consonancia con gran parte de las organizaciones partidarias latinoamericanas (Freidenberg y Levitsky, 2007). Si bien las prácticas de selección de candidatos adoptaban un carácter crecientemente regular, las mismas no discurrían por los canales formales: la autoridad del líder y los integrantes de la mesa chica no siempre se traducían en la ocupación de cargos partidarios y nunca emanaba de ellos<sup>26</sup>,

<sup>26</sup> Al consultar a nuestros entrevistados por sus cargos partidarios, varios de ellos no podían recor-

así como las decisiones clave no se adoptaban en las reuniones estipuladas por la carta orgánica partidaria<sup>27</sup>.

Durante la campaña electoral, MM procuró verosimilizar su liderazgo instalando a PRO como marca partidaria y mostrando la anteposición de las ideas a sus ambiciones personales. Asimismo, el candidato imprimió un creciente énfasis en la transmisión de sentimientos de proximidad entre su figura y los vecinos de la Ciudad. La tan creciente como planificada exposición de aspectos de su vida privada se orientaba a construir a MM como una figura sensible. Asimismo, MM continuó presentándose como representante de la “nueva política” y mantuvo su retórica propositiva de defensa de la gestión finalmente ligada a la idea de “progresismo” (Mauro, 2011)<sup>28</sup>. Las características atribuidas a la figura de MM se ponían en contraste con el estilo confrontativo del kirchnerismo, el cual devendría - de allí en más - el exterior constitutivo de la imagen de MM en tanto que líder político.

En las elecciones del 3 de junio MM obtuvo un 45,76% frente al 23,75% recibido por Filmus y el 20,68% correspondiente a Telerman. De este modo, el bloque macrista mantenía su superioridad numérica en la Legislatura porteña. Finalmente, el ballotage del 24 de junio permitió a MM ganar la jefatura de Gobierno con el 60,94% de los votos, frente al 39,06% recibido por Filmus. A partir de su acceso al Ejecutivo porteño, PRO atravesó un proceso de estatalización (Mattina, 2012a), dado por la primacía de la faceta institucional del partido - *party in public office*, esto es, los

---

darlos con claridad.

<sup>27</sup> Freidenberg y Levitsky (2007: 546) afirman que en este tipo de partidos “el poder de hacer cumplir decisiones obligatorias se encuentra fuera de la estructura formal. Los congresos del partido, los consejos ejecutivos y otros órganos de conducción carecen de la autonomía de facto con la que cuentan los sostenedores de poder (...) Son vistos como meros ‘adornos’ y no son tomados en serio por los actores intrapartidarios”. En palabras de nuestros entrevistados: “La mesa directiva del partido es una formalidad que exige la ley.” (Entrevista a funcionario GCBA de la facción empresarial), “No me parece que alguna reunión a la que yo no asista vaya a modificar sustancialmente el contenido de la reunión. (...)” (Entrevista a legisladora PRO cercana a la facción de las ONGs).

<sup>28</sup> Según el autor, la crisis de la administración porteña precedente supuso la erosión de la polaridad ideológica como principio de diferenciación de los actores en la escena política porteña: el vaciamiento tendencial del significante “progresismo” permitió desligarlo de una discursividad de centro-izquierda para vincularlo a la gestión y la eficiencia transideológicas (Mauro, 2011).

miembros del partido que ocupan cargos en el Poder Ejecutivo o Legislativo (Katz y Mair, 1993; 2002). En consonancia con ello, podría afirmarse que el liderazgo de MM también se “estatalizó”, pues su perfil público de gestor ahora se hallaba asociado a la Jefatura de Gobierno, desde donde se presentaba como un flexible y atento “coordinador de equipos”.

Asimismo, el gobierno de la Ciudad pasó a ser el lugar físico y simbólico más relevante en la vinculación de MM con los miembros de PRO, reforzando así el carácter informal de la misma. Un entrevistado afirmaba:

*Muchos de los funcionarios del PRO están como funcionarios de gobierno, entonces están desparramados por todos lados y no estamos todos concentrados en un sólo lugar, como estábamos antes. Antes estábamos todos ahí porque era el único lugar que teníamos para estar.* (Entrevista a diputado PRO de la facción de derecha)

Vale mencionar que, a la hora de conformar su gabinete, MM contribuyó a reproducir una división del trabajo implícita entre las facciones de PRO, resultante de los capitales acumulados por cada una de ellas: específicamente, las designaciones ministeriales privilegiaron a los miembros de la facción de las ONGs para las áreas de la gestión vinculadas al desarrollo social y a los integrantes de la facción de los empresarios en lo tocante a la economía y finanzas gubernamentales (Vommaro y Morresi, 2014).

Para las elecciones de octubre de ese año, CpC mantuvo su alianza con Recrear en las candidaturas a cargos legislativos nacionales que se disputaban en la CABA<sup>29</sup>: excepcionalmente, la presencia de candidatos de Recrear en lugares expectantes de ambas listas tendió a igualarse con la de aquellos pertenecientes a las distintas facciones de CpC. No obstante, la asociación con López Murphy no correría la misma suerte ni en las elecciones legislativas disputadas en otros distritos ni en la contienda

<sup>29</sup> La Alianza Propuesta Republicana se encontraba compuesta por CpC, Recrear, PD y PF. Los candidatos a senadores eran Carlos Melconian y Marta Agostini. La nómina a diputados se encontraba compuesta por Federico Pinedo, Cynthia Hotton, Rodrigo Herrera Bravo, Alberto Gowland, Agustina Olivero Majdalani, Félix Castro, Gustavo Forgione, Liliana Iamurri, Héctor Gatto, Federico Young, María Nicasia Santiago y Victoria Garbarino.



presidencial, en la cual MM retiró su apoyo a la candidatura de su socio<sup>30</sup>. Ello terminaría de disipar el esquema nacional de alianzas que Macri había construido en años anteriores y que ya había comenzado a resquebrajarse a principios de 2007, cuando Sobisch se descapitalizó políticamente de modo abrupto, tras el asesinato del maestro Carlos Fuentealba. Tras el pobre desempeño de la candidatura presidencial de López Murphy - quien obtuvo un 1,4% de los votos - la relación política entre el ex ministro de la Alianza y MM tocó a su fin. Sin embargo, no ocurrió lo mismo con sus respectivos partidos, cuya posterior fusión en el partido PRO fue posibilitada por la derrota del *bulldog* en las internas de Recrear.

El lugar de gran elector de MM se consolidaría tanto en los comicios de 2009 como los de 2011. En los primeros, MM impuso a Michetti la renuncia a su cargo e incorporación como cabeza de la lista PRO<sup>31</sup> a diputados nacionales: la ausencia de otros candidatos viables en el seno del partido y la alta imagen positiva de la vicejefa de Gobierno operaron de modo determinante en la selección de su figura. Como herramienta de presión, el propio MM había instado a los integrantes del partido a pronunciarse a favor o en contra de esta candidatura. La postulación representó un fuerte costo político para Michetti, quien en ocasiones posteriores se apoyó en su propio capital de popularidad para condicionar la orientación que MM imprimía crecientemente a los procesos de selección de candidatos<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Acorde a Mauro (2011) los dirigentes de CpC y Recrear no se apoyaban ni se oponían: habían arribado a una especie de acuerdo de no interferencia mutua.

<sup>31</sup> Las nóminas a diputados nacionales y legisladores porteños se presentaron bajo la Alianza Propuesta Republicana, compuesta por PRO, Recrear, PDP, PD y PF. La primera se encontraba integrada por Gabriela Michetti, Esteban Bullrich, Paula Bertol, Alberto Triaca, Laura Alonso, Julián Obiglio, Luis Galvalisi, Aldana Ahumada, Eduardo Santamarina, Gabriela Seijo, Gustavo Forgione, Manuela Linari y César Torres. Los lugares expectantes de la segunda eran ocupados por Fernando De Andreis, Víctor Daniel Amoroso, Lidia Saya, Helio Rebot, Carmen Polledo, Marta Varela, Oscar Zago, Bruno Screnci Silva, Karina Spalla, Alejandro García, Carolina Stanley, José Luis Giusti, Ivana Centenaro, Roberto Quatromano y Pablo Casals.

<sup>32</sup> Por ejemplo, en 2013 Michetti se negó a postularse como precandidata a diputada en la provincia de Buenos Aires, en 2014 rechazó una posible candidatura a la gobernación bonaerense en las elecciones del siguiente año y en 2015 se negó a postularse como precandidata a vicepresidenta, para disputar –sin el apoyo de MM– la interna por la jefatura de Gobierno de la Ciudad y presentar listas de precandidatos propias en el nivel comunal. Tras su derrota en las PASO porteñas, Michetti



La confección de la lista a diputados nacionales obedeció a una lógica que privilegiaba a los integrantes de la facción de las ONGs - en algunos casos recién incorporados al partido y/o típicamente dependientes de la figura de MM - por sobre aquellos de las facciones restantes<sup>33</sup>. Por otra parte, la lista de legisladores distribuyó los lugares expectantes entre la facción de las ONGs y la peronista, otorgando menos lugares al resto de las facciones. Tras una campaña en la que la aplicación de una pauta discursiva anticonfrontativa desdibujó el perfil de Michetti respecto del de candidatos más combativos, como Fernando “Pino” Solanas, la ex vicejefa se impuso con el 31,09% de los votos, frente al 24,21% obtenido por Solanas (Proyecto Sur), 19,05% de Alfonso Prat Gay (Acuerdo Cívico y Social) y el 11,63% de Carlos Heller (EPV-FPV). La elección permitió a PRO aumentar módicamente su representación en el Congreso nacional, así como también conservar su numeroso bloque en la Legislatura porteña.

Las elecciones de julio de 2011 situaban a MM ante una disyuntiva estratégica: ¿presentarse como candidato presidencial o procurar la reelección en la CABA? Durante los primeros meses de 2011, el curso de acción elegido parecía ser el primero, lo cual activó un mecanismo interno de consulta informal con el fin de dirimir la candidatura ejecutiva local de PRO. Los referentes más importantes de todas las facciones fueron convocados a una reunión en el *Buenos Aires Design Center* en la cual los dos potenciales sucesores de MM, Gabriela Michetti y Horacio Rodríguez Larreta, expu-

---

terminó plegándose a la voluntad inicial de MM y aceptando ser su compañera de fórmula en las elecciones presidenciales.

<sup>33</sup> De este modo, MM contribuía a imponer una definición de carreras políticas diferentes del *cur-sus honorum* de la política tradicional, al beneficiar sostenidamente a candidatos carentes de militancia previa en el espacio. Ello va en sintonía con la porosidad de las fronteras partidarias y la informalidad de las modalidades de pertenencia a PRO, donde el compromiso militante parece ser menos permanente y más flexible que en otras organizaciones políticas y la afiliación constituye un elemento absolutamente secundario. Cuando consultamos a un funcionario GCBA de la facción empresarial qué le había generado el hecho de afiliarse, nos respondió enfáticamente: “¡Nada!”. Por su parte, una legisladora PRO de la facción de las ONGs nos relataba: “Llegó un momento que (...) me acordé y dije: ‘¡claro, yo nunca me afilié!’”. Cabe agregar que muchos de los entrevistados que poseen un cargo partidario no recuerdan con claridad cuál es, o bien desestiman los órganos formales del partido como espacios de toma de decisiones: “La mesa directiva del partido es una formalidad que exige la ley.” (Entrevista a funcionario GCBA de la facción empresarial)

sieron sus propuestas frente al auditorio encabezado por el líder partidario. Tras dichas presentaciones, se procedió a una votación anónima en la que los asistentes debían inclinarse por uno u otro aspirante. Este procedimiento permitía informar y legitimar internamente una posible decisión de MM, reforzando un laxo tipo de representación ascendente por escucha al cual numerosos entrevistados suelen hacer referencia - ya sea enfatizando su componente deliberativo<sup>34</sup> o reconociendo su carácter no vinculante:

*Si Mauricio escucha argumentos sólidos (...) no se emperrea* (Entrevista a funcionaria GCBA cercana a la facción de las ONGs)

*Había como una cosa radial de tratar de llenarle la cabeza a Mauricio para que después (...) en la reunión general (...) dijera lo que vos le habías dicho que tenía que decir* (Entrevista a funcionaria GCBA cercana a la facción de las ONGs)

*En la mesa directiva somos siete, el voto de Macri vale ocho (...)*

*En la Ciudad lo que diga Mauricio es determinante* (Entrevista a funcionario GCBA de la facción empresarial)

*[Mauricio] escucha, llama, pero la decisión después la toma él y su grupo más cercano* (Entrevista a asesora PRO cercana a la facción de la derecha)

Dicha reunión permitió reafirmar ritualmente el rol de MM en tanto que árbitro imparcial situado por encima de la competencia intrapartidaria. Pero por sobre todo, se verosimilizaba públicamente la disputa por su sucesión, ergo se hacía lo propio con su candidatura presidencial. Sin embargo, MM se vio forzado a replegarse en la disputa ejecutiva local: esta decisión tuvo en las mediocres perspectivas electorales nacionales del jefe de Gobierno - que contrastaban con la alta intención de voto con la que contaba la presidenta Cristina Kirchner - un factor mucho más determinan-

---

<sup>34</sup> En consonancia con este estilo, además de las reuniones de gabinete habituales, varias veces por año se convoca a reuniones de gabinete ampliadas a las cuales pueden asistir legisladores, diputados y senadores. Según una legisladora PRO de la facción de derecha, “las reuniones de gabinete son bravas, hay choques y personalidades muy fuertes”. Los entrevistados consignan que dichas reuniones constituyen un verdadero *locus* de toma de decisiones, tanto partidarias como gubernamentales, donde los asistentes pueden modificar las orientaciones expuestas inicialmente por MM.

te que las dudas sobre futura *performance* de cualquiera de sus sucesores.

Al igual que en 2007, MM decidió que su compañera de fórmula fuese una mujer - la entonces ministra de Desarrollo Social de la Ciudad, María Eugenia Vidal - con el fin de suavizar su figura pero también disponer de una enunciadora eficaz que respondiese por los aspectos más cuestionados de la gestión porteña. En sintonía con la tendencia advertida en 2009, MM acrecentó su intervención directa en la conformación de la lista a legisladores porteños<sup>35</sup>, adjudicando más y mejores lugares a los miembros de la facción de las ONGs - aunque reservando espacios para los integrantes de todas las facciones - y empleando su poder de veto con mayor firmeza.

Durante la campaña electoral, la confrontación entre macrismo y kirchnerismo tuvo un carácter más moderado y despersonalizado que en 2007 - en parte como decisión estratégica que habilitase un posible voto cruzado Macri-Kirchner durante el ciclo electoral 2011. Las interpelaciones de campaña incorporaron un cariz celebratorio que procuraba transmitir una anticipación de la victoria electoral. Asimismo, el efecto de proximidad proyectado por la figura de MM se vio reforzado por la puesta en relieve de su renovada condición de afectuoso hombre de familia y su conexión con nuevas formas de espiritualidad. De hecho, esta “sensibilización” de la figura del jefe de Gobierno operó como dispositivo de legitimación no solo externa sino también interna, especialmente operativa entre los miembros de las facciones empresarial y de las ONGs. Según nuestros entrevistados, con el correr del tiempo MM se convirtió en una figura que suscitaba una identificación más natural, alejada de los prejuicios que muchos manifestaban albergar al sumarse a CpC:

<sup>35</sup> La Alianza Propuesta Republicana se encontraba conformada por PRO, PD y PDP. Cabe mencionar que, debido a un cambio en su conducción, el PF ya no integraba orgánicamente el frente –aunque varios de sus integrantes permanecieron en las filas macristas. Los lugares expectantes de la lista a legisladores locales eran ocupados por Sergio Bergman, Cristian Ritondo, Marina Klemensiewicz, Oscar Moscariello, Martín Ocampo, Lía Rueda, Rogelio Frigerio, Raquel Herrero, Enzo Pagani, José Acevedo, Victoria Morales Gorleri, Daniel Presti, Francisco Quintana, Gabriela Seijo y Daniel Lipovetzky.

*Para mí Mauricio era las tapas de revista Gente en Punta del Este (...), un chico hijo de un empresario rico (...) Yo decía: '¿y a este pibe que le importa la política?' (Entrevista a funcionaria GCBA cercana a la facción de las ONGs)*

*Y lo tomé con desconfianza, no le creí, pensé: 'este tipo está queriendo meterse en política, debe invitar a todo el mundo para quedar bien ante la gente y nada más' (Entrevista a legisladora PRO de la facción de las ONGs)*

*Tengo que admitir que el líder ha cambiado a lo largo de todos estos años (Entrevista a legisladora PRO cercana a la facción de las ONGs)*

*Él rompió una barrera que había - en parte por culpa de él, en parte por culpa de la gente, en parte por culpa de la vida - entre él y la gente común (...) A la gente se le mezcla el presidente de Boca con el jefe de Gobierno, con el padre, con los ojitos azules, con la empresa, con el cholulismo, con la mujer, con la hija (...) Leyó mucho budismo (...), ha logrado un equilibrio espiritual (Entrevista a funcionario GCBA de la facción empresarial)*

Finalmente, PRO triunfó en la primera vuelta - con el 47,07% de los votos, frente al 27,87% obtenido por Filmus-Tomada (FpV) - y en el ballotage - con el 64,27% de los votos, contra el 35,73% recibido por los candidatos kirchneristas. El éxito electoral permitió, además, ampliar el ya numeroso bloque oficialista en la Legislatura local.

En octubre de 2011 PRO no presentó candidato presidencial alguno: dicha candidatura sólo podía ser ocupada por el líder partidario o quedar vacante. No obstante, parte de la facción peronista del partido se percibió habilitada por MM a expresar públicamente su apoyo a Eduardo Duhalde. En dicha coyuntura electoral, MM eligió a Federico Pinedo como cabeza de lista y le otorgó un amplio margen de decisión en lo relativo a la definición de los lugares expectantes, con el fin de reafirmar su conducción del bloque<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> La Alianza PRO-Propuesta Republicana se encontraba integrada por PRO, PDP y PD y su nó-

Luego de una campaña fuertemente localizadora y con una distante presencia del Jefe de Gobierno, la lista PRO obtuvo un 15,98% en las PASO (tras el FpV, cuya lista encabezada por Roberto Feletti recibió un 27,85% de los votos) y un 19,87% en las elecciones generales (mientras que el FpV se ubicó nuevamente en el primer lugar, con un excepcional 29,16% de los votos, producto del arrastre descendente de la boleta presidencial).

Asimismo, durante la etapa 2007-2011 el liderazgo de MM intensificó el aglutinamiento del grupo legislativo local de PRO. Sus heterogéneos integrantes se reunificaron en un único bloque, caracterizado por la estabilidad de su conformación<sup>37</sup>, su disciplina partidaria<sup>38</sup> y su relativa subordinación a las disposiciones del Ejecutivo local<sup>39</sup>. La estrategia conjunta desplegada por el bloque - junto con el resto de los integrantes de PRO - para proteger la reputación del jefe de Gobierno tras el escándalo de las escuchas telefónicas reafirma el rol central de la popularidad de MM como capital tanto individual como colectivo. Mientras la oposición porteña había logrado crear una comisión investigadora cuyo trabajo resultaba ralentizado por la escasez de testigos, PRO aparentó impulsar el juicio político de su propio líder con el fin de instalar una presunción de inocencia en el espacio de la comunicación política y frenar así la erosión de la legitimidad de MM (Mattina, 2012b). Como es evidente, esta estrategia pública resultaba habilitada por el peso numérico y la férrea disciplina del bloque, que permitían bloquear a tiempo la consecución de un juicio de tales características.

---

mina a diputados nacionales quedó conformada del siguiente modo: Federico Pinedo, Cornelia Schmidt-Liermann, Pablo Tonelli, Pablo Walter, Agustina Olivero Majdalani, Iván Petrella, Pablo Casals, Alejandra Svetaz, Eduardo Santamarina, Ezequiel Fernández Langan, Lucía Bottaro Blasco y Mauricio Devoto.

<sup>37</sup> Entre las pocas defecciones registradas durante el periodo, se encuentran las de Dora Mouzo y Daniel Amoroso.

<sup>38</sup> Sólo se registraron diferencias significativas en algunas votaciones tocantes a cuestiones sensibles a valores religiosos (tales como el fomento a expresiones culturales homosexuales), posicionamientos en torno a figuras ligadas a la última dictadura militar (por ejemplo, Martínez de Hoz), de concepción de los derechos humanos y valoración de los gobiernos venezolano, boliviano y ecuatoriano (Mattina, 2011).

<sup>39</sup> Tal como lo expresa uno de nuestros entrevistados: "yo iba con la carpetita, les mostraba [a los funcionarios del GCBA] lo que quería presentar, me daban el OK y de golpe salía un programa o me lo vetaban. Y eso me daba muchísima bronca. Pero después entendí (...)" (Entrevista a legisladora PRO cercana a la facción de derecha).

## Palabras finales

Es posible afirmar que la coyuntura crítica de 2001 habilitó la construcción del liderazgo de MM como elemento homogeneizador por excelencia de un partido sumamente diverso en términos de las trayectorias y posicionamientos ideológicos de sus grupos dirigentes. La reputación externa de MM - en tanto condición de acceso al poder vía elecciones y elemento de legitimación interna - ha operado como capital central para aglutinar las heterogéneas facciones de PRO.

No obstante, pese a la valorización de la reputación de MM en un contexto de crisis del sistema partidario y desarticulación de las identidades políticas tradicionales, la amplitud de su margen de maniobra no se encontraba garantizada de antemano. El escaso control que MM ejerció en los primeros procesos de selección de candidatos de su partido (2001-2003) da cuenta de la capacidad que los grupos confluyentes en CpC/PRO tenían de poner en juego sus capitales acumulados y orientar las decisiones de MM. Ello sugiere que, aun en escenarios de solapamiento de crisis y metamorfosis representativa, líderes y partidos pueden mantener una relación de influencia mutua.

Al calor de un proceso de desarticulación de la coalición oficialista local (2004-2006), MM fue adquiriendo competencias de arbitraje que resultaron fundamentales en el aglutinamiento de facciones partidarias que mantenían conflictivas relaciones entre sí. Ello favoreció el creciente control, por parte de MM, de áreas decisorias vitales para el funcionamiento de PRO, lo cual se reforzaría con el acceso a la estructura estatal porteña (2007-2011).

De todos modos, MM no ha logrado sustraerse de las voluntades correspondientes a los grupos que integran PRO: de ello dan cuenta la representación de estos sectores en el reducido selectorado partidario y la necesidad sostenida de garantizarles cargos gubernamentales y espacios en las listas electorales. Además, si bien los diversos mecanismos de consulta implementados en coyunturas de toma de decisiones pueden interpretarse como estrategias de presión y/o *marketing* interno, en virtud de su carác-

ter informal y no vinculante; no debe ignorarse su función de vectores de representación ascendente, pues obligan al líder partidario a atender a las opiniones de los integrantes más preminentes del partido - y ocasionalmente a reflejarlas en sus decisiones.

## Bibliografía

- BOURDIEU, P. (2001) "Poder, derecho y clases sociales", Desclée de Brower, Bilbao.
- BOURDIEU, P. Y WACQUANT, L. (2005) "Una invitación a la sociología reflexiva", Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- BRIL MASCARENHAS, T. (2007) "El colapso del sistema partidario de la ciudad de Buenos Aires. Una herencia de la crisis argentina de 2001-2002" en *Desarrollo Económico*, vol. 47, núm. 187, octubre-diciembre, 367-400.
- CHERESKY, I. (Comp.) (2006) "La política después de los partidos", Prometeo, Buenos Aires.
- ELIAS, N. (1996) [1969] "La sociedad cortesana", Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- FREIDENBERG, F. Y LEVITSKY, S. (2007) "Organización informal de los partidos en América Latina", en *Desarrollo Económico*, vol. 46, núm. 184, 539-568.
- JOIGNANT, A. (2012) "Habitus, campo y capital. Elementos para una teoría del capital político", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4, 587-618.
- JOIGNANT, A.; PERELLÓ, L. Y TORRES, J. (2012) "Las fuentes del poder político. Fundamentos para una teoría del capital político a partir de evidencia chilena", presentado en *Congreso Mundial de Ciencia Política*, 8-12 de julio, Madrid.
- KATZ, R. Y MAIR, P. (1993) "The Evolution of Party Organizations in Europe: The Three Faces of Party Organization", en *The American Review of Politics*, invierno, núm. 14, 593-617.
- KATZ, R. Y MAIR, P. (2002) "The Ascendancy of the Party in Public Office: Party Organizational Change in Twentieth-Century Democracies" en R. Gunther, J. Montero y J. Linz (Eds.) *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Oxford University Press, Oxford.
- MANIN, B. (1998) "Los principios del gobierno representativo", Alianza, Madrid.
- MATICHESKU, M. Y PROTSYK, O. (2011) "Political Recruitment in Romania: Continuity and Change", en R. King y P. Sum (Eds.) *Romania under Basescu*, Lexington Books, Lanham, MD.
- MATTINA, G. (2009) "Consolidación de los nuevos formatos representativos: Itinerario de las elecciones legislativas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2009)", presentado en *V<sup>as</sup> Jornadas de Jóvenes Investigadores*, 4-6 de noviembre, Instituto de



Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires,.

- MATTINA, G. (2011) “Líderes de popularidad y sus redes organizativas en la Ciudad de Buenos Aires (2009-2011): recurrencias y excepciones en las sociabilidades de los legisladores del PRO”, presentado en *IX Jornadas de Sociología (Pre-ALAS): Capitalismo del siglo XXI, crisis y reconfiguraciones. Luces y sombras en América Latina*, 8-12 de agosto, Buenos Aires.
- MATTINA, G. (2012a) “Transformaciones de los formatos partidarios en la democracia argentina: una mirada al PRO desde el ciclo electoral 2011” en *I. Cheresky y R. Annunziata (comps.) Sin programa, sin promesa. Liderazgos y procesos electorales en Argentina*, Prometeo, Buenos Aires.
- MATTINA, G. (2012b) “Legitimidades democráticas en continuidad y tensión: el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2007-2011)” en *Revista Argentina de Humanidades y Ciencias Sociales* vol. 10, núm. 1, consultado el 30 de agosto de 2015, Sitio web: [http://www.sai.com.ar/metodologia/rahycs/rahycs\\_v10\\_n1\\_02.htm](http://www.sai.com.ar/metodologia/rahycs/rahycs_v10_n1_02.htm).
- MATTINA, G. (en prensa). “De “Macri” a “Mauricio” (1995-2007): una aproximación a los mecanismos de constitución pública del liderazgo político en la Argentina contemporánea”, en *G. Vommaro y S. Morresi (comps.) ‘Hagamos equipo’. PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina*. UNGS, Polvorines.
- MAURO, S. (2005) “La campaña electoral por la Jefatura de Gobierno de Buenos Aires: estrategias políticas e inteligibilidad de la agenda” en *Revista Argentina de Sociología*, núm. 4.
- MAURO, S. (2007) “Mutación, crisis, recomposición, y otra vez crisis de la representación política en la ciudad de Buenos Aires. Los avatares del signo progresista” en *Revista Argumentos*, núm. 8, octubre.
- MAURO, S. (2011) “Representación e identificaciones políticas en tiempos de solidaridades inestables (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2001-2007)”, tesis de doctorado en *Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires*, Universidad de Buenos Aires.
- MAURO, S. Y MONTERO, F. (2006), “Dilemas de la recomposición en la escena porteña. El Juicio Político y la articulación de la retórica opositora” en *I. Cheresky (Comp.) La política después de los partidos*, Prometeo, Buenos Aires.
- MAURO, S. Y NATANSON, J. (2006) “Ciudadanía y sociedad civil en la ciudad de Buenos Aires. El espacio público, entre la audiencia y el estallido” en *I. Cheresky (Comp.) Ciudadanía, sociedad civil y participación política*, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- MAURO, S. Y SLIPAK, D. (2005) “Blumberg, la gente y el vínculo representativo. Liderazgos de opinión en la democracia de audiencia”, presentado en *VII Congreso de la Sociedad Argentina de Análisis Político. Agendas nacionales en escenarios de conflicto*, 15-18 de noviembre, Córdoba.
- NOVARO, M. (2000) “Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas”, Homo Sapiens Ediciones, Rosario.



- OFFERLÉ, M. (2004) “Los partidos políticos”, LOM Ediciones, Santiago de Chile.
- SARTORI, G. (2003) “Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis”, Alianza, Madrid.
- VOMMARO, G. (2014) “‘Meterse en política’: la construcción de PRO y la renovación de la centroderecha argentina” en *Nueva Sociedad*, núm. 254, noviembre-diciembre.
- VOMMARO, G. Y MORRESI, S. (2014) “Unidos y diversificados: la construcción del partido PRO en la CABA” en *Revista SAAP*, vol. 8, núm. 2, 375-417.
- VOMMARO, G., MORRESI, S. Y BELLOTI, A. (2015) “Mundo PRO. Anatomía de un partido fabricado para ganar”, Planeta, Buenos Aires.
- WEBER, M. (1998) [1922] “Economía y sociedad”, Fondo de Cultura Económica, México D.F..
- WEBER, M. (2006) [1918] “El político y el científico”, Prometeo, Buenos Aires.

### Fuentes

- Información electoral provista por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires.
- Diarios *Clarín*, *La Nación* y *Página12*
- 70 entrevistas en profundidad realizadas en la CABA, entre abril de 2009 y junio de 2015, a legisladores porteños, diputados nacionales electos en la CABA, senadores nacionales por la CABA, funcionarios del GCBA, dirigentes partidarios, asesores y periodistas. Con algunos participantes, las entrevistas se realizaron en más de una oportunidad.



# Organizaciones kirchneristas en las provincias: la organización territorial del Movimiento Evita en Santiago del Estero (2005-2013)

*Hernán Campos*

El Kirchnerismo reconfiguró la relación del gobierno nacional con las organizaciones políticas territoriales.

A niveles provinciales, una de las principales innovaciones que trajo el gobierno kirchnerista ha sido la inclusión de organizaciones territoriales urbanas y rurales en su movimiento político y en la gestión e implementación de recursos públicos. Esta inclusión no alteró la política fundamental de acuerdos con los gobiernos provinciales que caracteriza al federalismo político argentino (Moscovich, 2009).

Las organizaciones políticas territoriales que se identificaron con el Kirchnerismo se caracterizaron por tener un relativo grado de estructuración organizativa que retoma la tradición política peronista. Así como por poseer capacidad de territorializar o de utilizar el espacio público a través de movilizaciones, en pos de visibilizar distintas demandas socio-económicas y de trazar estrategias políticas institucionales vinculadas a la implementación de proyectos o programas de la ayuda social.

Las organizaciones o los partidos no pueden ser comprendidos sin atender a las características particulares del contexto en el cuál surgen y se desarrollan. En este sentido, las organizaciones kirchneristas y en particular el Movimiento Evita, entendidas como redes políticas<sup>1</sup>, se arraigaron en

---

<sup>1</sup> El uso del concepto de red se basa en el uso analítico del mismo. No realizamos así un uso de la teoría de redes tal como ha sido concebida por la tradición estadounidense, lo cual nos llevaría a realizar un trabajo estadístico. El empleo del concepto se acerca así al que realiza Frédéric Sawicki (2011) para relacionar la organización política con el entorno y la de Adler Lomnitz (2002) para

un territorio atravesado por las redes partidarias, con prácticas y formas de socialización vinculadas a una particular producción y reproducción de las condiciones materiales y simbólicas de existencia.

Las organizaciones Kirchneristas con presencia en Santiago del Estero fueron el Movimiento Evita, Federación Tierra, Vivienda y Hábitat (FTV), Corriente Nacional y Popular 25 de Mayo (CNP25), Libres del Sur-Barrios de Pie, Kolina, La Cámpora, La Corriente Peronista Descamisados y Peronismo 26 de Julio (Campos, 2015).

La política provincial es una categoría analítica, que supone la construcción de problemas de estudio diferentes de la escala o nivel nacional (Frederic y Soprano, 2009). Permite mostrar cómo los actores políticos, organizaciones y/o partidos acumulan recursos de poder de un modo situado, produciendo relaciones de poder propias. En este sentido, se pretende reflexionar en torno a la construcción y el desarrollo dentro del espacio político santiagueño de organizaciones políticas con base territorial que cuentan con el apoyo de la coalición de gobierno nacional<sup>2</sup>. Para ello, el escrito se centrará en el caso del Movimiento Evita.

El artículo se inscribe dentro de una perspectiva metodológica cualitativa constructivista (Saltalamacchia, 2005), lo que permitió a) conocer aspectos vinculados a la conformación y desarrollo del Movimiento Evita y a las trayectorias de sus principales dirigentes; b) describir las modalidades que asume su organización territorial.

El trabajo de campo se realizó entre 2010 y 2014. Se trabajó con registros de observación participante para abordar las unidades de observación. También se realizaron entrevistas<sup>3</sup> a dirigentes, referentes territoriales y

---

pensar a las redes políticas como redes de sociabilidad e intercambio en donde se producen relaciones horizontales y verticales entre los actores.

<sup>2</sup> “La diversificación de las organizaciones que intervienen en los barrios populares en Santiago del Estero se debe a la influencia en el territorio de procesos políticos nacionales y provinciales, o más bien al procesamiento territorial de estos procesos. En cuanto al nivel nacional, el acercamiento de ciertos grupos piqueteros con el gobierno de Néstor Kirchner le permitió acceder a recursos y al manejo de cierta cuota de planes sociales que les permitió expandirse en provincias en las que su presencia era exigua, como en Santiago del Estero” (Vommaro, 2009a: 124).

<sup>3</sup> A lo largo del texto se citarán entrevistas, con lo que es necesario aclarar que los nombres de los

milитantes del Movimiento Evita y de otras organizaciones y partidos. A éstos medios de interrogación, se sumó el trabajo de archivo y el análisis de documentos y de diarios provinciales y nacionales.

## **Una contextualización política provincial**

El Juarismo marcó en la segunda mitad del siglo XX la historia política de la Provincia, proceso político que tuvo al Dr. Carlos Arturo Juárez (1917-2010) como líder del Partido Justicialista provincial y actor clave del régimen político santiagueño (Saltalamacchia & Silveti, 2009).

El entorno provincial generó condiciones de posibilidad al juarismo para que se consolidase como fuerza política predominante y con fuerte capilaridad social de sus redes partidarias (Saltalamacchia & Silveti, 2009).

A principios del año 2003, las movilizaciones de protesta por el doble crimen de la dársena<sup>4</sup> donde estaban implicados y procesados funcionarios políticos y policiales que generaron una crisis institucional que terminó con la Intervención Federal al gobierno de “Nina” Juárez el 1 de Abril de 2004 (Dargoltz, Gerez y Cao, 2006: 71).

El fin del régimen juarista mostró el distanciamiento entre los reclamos ciudadanos elevados por numerosos actores surgidos a lo largo de la década de los 90 y la reducida capacidad estatal para resolverlos (Schnyder, 2011; Schnyder, 2013; Silveti, 2009).

Consumada la Intervención Federal, el ex Fiscal Dr. Pablo Lanusse fue nombrado como interventor federal. La Intervención se propuso: desarticular el aparato represivo de las fuerzas policiales, sentar las bases de independencia del Poder Judicial ante las presiones de los gobiernos provinciales precedentes como también de los poderes empresariales, intervenir y sanear el Partido Justicialista, realizar una reforma constitucional y desarticular el poder de influencia de grupos económicos (Picco, 2012).

---

entrevistados son ficticios.

<sup>4</sup> Así se conoció el caso de los asesinatos ocurridos entre enero y febrero de 2003 a dos jóvenes mujeres en una zona cercana a la ciudad de La Banda de esta Provincia.

Con la Intervención Federal se inició un proceso de apertura política a organizaciones territoriales a través del reconocimiento e institucionalización en el gobierno de Lanusse.

Ante las presiones de los partidos tradicionales, la imposibilidad de llevar adelante la reforma constitucional y las disputas internas dentro de la Intervención Federal, se convocó a elecciones en donde se consagró como gobernador el Dr. Gerardo Zamora<sup>5</sup>. El Frente Cívico, fuerza política que tiene como máximo líder a Zamora, integró el proyecto de la transversalidad que lanzó el kirchnerismo con el propósito de ampliar las bases de sustentación y de entablar articulaciones con distintas facciones, partidos, frentes y grupos políticos.

La legitimidad del Frente Cívico, primer gobierno de coalición entre Unión Cívica Radical y facciones peronistas de la provincia, se cristaliza en las mayorías electorales que cosechó desde su primera contienda electoral (Ortiz de Rozas, 2014). En febrero de 2005 obtuvo la Gobernación con el 46,5 por ciento de los votos, frente al 39,8 por ciento del Partido Justicialista del ex funcionario menemista José “Pepe” Figueroa.

Schnyder y Rea (2007) señalan que la alianza del Frente Cívico con dirigentes peronistas les permitió a éstos aislarse de la crisis del partido, al integrarse al espacio de Bases Peronistas, y así reinsertarse en el nuevo frente gobernante. Los dirigentes peronistas se incorporaron informalmente al Frente Cívico entre seis a ocho meses antes de las elecciones generales de febrero 2005. A su vez, según las autoras, esto le permitió al Frente Cívico constituir una vasta red territorial para poder afirmarse electoralmente en territorios cautivos del Partido Justicialista, en particular en el interior de la provincia.

En las elecciones municipales de 2006, 22 intendencias del total de 26 que participaron en la elección fueron ganadas por el Frente Cívico. Fue clave la capilaridad en el Interior que tiene la facción Bases Peronistas.

---

<sup>5</sup> El Gobernador electo proviene de la UCR. Fue presidente del centro de estudiante de la UCSE, Concejal de la ciudad capital, Diputado provincial y en el momento de ser elegido Gobernador, se desempeñaba como intendente de la Ciudad Capital de Santiago del Estero. Actualmente (2015) es Senador Nacional.

En 2007 ganó las elecciones legislativas nacionales, obteniendo las 4 bancas de diputados en juego y 2 de senadores. En 2008 ganó las elecciones para gobernador con el 85,3 por ciento de los votos, así como las elecciones a Diputados provinciales y de comisionados municipales.

En 2008, el Frente Cívico ganó las elecciones para gobernador con el 85,3 % de los votos, así como las elecciones a Diputados provinciales y de comisionados municipales. En 2009 obtuvo la totalidad de las bancas de Diputados Nacionales: en esas elecciones eran 3.

En las elecciones municipales de 2010, del total de los 26 intendentes electos, 23 respondían al oficialismo provincial y 3 a la oposición: La Banda, Pinto y Suncho Corral. En 2011 el Frente Cívico obtuvo las 4 bancas para Diputados Nacionales. En 2013, Claudia Zamora, después del frustrado intento de postulación de su esposo Gerardo Zamora para la re-reelección, se consagró Gobernadora de la Provincia. En el mismo año, 3 bancas en juego para Senadores fueron para la coalición hegemónica que obtuvo la totalidad (contando al Frente Popular de Gerardo Montenegro que obtuvo la banca por la minoría pero formando parte de la coalición de gobierno provincial) como así también las 4 bancas de Diputados Nacionales. También se eligieron Diputados provinciales en donde el Frente Cívico obtuvo 33 bancas sobre las 40 existentes.

Actualmente la provincia cuenta con 28 intendencias<sup>6</sup> y 136 comisionados municipales en donde se expresa la hegemonía política del Frente Cívico. La construcción de bases organizativas y de movilización instituyentes se basa principalmente en redes de sociabilidad e intercambio (relaciones horizontales y verticales que posibilitan la reproducción de las condiciones materiales y simbólicas de existencia), junto con el impulso de las instituciones estatales y sus diversos recursos de poder (por ejemplo las políticas sociales), posibilitando una construcción política con fuerte capilaridad en las sociedades del Interior de la provincia. Ergo, el Estado y las redes partidarias expresan dependencias mutuas que se ordenan en una configuración social específica y razonable.

---

<sup>6</sup> Se sumaron las intendencias de Villa Atamisqui y Clodomira.

## La organización territorial del Movimiento Evita

El Movimiento Evita contiene una forma de organización territorial que retoma las prácticas del peronismo santiagueño. El peronismo ha sido la tradición política más influyente en la configuración de una forma de politicidad con inscripción territorial en Santiago del Estero (Campos y Schnyder, 2015).

La organización territorial supone un conjunto razonable de prácticas vinculadas al sostenimiento de la presencia de las organizaciones dentro de un barrio, una comunidad, una localidad. Ellas comprenden tareas concretas y funciones específicas distribuidas según la posición que ocupan los distintos miembros dentro de la jerarquía de la organización política posibilitando relaciones horizontales y verticales. Estas tareas y funciones se inscriben dentro de la tradición política en la que fueron socializados los dirigentes de la organización, imprimiendo una determinada sensibilidad política que se moviliza en la relación con los sectores populares y sus demandas.

Con la utilización de la categoría organización territorial, se propone una descripción de las prácticas políticas de los sectores populares santiagueños que se aleja de conceptualizaciones como “clientelismo político”<sup>7</sup>.

El Movimiento Evita emergió a nivel nacional como movimiento de trabajadores desocupados en épocas del menemismo para luego, en un proceso de fusión con otros movimientos piqueteros, constituirse en una de las organizaciones de bases populares con mayor capacidad de movilización y de inserción territorial del kirchnerismo (Natalucci, 2012), al punto que tiene presencia en veintitrés de las veinticuatro provincias argentinas.

Emergió en Santiago del Estero entre el año 2003-2004, con trabajo territorial principalmente en las ciudades Capital y La Banda. De esta ma-

---

<sup>7</sup> El problema del concepto “clientelismo político” (desde la ciencia política de Brusco, Nazareno y Stokes (2005), Levitsky (2005) hasta la sociología de Auyero, 1997, 2001; Svampa y Pereyra, 2003) se sustenta en la imposibilidad para pensar la productividad política de los sectores populares (y del peronismo) y sus distintas formas de organización que han ido construyendo para efectivizar demandas democráticas a lo largo de la historia política. Para construir una visión crítica, fue de gran utilidad la lectura de Denis Merklen (2005; 1991), Gabriel Vommaro (2009b; 2014), Julieta Quiros (2006; 2011; 2014), Massetti (2009) y Gómez & Massetti (2009).



nera, el Movimiento Evita será unas de las primeras organizaciones kirchneristas en tener presencia en la provincia. Su referente provincial, Raúl Lorenzo, proviene del peronismo aunque no formó parte del juarismo. En su juventud fue militante de Montoneros, tras el retorno a la democracia, participó en distintas facciones peronistas en oposición al juarismo –entre otras la Corriente Renovadora<sup>8</sup> que disputó la conducción del partido a Carlos Juárez- y en el partido provincial MOCISO (Movimiento Cívico y Social)<sup>9</sup>. Durante la última Intervención Federal (abril 2004 - marzo 2005) que desplazara del gobierno al juarismo, se desempeñó como Subsecretario de Turismo de la Provincia. Las relaciones con dirigentes políticos nacionales que pudo construir desde esa función hicieron posible su posicionamiento dentro del kirchnerismo provincial hasta alcanzar una banca de diputado provincial en las elecciones provinciales de 2008.

La conducción del Movimiento Evita está a cargo de una Mesa Ejecutiva Nacional, integrada por doce representantes que se reúnen semanalmente en Buenos Aires, y de una Mesa Federal, que se reúne una vez al mes con representantes del movimiento de las provincias donde tiene presencia. Su organización interna sigue la estructura de un movimiento, no de un partido, conformada por frentes: de la juventud, sindical, de la mujer y agrario. Desde fines del 2007, el Movimiento Evita construyó su brazo electoral a partir de la conformación del partido provincial y frente electoral Compromiso Social (Campos, 2014), junto a la CNP25 y otras organizaciones políticas urbanas y rurales. Fue en ese espacio político, en donde Raúl Lorenzo fue diputado provincial y el Movimiento Evita tuvo su representante en la cámara de diputados de la provincia entre 2009-2013.

En Santiago del Estero, un rasgo de las organizaciones kirchneristas es su presencia y actividad en el conglomerado Santiago-La Banda, en contraste con el interior de la provincia que sigue siendo un territorio de difícil

---

<sup>8</sup> La Corriente Renovadora fue una línea interna dentro del PJ que gobernó desde 1987 hasta la revuelta popular de diciembre de 1993, conocida como el Santiagueñazo. El principal líder, Cesar Eusebio Iturre, emergió dentro de las filas del juarismo para luego, una vez en el gobierno, romper con el espacio político conducido por Carlos Juárez.

<sup>9</sup> Partido provincial que consiguió la intendencia de la ciudad capital entre 1991-1995 y 1995-1999. El principal líder de la fuerza política fue Mario Bonacina.

acceso a organizaciones por un doble motivo. Por un lado, porque el hecho de no pertenecer al oficialismo provincial significa un menor acceso a recursos necesarios para el trabajo político en el territorio. Aunque el Frente Cívico está alineado al gobierno nacional, en el plano interno este frente goza de autonomía relativa con respecto al modo de relación con las organizaciones kirchneristas, otorgando mayores “recursos de poder”<sup>10</sup> a las organizaciones, movimientos y partidos que integran la coalición de gobierno provincial. Y por el otro lado, por la fuerte presencia de intendentes, comisionados o dirigentes en las localidades del interior que dificultan la centralización, el funcionamiento de la “orgánica nacional”<sup>11</sup> y las tomas de decisión de las organizaciones en la política local. A su vez, el acceso y permanencia en el territorio se encuentra fuertemente condicionada por estos actores antes mencionados.

Un elemento a distinguir del proceso abierto después de la Intervención Federal del 2004 y del Frente Cívico en el gobierno, es que la coalición provincial de gobierno en la disputa política al Interior de la provincia tiende a comportarse, parafraseando a Juan Carlos Torre, como “*un sistema político en sí mismo*”. Es decir, a actuar simultáneamente como oficialismo y oposición.

En el Movimiento Evita, se observó que gran parte de la conducción política de la organización tiene sus experiencias dentro del peronismo de izquierda, como la Juventud Peronista y de Montoneros en la década del 70<sup>12</sup>, mientras que la mayoría de las referentes barriales<sup>13</sup> son mujeres que

<sup>10</sup> “Entenderé que “recursos de poder” son todas aquellas propiedades o rasgos de las identidades, pensadas desde su capacidad para producir fluencias entre identidades; en el interior del sistema, en el que ellas participan y conforman. En este sentido, el recurso es cualquier rasgo de una identidad, en tanto que ésta lo incluya en una relación produciendo alguna fluencia (cuya único resultado no necesariamente es, como veremos luego, el dominio o la subordinación, tal como normalmente se piensa). De allí que, referirnos a dichos recursos, permite, al mismo tiempo: 1) la caracterización de las identidades y 2) la caracterización de las posibles fluencias (influencias o confluencias) que se producen o pueden producirse entre ellas.” (Saltalamacchia, 2005: 158).

<sup>11</sup> La orgánica nacional es un modismo de la militancia que se refiere a organizaciones que se constituyen nacionalmente y, luego de un proceso de vinculación con referentes políticos locales, se inscriben en el territorio provincial.

<sup>12</sup> También se identificaron actores que provenían de la experiencia de la Corriente Renovadora dentro del Justicialismo Santiaguense.

<sup>13</sup> “En los universos que estudiamos, el término referente barrial es utilizado para denominar a los

tienen trayectoria de militancia dentro del peronismo juarista. Las diferentes procedencias de sus miembros generan diversas cosmovisiones de la acción política, tal como queda de manifiesto en la distinción que realiza un dirigente respecto de los motivos por los cuáles estas mujeres se han incorporado a la organización:

*Las dirigentes se han incorporado al Movimiento Evita a través de los bolsines y de los distintos planes... la gente sigue amarrada a que se suman a la organización para resolver problemas existenciales* (Entrevista a Germán, ex secretario de organización del Movimiento Evita, Noviembre de 2012).

Se presentan dos instancias de organización territorial dentro del Movimiento Evita. Por un lado, las reuniones de la mesa de conducción conformada por el secretario general provincial y los responsables de cada uno de los frentes y secretarías del Movimiento en donde se discuten estrategias para la acumulación de recursos de poder que van desde acuerdos con distintos dirigentes, partidos y organizaciones hasta las posibilidades de obtener recursos económicos en pos de mantener la estructura de la organización. Y por el otro, en las reuniones semanales de territorio, en donde los referentes de los distintos frentes y secretarías del Movimiento transmiten decisiones, actividades e iniciativas; preparativos para movilizaciones de apoyo al gobierno nacional o de protesta<sup>14</sup>; implementaciones de distintas políticas sociales, la distribución de mercadería para los comedores y discusiones sobre coyuntura política. Además, las reuniones también sirven para “estar al tanto” del estado de situación del trabajo político que tienen los referentes.

Las movilizaciones, que invierten recursos y trabajo para llevar a cabo su objetivo, son acciones políticas fundamentales. Según los entrevistados,

---

principales animadores de esas organizaciones territoriales. El referente tiene relación directa y cotidiana con los vecinos, al mismo tiempo que trabaja con o para algún candidato, figura política, línea partidaria o movimiento social, moviliza bases y recluta votantes”(Vommaro y Quirós, 2011:69).

<sup>14</sup> El Movimiento se ha pronunciado frente a determinados sucesos de gran repercusión política como fueron los asesinatos a los militantes populares Cristian Ferreyra, Mariano Ferreyra, la sentencia del caso Marita Verón, movilizaciones por el boleto estudiantil, movilizaciones por los casos judiciales de la última dictadura cívico-militar y por diversos temas de la agenda local.

las movilizaciones ayudan a saber “quién realmente labura políticamente” para conseguir mayores bases de apoyo y adhesión. Ergo, es el momento, junto con los procesos electorales, en donde se materializa el proceso de construcción de organización territorial.

Cada referente barrial del Movimiento Evita, constituye un Centro de Gestión Popular (CGP)<sup>15</sup> en su barrio, generalmente se lo instala en su vivienda, en donde gestionan y resuelven los problemas de “sus vecinos”. Las actividades que se desarrollan dentro de los CGP consisten en frecuentes reuniones entre los vecinos del barrio, quienes organizan celebraciones de fiestas populares, llevan adelante gestiones de pensiones y de subsidios, solicitan materiales de construcción para las viviendas, gestionan el Programa de Empleo Comunitario (PEC) para sus vecinos, instalan centros de alfabetización en el marco del programa nacional de alfabetización del Ministerio de Educación de la Nación, entre otras actividades.

En base a entrevistas realizadas junto con la observación participante, en el año 2013 el Movimiento Evita contó con 25 CGP en el conglomerado Santiago-Banda<sup>16</sup>. Cada CGP tiene entre 30 a 50 vecinos que participan con diferentes grados de responsabilidad en la organización. Advertimos que en procesos electorales se amplían los CGP con el sentido de acumular mayores apoyos electorales.

En una “locreada” del 20 de junio de 2012 en el barrio Campo Contre-ras de la ciudad capital de Santiago del Estero, Germán, que en ese momento era secretario de organización, dio un discurso señalando la función que debe cumplir los CGP:

*A partir de nuestra orgánica vamos a tomar los problemas y las inquietudes que tienen los vecinos de los barrios y gestionar las soluciones concretas. Si necesitan una cancha de futbol, si necesitan una silla de ruedas, vamos a gestionarlos. Todas las problemáticas van a ser atendidas y gestionadas. Queremos que*

---

<sup>15</sup> Esta nominación surgió en el año 2013. Actualmente se desconoce si se mantiene esa nominación o hubo modificaciones.

<sup>16</sup> En el Interior de la provincia también cuenta con referentes que integran la orgánica del Movimiento.

*el Movimiento Evita esté enraizado en este barrio como una herramienta transformadora. Vamos a seguir profundizando y el modo de hacerlo es concreto y no es venirle a decir que bolsines trajimos sino es resolver problemas de los vecinos.*

El discurso de Germán deja ver la tensión que se hace presente en las mayorías de las organizaciones kirchneristas: la solución de problemas como estrategia de acercamiento a los vecinos de los barrios, con las dificultades para comprometerlos en la agenda política más amplia de las organizaciones. Esa tensión queda evidenciada en la división del trabajo organizativo, mientras los referentes barriales se dedican a resolver los problemas de los vecinos, la conducción traza las líneas de acción política tendientes al fortalecimiento de las bases de sustentación que, según los actores, servirán “para construir un proyecto de país”.

Otro elemento a destacar en el trabajo empírico, es el desplazamiento de militantes y referentes barriales desde las redes partidarias tradicionales, como el peronismo juarista, hacia el Movimiento Evita, posibilitando un crecimiento organizacional en el territorio. Este fenómeno ocurrió también en el resto de las organizaciones Kirchneristas. A continuación se presentará el caso de Juan que ilustra el desplazamiento de militantes y referentes barriales hacia organizaciones como el Movimiento Evita.

Juan es un viejo dirigente del Juarismo de una localidad del sur de la provincia que se integró a la militancia peronista juarista para las elecciones a gobernador de 1973. A mediados del año 2010, en una entrevista sobre la figura de Carlos Juárez y el significado de su muerte en julio de ese año, señaló que “*si lo llegó ver a Néstor Kirchner, lo mató con mis propias manos...destruyó al juarismo y a los juaristas*”. Al año siguiente, en el 2011, estaba militando en el Movimiento Evita y se identificaba con “*el proyecto político kirchnerista porque levantaba las banderas del justicialismo*”. Desde un prejuicio moral, podrán juzgarlo al entrevistado porque cambió su discurso. Pero alejados de esos prejuicios, y cercanos a la comprensión de la “*política vivida*” (Quirós, 2014), Juan es un referente territorial en una localidad del interior de la provincia identificado con el Peronismo y que piensa la disputa política dentro del marco de lo local.

Insertarse como dirigente de una organización kirchnerista en una localidad del interior le posibilitaba “reproducir sus condiciones materiales de existencia” y contribuir a la construcción política de la organización, más allá de las limitaciones de no pertenecer al Frente Cívico como se hizo mención en páginas anteriores.

Otro elemento común entre las organizaciones kirchneristas es la estrategia de acumulación de recursos organizativos a través de la politización de las instituciones públicas. Esta se basa en la designación de trabajadores políticos en cargos de las burocracias nacionales y provinciales. Las posibilidades se concretan, en la mayoría de los casos, luego de tener un tiempo razonable (tanto para la organización como para sus miembros) dentro de la “orga” mostrando el “compromiso y la responsabilidad para con los compañeros”. En procesos electorales estos mecanismos se activan con mayor intensidad, pero no sólo se agotan en las elecciones. Para dar un ejemplo, un ex Diputado provincial, actual secretario general del Movimiento Evita en la provincia y con un alto cargo de funcionario en la Secretaría de Agricultura Familiar de la Nación, señaló “*en una localidad del interior está trabajando con nosotros la peri, ella viene del Iturrismo* [hace referencia al ex gobernador Cesar Eusebio Iturre. Fue explicitada en el pie de página N°8], *de la Corriente Renovadora. Ya me dejó el curriculum del hijo que es veterinario para que lo designen en la Secretaría de Agricultura Familiar...*”. Más allá si se designó o no al “hijo de la peri”, lo importante para destacar es la trascendencia del “*don y el contra don*” (Mauss, 1971) en las prácticas políticas estudiadas.

Con todo lo anteriormente expuesto, puede decirse entonces que el entorno marca las condiciones de posibilidad para el desarrollo de las organizaciones kirchneristas y sus formas de organización territorial aquí estudiadas, en donde la politicidad de los sectores populares de Santiago del Estero procesaron la política de orden nacional - la experiencia kirchnerista - y la provincial.

## **La inserción del Movimiento Evita en un barrio de La Banda**

Esta experiencia se reconstruyó a partir de los relatos de los vecinos inmersos en la experiencia del comedor coordinado por el Polo Obrero y que serviría para la posterior organización territorial dentro del Movimiento Evita en el Barrio Textil de La Banda<sup>17</sup>. Este caso ayudará a poner nombres, acciones, coyuntura y proceso a la categoría de organización territorial que se trabajó en el apartado anterior.

En pleno proceso de la Intervención Federal de 2004, un grupo de vecinas, muchas con experiencias organizativas dentro de la iglesia, de las escuelas, el partido justicialista y en otras organizaciones, emprendieron la tarea a través de la organización política Polo Obrero-Partido Obrero<sup>18</sup>, de organizarse para situar un comedor en el Barrio Textil. Dicho movimiento de desocupados, gestionó para el comedor el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA)<sup>19</sup> en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Aparte de la política territorial en el Barrio Textil, El Polo Obrero coordinaba comedores en el Barrio Menéndez (La Banda), Villa del Carmen (Santiago), Almirante Brown (Santiago), Libertad (Santiago) y en Villa Menéndez (La Banda) había una “copa de leche”<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Segunda ciudad en importancia de la Provincia. El Río Dulce separa la ciudad de La Banda con la Ciudad Capital de Santiago del Estero. Ambas conforman el conglomerado Santiago-La Banda.

<sup>18</sup> Es la vertiente de trabajadores desocupados del Partido Obrero, de raíces trotskistas. A nivel nacional fue fundado en 1999 mientras que a nivel provincial, se constituyó en 2004 mientras se desarrollaba la protesta social por el doble crimen de la dársena que desembocó implacablemente en la Intervención Federal. El Polo Obrero en Santiago del Estero, se fundó en base a la incorporación del MIDN (Movimiento Independiente de Desocupados del Norte). El MIDN tenía un fuerte trabajo territorial en la ciudad de La Banda.

<sup>19</sup> El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) fue creado en 2003 en el marco de la Ley 25.724, con el objetivo de posibilitar el acceso de la población en situación de vulnerabilidad social a una alimentación adecuada. El órgano de aplicación fue el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Y con el cambio en la concepción de las nuevas políticas alimentarias, encuadradas dentro del marco del derecho a la alimentación, se pasó de la concepción de beneficiarios a la de sujetos de derecho.

<sup>20</sup> Es la denominación del Programa Alimentario Nutricional Nacional para la Protección y Desarrollo de la Niñez. El órgano de aplicación del programa es el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

El comedor es todo un símbolo de la modalidad colectiva de mitigar el problema del hambre, la pérdida de los vínculos familiares y las carencias de los sectores populares urbanos:

*“Había muchos chicos que a veces tenían para comer y a veces no tenían... el Polo Obrero vinieron con la propuesta de un comedor para el barrio... rápidamente ya teníamos el comedor. Nosotros nos encargábamos de cocinar y hacer el pan. El comedor funcionaba de lunes a viernes para el almuerzo. Era fundamental que los chicos coman en el comedor”* (entrevista a Josefa, ex integrante de la red del Polo Obrero que en el 2013 participó como integrante de la red del Movimiento Evita).

*Por intermedio de chicas del barrio Río Dulce que eran familiares de vecinas de nosotros es que traen al Polo Obrero, no al Partido Obrero. Porque uno es Partido Obrero y otro Polo Obrero. El Polo Obrero sería más a la cosa social.”* (Entrevista a Mirta, ex integrante de la red del Polo Obrero que en el 2013 participó como integrante de la red del Movimiento Evita).

En relación al ordenamiento diario de una organización territorial, aquí como en muchos lugares, las mujeres poseen una autoridad práctica y son sostenes de éstas redes de sociabilidad e intercambio. Con ello, hay una asociación de la figura de la mujer con una definición moral de cuidado de los pobres o desposeídos (Auyero, 2001) y como animadoras comunitarias.

*La mayoría eran mujeres. El grupo que había empezado era lindo porque hasta hombres había. Porque los hombres nos cortaban leña, es decir, habían armado las mesas de tarima para que los chicos puedan comer, hasta que, bueno... después de un tiempo hemos quedao mujeres”. (Entrevista a Fabiana, ex integrante de la red del Polo Obrero que en el 2013 participó como referente territorial de la red del Movimiento Evita).*

Como se señaló en un principio, las vecinas se incorporaron al Polo Obrero con lo que pudieron establecer un comedor de “piso de tierra” en la



casa de “una compañera” del Barrio hasta principios del año 2006<sup>21</sup>.

Josefa comentaba que “era la referente política del Barrio” con lo que tenía que asistir a las reuniones “en el local” de la organización y luego llevar adelante las “reuniones” en el Barrio con los vecinos para tomar las decisiones en relación al comedor en donde asistían “200 chicos”, a los planes del Programa de Empleo Comunitario (PEC) y las unidades alimentarias o los vales de alimentos: “*Si pedíamos para 100, nos daban para 40. El Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia siempre nos daba por debajo de lo que pedíamos*”.

En este sentido, las reuniones dentro del barrio cumplían, en términos analíticos, una triple función: eran organizativas, de legitimación y de regulación. Organizativas porque podían definir y coordinar acciones o tareas necesarias para la organización territorial. Por ejemplo Fabiana “se encarga de los trámites del comedor y de los listados de los planes” y Mirta de “retirar los alimentos e invitar al vecino a una marcha”. Muchas de estas acciones coordinadas se consensuaban en y dentro de las reuniones.

En cuanto a la segunda función, mientras las reuniones sean numerosas o con fuerte presencia y participación de los vecinos, el Polo Obrero podía legitimarse en su territorialización política, creando eficacia simbólica y “resolviendo problemas”. Y por último, en relación a la función de regulación, las presencias en las reuniones podían servir como un indicador preciso para definir el “compromiso” y por ende, “sumabas” para estar en la consideración de “un plan” o de una determinada ayuda social. Las redes de sociabilidad se expresan en el mundo social en términos como favor, ayuda y compromiso.

Cartografiando la situación, la necesidad era el criterio de merecimiento formalmente sancionado por las normativas de cualquier ayuda social. A esto, se sumaba el compromiso político que era parte de los criterios de

---

<sup>21</sup> Una de las razones de la baja de los comedores fueron las nuevas normativas ministeriales. Por ejemplo no podía instalarse el comedor en una vivienda; debía tener instalaciones como baños y salón en condiciones, entre otras medidas. Para leer el posicionamiento del Polo Obrero sobre la cuestión, ver: <http://po.org.ar/blog/2006/04/20/discriminacion-contra-comedores-del-polo-obrero/> Recuperada el 16 de junio de 2013.

merecimiento puestos a jugar por los referentes en la gestión y asignación de la ayuda social. La constitución y permanencia de redes políticas no puede explicarse por los arreglos morales o el interés económico.

Josefa era referente territorial pero con ella, había un grupo de mujeres que tenían tareas concretas en la red. Fabiana comentaba *“hacíamos pastaflora y esa plata era para... porque yo era la encargada. Esa plata recaudábamos y la poníamos en una caja que cuando nosotros queríamos supuestamente ir al ministerio, a ver como estaban los expedientes”*. Esta responsabilidad que tenía Fabiana le implicó qué: *“Y así hemos podido tanto yo como seis chicas más hemos podido agarrar planes porque éramos las encargadas de llevar o traer cosas”*.

El comedor funcionó, como se dijo anteriormente, por el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación con la coordinación del Polo Obrero. Los comestibles brindados eran lo que los vecinos señalan como lo “seco” en donde no contemplaban “las carnes y las verduras”. En el período de la Intervención Federal de 2004, semanalmente se movilizaban a los fines de conseguir el subsidio del “Programa Social Comunitario” para “la carne y la verdura”, necesaria para el funcionamiento del comedor.

Cuando asumió Gerardo Zamora como Gobernador de la Provincia en Marzo de 2005, la Provincia dejó de brindar el subsidio en cuestión a los comedores que coordinaba el Polo Obrero. La razón de esta decisión yace en la necesidad de consolidar las redes políticas del gobierno, legitimarse con sus bases de apoyo político electoral y expandirse en el territorio. A esto, hay que sumar los cambios en las normativas del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación para finales de 2005 en donde no podían hacerlo en “una casa de familia” con lo que la experiencia del comedor estaba en jaque:

*Y bueno lo primero que nos daban era lo comestible, es decir, lo seco. Los fideos, la azúcar, eso por intermedio nos daban del Polo Obrero pero venía de la Nación. Ellos nos daban y aquí hemos hecho marchas para poder sacar un subsidio provincial para que nos den lo que sería para la verdura y la carne, nos daban como te digo el Ministerio de Desarrollo Social de la Pro-*

*vincia en ese tiempo, cuando estaba la intervención. Imagínate el Polo nos brindaba de allá, como te digo el fideo, la azúcar, el puré de tomate, todas esas cosas pero ya no teníamos para la carne, la verdura y que hacíamos nosotros pero ya que nos daban la harina hacíamos pastaflora, hacíamos pan para vender y para poder comprar las cosas. Porque ya se habían terminado en el tiempo de la intervención, ya viene el gobierno de Zamora y... nos dejaron de ayudar. (Entrevista a Fabiana).*

En este contexto, para el año 2006 dejó de funcionar el comedor pero el Polo Obrero-Partido Obrero continuó con su organización territorial en el Barrio Textil de la Banda hasta el año 2009. Entre el 2006-2009 la organización territorial se sostuvo por la capacidad de movilización para reclamar y la eficacia simbólica construida allí, que afianzaba la representación política de la organización. Por otro lado, la posibilidad, aunque sea limitada, de conseguir recursos materiales como planes de la ayuda social u otro tipo de asistencia social, contribuyó a la permanencia en el territorio. Sobre esto, la disputa por recursos creó oportunidades y limitaciones para la acumulación política de la organización.

El final de la organización territorial en el año 2009 respondió a los siguientes hechos: el primero, una crisis interna de los integrantes de la organización respecto a las prácticas adoptadas para conseguir los recursos materiales y la baja eficacia de resultados; el segundo, la expansión de las redes partidarias del gobierno provincial que tensionó hasta poner en crisis la red del Polo Obrero-Partido Obrero.

A principios del 2013, estos mismos vecinos se organizaron políticamente dentro del Movimiento Evita. Retomaron la forma organizativa que fueron construyendo dentro de la socialización barrial. La diferencia con la experiencia que tuvieron dentro del Polo Obrero es que no se propusieron organizar un comedor sino más bien gestionar y administrar las políticas sociales brindadas por las instituciones estatales en donde el Movimiento Evita podía implementarlas.

Las reuniones se realizaban todas las semanas los días miércoles por la noche en la casa de Fabiana. La mayoría de los vecinos que asistían

a las reuniones tenían trabajos informales como por ejemplo ayudantes de albañilería, empleadas domésticas, cuidadoras de enfermos, entre otros empleos ocasionales. Sobre esto, se advertía la condición informal de sus trabajos y los límites estructurales para ampliar el horizonte de expectativa laboral basado en el salario como eje vertebral de sus vidas cotidianas.

Una de las primeras acciones realizadas por el Movimiento Evita dentro del barrio fue propuesta e impulso de los mismos vecinos. Se realizó una caminata de vecinos por el barrio identificando problemáticas y entablando diálogo con los que se acercaban o abrían las puertas de sus casas. Esta acción posibilitó que el barrio identifique a la organización territorial, sus dirigentes territoriales y la invitación de los integrantes de la organización a sus vecinos para integrarse al trabajo político.

Luego de la caminata, la organización escribió una nota desde la casa de Fabiana para el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia en donde se pedía la intervención para solucionar problemas socio habitacionales. Por ejemplo, en el medio del barrio se había formado una especie de lago con agua estancada en donde se producía un criadero de insectos y generador de enfermedades para sus habitantes.

Luego de un mes de presencia de la organización kirchnerista en el barrio, los vecinos decidieron realizar en una tarde de domingo la “chocolateada” para “los changuitos del barrio”. La organización política aportó los elementos necesarios para la merienda y contribuyó con facturas para acompañar al chocolate. Los vecinos garantizaron el trabajo de difundir la actividad entre los del barrio y preparar desde el día anterior el trabajo. Hubo un significativo esfuerzo puesto allí, que se reflejó en el tiempo trabajado para la actividad. Fabiana recordaba que pegaron los cartelitos de la chocolatada en todas las despensas del barrio.

En la actividad no sólo estuvieron presentes los niños, también asistieron los padres que socializaron con la organización para consultar posibilidades de gestión de diversas problemáticas que atraviesan su vida en el barrio. La actividad posibilitó que se incorporen más vecinos a la organización y que ésta tome mayor trascendencia en el territorio. Hay que resaltar que no sólo están en juego dimensiones materiales, sino también

afectivas, estéticas, éticas y corporales de las experiencias de los vecinos. “Poner el cuerpo” por un vecino, para mejorar las condiciones de vida, es algo muy valorado en las redes partidarias y en la ética de los referentes territoriales.

Los conflictos advenían cuando los actores consideraban que la equivalencia de las relaciones entre vecinos, referentes territoriales y dirigentes, o con el trabajo político, se había vulnerado. Los vínculos eran permanentemente reconstruidos y negociados en función de esas reflexiones morales entre lo dado y lo recibido. Es interesante recordar que cuando el Movimiento Evita “tuvo lugares” para inscribir a vecinos a un proyecto de viviendas, se desarrolló un conflicto entre las vecinas debido a que se cuestionaban merecimientos y compromisos sobre sus trabajos políticos.

Dentro de las acciones políticas desplegadas por la organización territorial del Movimiento Evita en el barrio textil se destacaron la administración de planes de PEC, el programa de alfabetización del Ministerio de Educación de la Nación, y administraron alimentos que se distribuían entre los vecinos que formaban parte de la red política.

El caso presentado contribuye a sostener que las formas de organización territorial de los sectores populares preceden a las conformaciones partidarias u organizaciones políticas. Más bien, las primeras le dan la dinámica necesaria para jugar en los procesos y coyunturas.

### **A modo de cierre**

La emergencia de las organizaciones kirchneristas en un espacio político como el santiagueño no puede ser comprendida sin tener en cuenta las prácticas políticas de las conducciones, los dirigentes territoriales, de los militantes como de aquellos que no se sienten identificados por ninguno de los términos antes mencionados. En este sentido, las prácticas políticas son estructuradas y estructurantes de los sentidos de visión y división del mundo social, que normalizan y regularizan “el vivir y sentir” de lo político.

El Movimiento Evita se insertó en la provincia - y principalmente en el conglomerado Santiago La Banda - procesando las experiencias nacio-

nales y provinciales del “hacer política”. En este sentido, la organización abordada contiene formas de organización que retoman la tradición peronista, relacionándose con los sectores populares a través de sedimentadas redes de sociabilidad e intercambio que se caracterizan por distribuir bienes materiales y simbólicos.

En base a la experiencia del Movimiento Evita y de los vecinos del barrio Textil de La Banda, el artículo dio cuenta que la organización territorial es un conjunto de prácticas sostenidas en el tiempo dentro de una comunidad. Estas prácticas, comprenden tareas específicas distribuidas según la posición que ocupan los integrantes dentro de las organizaciones. Estas tareas se inscriben dentro de la sociabilidad política que tienen la conducción de las organizaciones, los referentes territoriales y los militantes, brotando una especificidad política que es vivida y sentida como razonable.

## Bibliografía

- ADLER LOMNITZ, L. (2002) “Redes sociales y partidos políticos en Chile”, en *Redes-Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*, Núm. 3, septiembre-noviembre 2002, Barcelona.
- AUYERO, J. (1997) “Estudios sobre clientelismo político contemporáneo”, en *Auyero (comp.) ¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*, Editorial Losada, Buenos Aires.
- AUYERO, J. (2001) “La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo”, Manantial, Buenos Aires.
- BRUSCO, V.; NAZARENO, M.; y STOKES, S. (2005) “Ingreso, región y la calidad de la democracia en la Argentina”, en *Democracia local, Samuel Amaral y Susan C. Stokes (eds.)*, Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, Buenos Aires.
- CAMPOS, H. (2015) “las organizaciones kirchneristas en Santiago del Estero: un estudio sobre la política popular (2005-2013)”, en *Revista Astrolabio, Nueva Época*, Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad (CIECS), perteneciente al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y a la Universidad Nacional de Córdoba (UNC)
- CAMPOS, H. (2014) “La constitución del partido y del frente electoral Compromiso Social dentro de las condiciones de posibilidad del régimen político de Santiago del Estero”, en *Revista Trabajo y Sociedad*, NB (Núcleo Básico de Revistas Científicas

Argentinas), (Caicyt-Conicet), N° 23, Invierno 2014, Santiago del Estero.

- CAMPOS, H. & SCHNYDER, C. (2015). “Del Menemismo al Kirchnerismo. Una mirada extracéntrica de las transformaciones de la política popular en Santiago del Estero”, texto inédito, Instituto de Estudios para el Desarrollo Social, Universidad Nacional de Santiago del Estero.
- DARGOLTZ, R., GEREZ, O., CAO, H. (2006) “El nuevo Santiagueño: cambio político y régimen caudillista”, Biblos, Buenos Aires.
- FREDERIC, S. & SOPRANO, G. (2009) “Construcción de escalas de análisis en el estudio de la política en sociedades nacionales”, en *Frederic, Sabina y Soprano, Germán (compiladores). Política y variaciones de escalas en el análisis de la Argentina*, Prometeo, Buenos Aires.
- GÓMEZ, M. & MASSETTI, A. (2009) “Los movimientos sociales dicen. Conversaciones con dirigentes piqueteros”, Nueva Trilce, Buenos Aires.
- LEVITSKY, S. (2005) “La transformación del Justicialismo: del partido sindical al partido clientelista 1983-1999”, Siglo XXI, Buenos Aires.
- MASSETTI, A. (2009) “La década Piquetera (1995-2005). Acción Política y protesta social de los movimientos territoriales urbanos”, Nueva Trilce, Buenos Aires.
- MAUSS, M. (1971) “Relaciones reales y prácticas entre la sociología y la psicología”, en *Sociología y Antropología*, Tecnos, Madrid.
- MERKLEN, D. (2005) “Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)”, Gorla, Buenos Aires.
- MERKLEN, D. (1991) “Asentamientos en la Matanza. La terquedad de lo nuestro”, Catalogo, Buenos Aires.
- MOSCOVICH, L. (2009) “Gobernadores vs organizaciones: Política social y federalismo durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández”, en *Congreso de la IPSA*, Julio de 2009, Santiago de Chile.
- NATALUCCI, A. (2012) “Los movimentistas. Expectativas y desafíos del Movimiento Evita en el espacio kirchnerista (2003-2010)”, en *Pérez, Germán; Natalucci, Ana (editores) (2012) “Vamos las Bandas: Organizaciones y militancia kirchnerista”*, Nueva Trilce, Buenos Aires.
- ORTIZ DE ROZAS, V. (2014) “Dirigentes representativos y capital territorial. Los partidos provinciales a través del estudio de los capitales políticos de los líderes intermedios. Santiago del Estero (1999-2013)”, Tesis doctoral en Universidad de Buenos Aires.
- QUIRÓS, J. (2014) “La política vivida: una propuesta programática desde la antropología”, en *Forni, P. y Castronuovo, L. (comp.) (2014) Ni piqueteros ni punteros. Organizaciones populares durante el kirchnerismo*, EDULP, La Plata.
- QUIRÓS, J. (2011) “El porqué de los que van. Peronistas y piqueteros en el Gran Buenos Aires (una antropología de la política vivida)”, Antropofagia, Buenos Aires.



- QUIRÓS, J. (2006) “Cruzando la Sarmiento. Una etnografía sobre piqueteros en la trama social del sur del Gran Buenos Aires”, Antropofagia, Buenos Aires.
- PICCO, E. (2012) “Medios, Política Poder en Santiago del Estero (1859-2011). Hacia una teoría política de la comunicación subnacional”, INDES, Santiago del Estero.
- SALTALAMACCHIA, H. (2005) “Del proyecto al análisis: aporte a una investigación cualitativa socialmente útil”, en *Tomo I*, El autor, Buenos Aires.
- SAWICKI, Frederic (2011) “Para una sociología de los entornos y de las redes partidistas”, en *Revista de Sociología* N°25/2011, Universidad Nacional de Chile.
- SCHNYDER, C. (2011) “Política y Violencia en la Democracia Argentina. La democratización sub-nacional a la luz de las prácticas partidarias y los usos de la policía durante el juarismo en Santiago del Estero”, Tesis doctoral en Universidad Nacional de Rosario.
- SCHNYDER, C. (2013) “Política y Violencia. Santiago del Estero 1995-2004”, EDUNSE, Santiago del Estero.
- SCHNYDER, C. & REA, P. (2007) “Alcances de la transformación de los partidos en Santiago del Estero. El caso del Frente Cívico por Santiago en el proceso electoral 2005-2007”, presentado en *Sexta Reunión de la Red Nacional sobre Procesos Electorales, Instituciones Políticas y Ciudadanía*, Instituto de Investigaciones Gino Germani, 29 de agosto de 2007, Buenos Aires.
- SILVETI, M. (Comp.) (2009) “El protector ilustre y su régimen: redes políticas y protesta en el ocaso del juarismo”, INDES, Santiago del Estero.
- SILVETI, M. & SALTALAMACCHIA, H. (2009), “Movilización popular y régimen político en Santiago del Estero”, en *Silveti (Comp) El protector ilustre y su régimen: redes políticas y protesta en el ocaso del juarismo*, INDES, Santiago del Estero.
- SVAMPA, M. & PEREYRA, S. (2003) “Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piquetera”, Biblos, Buenos Aires.
- VOMMARO, G. (2014) “Interés, identidad, arreglos morales: notas para pensar la participación política popular en Argentina”, en *Forni, P. y Castronuovo, L. (comp.) (2014) Ni piqueteros ni punteros. Organizaciones populares durante el kirchnerismo*, EDULP, La Plata.
- VOMMARO, G. (2009a) “Redes políticas y redes territoriales en la construcción del posjuarismo”, en *Silveti (Compiladora) (2009) El protector ilustre y su régimen: redes políticas y protesta en el ocaso del juarismo*, INDES. Santiago del Estero.
- VOMMARO, G. (2009b) “Diez años de ¿Favores por votos? El clientelismo como concepto y como etiqueta moral”, en *Eduardo Rinesi, Gabriel Vommaro y Matías Muraca (comps.), “Si este no es el pueblo...”. Hegemonía, populismo y democracia en Argentina*”, UNGS/UNMDP, Buenos Aires.
- VOMMARO, G. & QUIRÓS, J. (2011) “Usted vino por su propia decisión: repensar el clientelismo en clave etnográfica”, en *Desacatos*, N°36, mayo-agosto 2011.



## Fuentes

- Archivo de la Biblioteca provincial 9 de Julio. Visitada entre Abril y Diciembre de 2012.
- Archivo Diario El Liberal, Diario Nuevo Diario y Diario Digital Panorama.
- Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (DINREP) del Ministerio de Economía de la Nación (2013).
- Documentos de las organizaciones kirchneristas. Revisados en Septiembre de 2012.
- Entrevistas a dirigentes e integrantes del Movimiento Evita y de las organizaciones kirchneristas.
- Informe de Relevamiento de Programas y planes sociales (2005). Elaborado por Fundación Utopía. Centro para la promoción humana y el desarrollo social.
- Observación participante de actividades, actos, reuniones y movilizaciones del Movimiento Evita y de las organizaciones kirchneristas.
- Proyecto Política y Ciudadanía en Santiago del Estero (2012) “*Militancia, articulación con el Estado y perspectiva electorales de las organizaciones políticas en Santiago del Estero*”. Documento en base al panel y debate abierto realizado el 13 de Abril de 2012.
- Registro Filmográfico del Cierre de Campaña del PJ para elecciones de Febrero de 2005.
- Registro Filmográfico del Congreso NOA de la Militancia “Mario Giribaldi-Cecilio Kamenetzky” realizado por Compromiso Social. 09/10/2010.
- Tribunal Electoral de la Provincia de Santiago del Estero.



# **Representación, deliberación y escala: cambiar el enfoque sobre lo local en la participación**

*Rocío Annunziata*

El presente trabajo se propone analizar las políticas participativas contemporáneas en el marco de una reflexión sobre los condicionamientos de la escala local para la participación. Mientras que la visión predominante en las teorías de la democracia participativa y en los estudios sobre dispositivos participativos sugieren que el ámbito local es el más adecuado para la participación de la ciudadanía (1), argumentaremos que la mayor escala permite, al contrario, una participación de mejor calidad y politicidad. A la luz de algunas experiencias participativas en Argentina y Brasil (2), y de desarrollos conceptuales innovadores que se han dado en la teoría política recientemente (3), buscaremos mostrar que la participación sólo puede ser deliberativa en aquellos casos en los que es posible articularla con formas de “representación ciudadana”, y por lo tanto, en aquellos casos en los se produce una participación más allá de la pequeña escala (4).

## **Lo local en las teorías participativas**

Las teorías de la democracia participativa sostuvieron que el ámbito más propicio para la participación ciudadana era el ámbito local o barrial - además del lugar de trabajo, la oficina o la fábrica - ya desde fines de los años sesenta. Tal era la postura de Peter Bachrach (1973), Carole Pateman (1970) o Benjamin Barber (1984), por ejemplo. Llamativamente, también autores que eran blanco de las críticas de estas teorías, como Joseph Shumpeter (1983), habrían admitido que, en el ámbito local, los ciudadanos sí podían involucrarse, con conocimiento adecuado y voliciones definidas,

en los asuntos políticos. De hecho, como señala Ramos (2015b) desde la Grecia Antigua, pasando por las teorías de Rousseau o de los Federalistas, se ha sostenido que, a medida que aumenta el tamaño o la escala de la comunidad, se reduce la participación, y, al contrario, a medida que son más reducidos la superficie, la cantidad de ciudadanos o el nivel administrativo, habrá mayores chances de desarrollar procesos participativos.

Las políticas participativas que se pusieron en marcha desde los años noventa, y que se inspiraron indirectamente en las teorías de la democracia participativa, se han justificado también en una vinculación intrínseca que existiría entre lo local y la participación, combinando generalmente descentralización municipal con apertura de instancias participativas para los vecinos (Annunziata, 2013). Los “dispositivos participativos” han sido así generalmente legitimados en virtud de un “saber de la experiencia” atribuido a los vecinos, formulado según la idea de que “nadie conoce mejor los problemas de un barrio que los vecinos que viven en él”. Se trataría de un saber que es producto del habitar cotidianamente el territorio, el barrio, y de toparse con los problemas repetidamente, que también ha sido denominado en la literatura “saber de uso” (Sintomer, 2008; Talpin, 2008) o “saber local” (Cuny, 2008).

Lo cierto es que la proliferación de dispositivos participativos y el auge de un discurso “participacionista” han ido de la mano con el ascenso paralelo de lo que podría llamarse un discurso “localista” (Annunziata, 2012). El mismo se define como el discurso que hace de la política local el modelo de toda política. Atribuye al ámbito local una serie de rasgos valorizantes que nunca se ponen en cuestión: “lo local” se presenta como el espacio de lo cotidiano, de la singularidad de las vivencias, de los vínculos directos e inmediatos, del contacto, de la accesibilidad, de las identidades más “auténticas”. Y se mantiene, al mismo tiempo, en una indefinición que le permite conservar y cultivar una imagen idealizada. Es por eso precisamente que “lo local” no puede ser concebido como una “objetividad”, como una escala determinada del sistema político o de la vida social. En los argumentos y en las prácticas de los actores políticos, “lo local” tiene como referencia quizá las “provincias”, los “municipios”, el “territorio”,

las “ciudades”, los “barrios”, y se constata que nunca remite verdaderamente al mismo objeto. “Lo local” puede, entonces, significar una escala u otra en una división político-administrativa; y puede también no tener relación con estas divisiones formales, sino en cambio remitir a tal o cual identidad histórica tradicional, o incluso tener límites más difusos como el “territorio”. Pero “lo local” parece ser más merecedor de una imagen idealizada cuando es más local, más singularizado, más específico. Incluso las instancias políticas municipales producen y defienden, como decíamos, procesos de “descentralización” de la escala que ya es la más descentralizada del Estado, dividiendo al territorio en distritos, comunas o unidades administrativas (y en estos procesos es que se asientan generalmente los dispositivos participativos que promueven). Es preciso notar entonces, que “lo local” no es un lugar, un espacio objetivable; es más bien un lazo subjetivo, de acercamiento, de contacto, de proximidad (Annunziata, 2012), que se comprende en relación a algo más lejano, más general, más abstracto o más mediatizado. Se trata, pues, de un lazo de acercamiento que no puede ser fijado en un estado: “lo local” parece siempre poder *devenir más local*. Es esta imposibilidad de objetivarlo lo que ha convertido a “lo local” en el centro de una ideología o discurso “localista”, sobre el que se ha asentado sin dudas la justificación de los dispositivos participativos, retroalimentando a su vez la imagen valorizada de “lo local” como un ámbito por excelencia “participativo”.

Aunque no ha sido frecuente, algunos autores han señalado que la escala local puede estar acompañada de un espíritu particularista y “de campanario” y que la pequeña escala debería ser vista como uno de los principales “límites” de las formas participativas contemporáneas. Por ejemplo, Yves Sintomer ha afirmado en este sentido: “*No podemos negar que un espíritu de campanario tienda a acompañar con mucha frecuencia la participación en la escala micro-local*” (Sintomer, 2003: 9). Loïc Blondiaux comparte esta afirmación cuando sostiene que la escala micro-local contribuye a exacerbar los egoísmos locales y sociales y a avivar las preocupaciones sobre el entorno inmediato (Blondiaux, 2014). Sin embargo, el discurso predominante (especialmente académico, pero también político, podemos agregar) es el que nos habla sobre las ventajas de la pequeña escala para la

participación; éste es un discurso que pocos investigadores convocaron a revisar (Avritzer, 2015), y es como aporte a esta revisión que orientamos las páginas que siguen.

### **Comparando experiencias participativas de distinta escala**

Para observar la influencia de la escala en la participación ciudadana, es interesante comparar los casos más frecuentes en nuestra región, en los que la participación es fomentada en el ámbito micro-local, con otras experiencias latinoamericanas más excepcionales, que han sido pensadas para que la participación ascienda progresivamente en la escala hasta llegar al ámbito nacional. Como ilustración de cada caso, tomaremos el Presupuesto Participativo en Argentina y las Conferencias Nacionales en Brasil, respectivamente. Mientras que en el Presupuesto Participativo resulta difícil que puedan desplegarse prácticas deliberativas, algunas investigaciones constatan para el caso de las Conferencias Nacionales el incremento del potencial deliberativo a medida que se asciende en los niveles, sobre todo al llegar al estadual y nacional.

#### *El Presupuesto Participativo en Argentina*

El Presupuesto Participativo se desarrolló por primera vez en Porto Alegre, Brasil, en 1989, otorgando a la ciudadanía la posibilidad de discutir y votar el destino del presupuesto municipal mediante reuniones en asambleas y selección de proyectos. En Argentina fue recién luego de la crisis de 2001 que emergieron las primeras experiencias, en la Ciudad de Buenos Aires y en Rosario. En 2006 comenzó la implementación de esta herramienta en Morón y en 2008 se produjo un crecimiento acelerado hasta llegar a más de cincuenta experiencias en catorce provincias actualmente. En el presente, 29% de la población vive en un municipio con presupuesto participativo (Martínez y Arena, 2013). Las metodologías implementadas en el presupuesto participativo son heterogéneas en el país y los municipios que llevan adelante esta práctica presentan una variedad de signos políticos, o son gobernados por fuerzas de variadas etiquetas.

En general, podemos decir que se trata de un ciclo compuesto por varias etapas<sup>1</sup>: en la primera etapa los vecinos plantean sus ideas y preocupaciones en asambleas por barrios; en la segunda etapa se elaboran los proyectos que surgen de esas ideas en asambleas más reducidas para llegar a una lista definitiva que luego se someterá a votación; en la tercera etapa se realiza la votación de los proyectos que suele ser abierta a toda la comunidad; finalmente, el año siguiente el gobierno municipal ejecuta los proyectos. Antes de pasar la votación, la elaboración de los proyectos siempre contempla un momento que se denomina “análisis de factibilidad”, en el que los funcionarios de todas las áreas filtran la lista establecida en las asambleas, definiendo cuáles de los proyectos son factibles y cuáles quedan afuera de la votación. Lo más frecuente, sobre todo en las ciudades de mayor tamaño, es que el dispositivo se apoye, en todas estas etapas, en procesos previos de descentralización municipal, que dividen al territorio en comunas, distritos o barrios. Es en estos espacios que se generan las propuestas, y se seleccionan los proyectos, y el presupuesto asignado es también distribuido en función de un criterio predominantemente territorial.

En las experiencias de Presupuesto Participativo, hemos podido observar una “lógica de fragmentación” que es doble: está dada, por un lado, por el criterio territorial, que prevalece tanto en la concepción de los proyectos y en su votación como en la distribución del presupuesto; y, por otro lado, por las motivaciones de los ciudadanos para participar, que suelen enraizarse en la experiencia cotidiana, en los problemas experimentados a diario en los barrios, y que los conducen a participar en función de “su” proyecto o del proyecto de “su” barrio, frente a los otros ciudadanos que tienen a su vez “sus” proyectos. Al ser invitados los ciudadanos a transmitir los problemas que padecen cotidianamente en su barrio y sus ideas para resolverlos, ocurre con frecuencia que los dispositivos participativos parecen convertirse en “ventanillas de reclamos”; los funcionarios responsables de las instancias participativas se refieren a esto como la “catarsis” de los ciudadanos. Como los ciudadanos participan motivados por una preocupación de su entorno inmediato, de su esquina, de su cuadra, de su barrio, en los intercambios

---

<sup>1</sup> Seguimos en este punto Annunziata (2013).

y momentos de selección colectiva de proyectos tienden a guiarse por la intención de hacer prevalecer “su proyecto” (Annunziata, 2015).

En estas condiciones, ¿es posible la deliberación? Los ciudadanos se reúnen durante todo el año en asambleas en las que se produce una interacción y una comunicación que tienen que conducir a establecer un listado de proyectos para cada barrio, por lo que podría suponerse que deliberan y así lo asumen muchas veces los análisis. Estas asambleas están siempre coordinadas por algún funcionario del gobierno municipal, ya sea un funcionario territorial o un experto especialista en participación, que el municipio pone a cargo de la coordinación de la herramienta. Los funcionarios ordenan los turnos y las formas de tomar la palabra, establecen el orden del día y las fechas de reunión, regulan los tiempos y, sobre todo, conducen y reconducen la discusión permanentemente, señalando las atribuciones inherentes al gobierno municipal, las superposiciones con políticas públicas o programas que se están implementando, prometiendo mediaciones a favor de los vecinos en temas conflictivos, excusando al gobierno de no haber implementado tal proyecto, etc. Pero es preciso hacer dos observaciones. Por un lado, ¿cuál es el intercambio principal que se da en las asambleas? Si se presta atención a las interacciones, casi la totalidad de los ciudadanos se dirigen más bien al coordinador de la reunión que al resto de los ciudadanos considerados como audiencia. Se trata menos de convencer a los otros, en tanto que oradores, que de plantear una pregunta sobre el rechazo de su proyecto, pedir una explicación, reclamar la ejecución o exigir un monto más elevado y, sobre todo, expresar sus reclamos sobre los problemas que los aquejan cotidianamente. Ya que este es el intercambio principal, intercambio en el que el coordinador de la reunión aparece como el centro de una figura radial al que se le dirigen todos los discursos, estando en posición de escucha de las demandas de los vecinos, no se puede afirmar que se constate una deliberación entre los ciudadanos (Annunziata, 2013).

La segunda observación tiene que ver con el tipo de intervención de los vecinos. Como los mismos se movilizan en función de problemas que padecen cotidianamente, que los afectan personalmente, se acercan al presupuesto participativo buscando que se presente y sea seleccionado “su



proyecto”, que defienden en todas las etapas, como dijimos. Llegar a una lista de proyectos supone un acuerdo de los vecinos, supone llegar, de una u otra forma, a una lista en común. Pero en general es el coordinador de las reuniones quien plantea la forma de llegar a este acuerdo como medio de conciliar las diversas particularidades presentes. De manera que se instala una dinámica de negociación, en la que la solución suele tener una estructura de reparto, con fórmulas como las siguientes: “un proyecto para el barrio del Sr. X, un proyecto para el barrio de la Sra. Y”, o bien “no es posible construir rampas de acceso en todo el barrio, hay que elegir dos calles, y así la Sra. Y podrá tener también su proyecto de erradicación del basural de su esquina”. Por otra parte, la modalidad más frecuente de intervención de los vecinos es el relato y el testimonio, de manera que el lugar que tienen la experiencia y la vivencia singular en el desarrollo de los intercambios es muy significativo. Esta vivencia es narrada, muchas veces, como una experiencia sufrida, transformándose así la actividad de tomar la palabra en una actividad catártica. Los funcionarios suelen subrayar esta dimensión expresiva de la subjetividad y utilizan ellos mismos el término “catarsis” para referirse a lo que hacen los vecinos, al menos en los primeros momentos, en las instancias participativas. Los vecinos hablan con frecuencia en primera persona, compartiendo la narración de su experiencia singular del barrio o de sus problemas particulares (Annunziata, 2013). Esta narración de la experiencia está legitimada por el reconocimiento de un saber ciudadano surgido de la vivencia cotidiana del barrio y del territorio (el “saber de la experiencia” que mencionamos más arriba).

### *Las Conferencias Nacionales en Brasil*

Refiriéndose a investigaciones empíricas desarrolladas en Brasil, en ciudades de distinto tamaño y a través de la comparación entre niveles que permite el original dispositivo de las Conferencias Nacionales (barrial, municipal, estadual y federal), Leonardo Avritzer (2015) ha realizado un diagnóstico que coincide con el que presentamos sobre el Presupuesto Participativo en Argentina: la pequeña escala tiende a producir una forma más estrecha de participación.

Las Conferencias Nacionales brasileñas o Conferencias de Políticas Públicas tienen la singularidad de permitir una participación ciudadana ligada a las decisiones a nivel nacional, de manera que se vuelven una institución vanguardista en la región latinoamericana. Se trata de un dispositivo cuya existencia es de larga data, pero que ha sido revitalizado en Brasil durante los últimos años. De las 125 Conferencias Nacionales que tuvieron lugar entre 1941 y 2012, 89 se dieron durante el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva (Ramos, 2015b). En alguna de las fases de las Conferencias Nacionales ha participado alrededor del 6% de la población de Brasil, entre 2003 y 2012 (Avritzer, 2012b). La incidencia en la toma de decisiones ha sido variada, dependiendo del tema de la conferencia: por ejemplo, ha sido más débil en las áreas de salud y seguridad pública y más fuerte en las áreas de políticas de género y protección alimentaria (Avritzer, 2012b). Las Conferencias Nacionales son convocadas por los distintos ministerios e involucran a actores ciudadanos, expertos sectoriales y representantes del sector público en diversas proporciones<sup>2</sup>.

El ciclo de las Conferencias comienza generalmente por una primera fase municipal<sup>3</sup>, en la que la participación es libre y abierta, y en la que se eligen las propuestas a debatir en el segundo nivel, del mismo modo que los delegados que participarán en la fase siguiente. La segunda fase corresponde a la fase estadual (una por cada uno de los 27 estados de la federación brasileña), y la participación se limita en ellas a los representantes electos durante las conferencias municipales. En esta instancia se seleccionan las propuestas y los delegados que formarán parte de la última etapa a nivel nacional. En el final del ciclo, durante las conferencias nacionales, se seleccionan las propuestas definitivas a través de la participación de los delegados provenientes de todo el territorio del país.

El análisis de las prácticas sugiere el incremento del potencial delibera-

---

<sup>2</sup> El establecimiento de porcentajes de participación de la “sociedad civil” en cada conferencia, junto con los porcentajes de participación fijados para otros actores como asociaciones profesionales o decisores políticos, podría conferirle al dispositivo un carácter corporativo que quedará por indagarse en futuros trabajos.

<sup>3</sup> En algunas conferencias se realizan también foros barriales previos a la instancia municipal.

tivo a medida que se asciende en los niveles (*scaling up*), particularmente al llegar al estadual y nacional. En el nivel más local, predomina la informalidad de los intercambios y los argumentos más personales y narrativos, mientras que en los niveles más altos es posible observar cómo incluso las mismas propuestas se defienden con otro tipo de argumentos, con mayor información técnica y legal y mayor grado de generalidad (Avritzer, 2015). Como sostiene Alfredo Ramos (2015b), durante el proceso de las Conferencias Nacionales, se constata un repertorio de saberes que va más allá de los saberes de uso, probando la existencia de una diversidad cognitiva que posibilita una gran eficacia en la participación, más allá de la escala local. En los niveles barrial y municipal el “saber de uso” es el más presente, pero al llegar al nivel estadual aparecen otro tipo de saberes en juego y las experiencias personales van teniendo menos lugar. En efecto, en el nivel estadual, las propuestas que vienen de los niveles precedentes son con frecuencia modificadas, en particular en base a argumentos técnicos, y aparecen además nuevas propuestas. Algunos participantes manifiestan haber cambiado de opinión luego de los debates (Ramos, 2015b). Estos rasgos se intensifican en la etapa nacional, en la que predominan los saberes técnicos, profesionales y normativos (Ramos, 2015b)<sup>4</sup>.

Analizando las Conferencias de Salud y de Mujeres, Ramos y Feres Faria (2013) notan ya un salto cualitativo en la calidad de la deliberación cuando se pasa de las primeras instancias barriales a las municipales. Mientras que en las primeras:

*...la dinámica de discusión, en ambos casos, se basó más en experiencias personales a partir de las cuales elaborar propuestas [en las segundas]... la circulación de saberes y aprendizajes y su interacción fue mayor, construyéndose una posición más informada sobre el área en cuestión (...) era más significativo cómo los argumentos utilizados no se referían más a cuestiones barriales o distritales, sino que se trataba de argumentos referidos al municipio como un todo y con argumentos diferentes, más sofisticados técnica y políticamente. (Ramos y Feres Faria, 2013: 52-54).*

<sup>4</sup> Ver también Ramos, Feres Faria y Jerez (2012).

Además, hay que destacar que ya desde las instancias municipales existe un debate sobre el reglamento interno de la conferencia, concerniente a las reglas para seleccionar propuestas, y debatirlas en reuniones plenarias o en grupos de trabajos, y a los criterios de selección de los delegados para la etapa siguiente. Los autores conceptualizan esta posibilidad de discutir el auto-reglamento como “meta-deliberación”. La discusión sobre el reglamento interno se hace más intensa aún en la fase estadual, y en la fase nacional, las conferencias en sí mismas son complementadas con debates electrónicos y diálogos con expertos (en el caso de las de Salud). Sobre las formas de intervención ciudadana en la fase nacional, los autores concluyen:

*...las justificaciones esgrimidas se basaban en argumentos técnicos y políticos, orientados a la resolución de problemas nacionales y no tanto a cuestiones locales o regionales. El intercambio de argumentos llevó a parte de los actores presentes a modificar sus preferencias iniciales... (Ramos y Feres Faria, 2013: 58).*

A diferencia del Presupuesto Participativo, las Conferencias Nacionales permiten salir de la escala local, y al hacerlo, vemos que permiten también cambiar el registro de las intervenciones, yendo más allá del “saber de la experiencia”. Los ciudadanos participantes, en particular los delegados, no pueden hacer una exclusiva defensa de “sus proyectos”, y se ven confrontados a las propuestas surgidas de otros territorios, del mismo modo que a la posibilidad de modificar las propuestas en función de nuevos argumentos. Es decir, lo que demuestran las Conferencias Nacionales, es que los ciudadanos se encuentran en mejores condiciones para deliberar en la medida en que se articula la participación con la representación.

## **Representantes ciudadanos**

Es interesante considerar el campo de reflexión que se está abriendo en las teorías de la representación, mediante lo que se ha denominado el enfoque de la “pluralización de la representación” (Avritzer, 2012a, 2015; Ramírez y Espinosa, 2012), el debate de la “reconstrucción de la represen-

tación” (*reconstructing representation*) (Avritzer, 2012a), el “ensanchamiento de la representación” (Abellán Artacho, 2013), o el “giro representativo” (Ramos, 2015a). Estos desarrollos teóricos innovadores buscan conceptualizar las formas no-electorales de representación, en particular, las formas de “representación ciudadana”.

Urbinati y Warren (2008) analizan con la categoría de “representantes ciudadanos” los foros deliberativos en los que los ciudadanos son invitados a debatir y producir una opinión esclarecida sobre un tema que les es propuesto. Comúnmente, se los conoce en la literatura como “dispositivos de mini-públicos” y tienen versiones diferentes como los “jurados ciudadanos”, los “paneles ciudadanos”, los “sondeos deliberativos”, etc. (Blondiaux, 2014). El principio de su constitución es que los ciudadanos no son electos pero sí son seleccionados, por lo general mediante técnicas estadísticas que buscan garantizar cierta “representatividad” de la población<sup>5</sup>.

Lo más significativo del planteo de Urbinati y Warren con respecto a esta forma de representación no-electoral es que produce un giro con respecto a las teorías de la participación. Los autores afirman:

---

<sup>5</sup> Lo que se busca con estos dispositivos es que un grupo de “profanos”, es decir, de ciudadanos comunes, sin ningún conocimiento experto, produzcan una opinión esclarecida y deliberada sobre una elección que debe hacerse en un contexto de incertidumbre, generalmente socio-técnica o científico-ética (como el cambio climático, la contaminación, los organismos genéticamente modificados, o las nanotecnologías). El grupo se constituye de entre quince y veinte ciudadanos, seleccionados por sorteo, y a los que se les pide que entren en un proceso de formación a lo largo de varias sesiones, para luego producir una opinión en conjunto sobre la cuestión que se les plantea. Las sesiones de formación pueden durar varios fines de semana, durante los cuales los ciudadanos seleccionados, guiados por un comité de personalidades independientes o especialistas en participación, revisan la información que les es proporcionada, discuten con expertos invitados por ellos mismos y discuten entre sí. Pueden realizarse a escala local o nacional, pero siempre se trata de grupos reducidos. Estos dispositivos tienen un carácter fuertemente artificial y experimental y no es casual que en el diseño de cada una de sus variantes haya intervenido algún científico social o algún centro de investigación. Se parecen en mucho a ciertas técnicas de investigación en ciencias sociales o en marketing, como los grupos focales. Pero lo que sobresale como principio es la idea de que los ciudadanos comunes, los profanos, pueden aportar una opinión esclarecida y una racionalidad valiosa sobre cuestiones que muchas veces sobrepasan a los políticos o a los expertos. Algunos de ellos se inspiran directamente en las teorías de la democracia deliberativa y buscan poner a prueba sus presupuestos, como el célebre “sondeo deliberativo” de James Fishkin (1997).

*Mientras que estas formas representativas son típicamente categorizadas como participativas, democracia directa, o compromiso ciudadano, estos términos resultan engañosos porque sólo un muy pequeño porcentaje de ciudadanos se ven activamente involucrados en un dispositivo determinado. Las propiedades más importantes de estas formas de participación ciudadana, pensamos, son representativas. Pocos ciudadanos actúan activamente como representantes de otros ciudadanos. Lo que es más interesante sobre estas nuevas formas es que tienen el potencial de representar discursivamente opiniones esclarecidas y voces que no se encuentran necesariamente representadas ni mediante la democracia electoral ni mediante el agregado de los representantes auto-autorizados en la esfera pública (Urbinati y Warren, 2008: 405).*

Es posible extender la noción de “representantes ciudadanos” que Urbinati y Warren identifican con los dispositivos de mini-públicos a los “dispositivos participativos” en general, o instituciones participativas, como las denomina Avritzer (2015). En efecto, los trabajos inspirados en experiencias latinoamericanas (Lüchmann, 2007; Avritzer, 2015; Ramos, 2015a; Almeida, 2014; Peruzzotti, 2013) entre las que no son habituales los dispositivos deliberativos de mini-públicos, abordan las formas ciudadanas de representación, a la luz de mecanismos que convocan a la participación voluntaria de la ciudadanía para el tratamiento de problemas generalmente ligados a la gestión del territorio y las políticas públicas. En particular, Ramírez y Espinosa (2012), movilizan este enfoque para abordar el dispositivo participativo ecuatoriano denominado “Silla Vacía”, que permite a un conjunto de ciudadanos-representantes participar con voz y voto en las sesiones de los concejos municipales.

Desde el punto de vista teórico y práctico, conceptualizar formas de representación no electoral, ha abierto varios caminos de exploración: la pregunta por los distintos modos de autorización y sus justificaciones, los desafíos de la rendición de cuentas para los representantes ciudadanos, la pregunta por qué vienen a representar los representantes ciudadanos (si

grupos sociales, territorios, o temas), la relación entre representaciones ciudadanas y la exigencia de consenso<sup>6</sup>, etc. Pero es particularmente interesante esta perspectiva en lo que respecta a la cuestión de la participación y la escala que nos atañe aquí.

Para las llamadas “teorías de la democracia participativa”, como dijimos al comienzo, la participación ciudadana nunca pareció posible a escala nacional, ámbito en el que la representación era una suerte de inevitable, sino que quedaba restringida a los pequeños ámbitos vinculados a la cotidianeidad (el lugar de trabajo, el ámbito educativo, y sobre todo el barrio). Pero, si podemos pensar la participación ciudadana como formas de representación, o podemos incluso combinar la participación y la representación, se hace posible también disolver la frontera que ha separado los espacios propios de la una y los espacios propios de la otra en la teoría política hasta el presente.

Las innovaciones conceptuales recientes en el campo de la teoría de la representación inauguran una nueva senda para pensar la integración entre la participación, y la representación, un camino distinto al “complemento simple” que, podríamos decir, predomina en la literatura. Para la visión del complemento simple, el ámbito local vendría a ser el participativo y deliberativo y el ámbito nacional sería inherentemente representativo, y de este modo existiría una “complementariedad” entre participación y representación. Pero es posible desarmar esta forma simplificada de establecer la complementariedad entre participación y representación; concibiendo más bien una *imbricación* en permanente movimiento. El ámbito local no es necesariamente más participativo; a medida que se aumenta en la escala de la representación, la deliberación pareciera ser más profunda y la participación más democrática. El caso de las Conferencias Nacionales muestra que nada nos impide pensar que las instituciones participativas que convocan a los ciudadanos comunes puedan vincularse con la toma de decisiones a niveles más altos. Pero, al mismo tiempo, esta participación integrada con las instituciones representativas nacionales, por ejemplo, va a generar en su interior nuevas formas de representación. Es decir, a me-

<sup>6</sup> Ver Sintomer (2013).

dida que se aumenta en la escala, se hacen necesarias las formas de representación ciudadana más complejas y consistentes, mediante la selección de delegados para instancias superiores.

Si retomamos la comparación de experiencias, podemos imaginar diversas figuras representativas para cada una de ellas, ambas basadas en primera instancia en el voluntariado y no en la selección aleatoria de participantes. En los Presupuestos Participativos, los participantes vienen a representar la perspectiva de los “ciudadanos comunes” de la mano de una legitimidad de la cotidianeidad; sin embargo tienden a representarse a “sí mismos”, a “sus proyectos” o a “su barrio”; tienden a “auto-representarse”, ya que generalmente la participación está identificada con el reclamo y centrada en la experiencia singular. No representan (no tienen la oportunidad por el propio diseño institucional y las prácticas habituales) a otros vecinos con otros proyectos y problemas. En las Conferencias Nacionales, en cambio, no es sólo la existencia de una selección de delegados - que en muchos Presupuestos Participativos también existe con reglas más o menos informales - sino sobre todo el cambio de escala, lo que hace emerger “representantes ciudadanos” que deben ser portavoces de intereses e ideas que no necesariamente ni exclusivamente son los propios. En efecto, los representantes ciudadanos en las conferencias pueden estar representando a todos los barrios de un municipio, o a todos los municipios de un estado; al mismo tiempo, pueden modificar las propuestas que llegan a sus manos, teniendo que agrupar las problemáticas similares, e incorporar nuevas propuestas, como puede observarse en la figura 19.

**Figura 19: Dinámicas participativas en los Presupuestos Participativos y Conferencias Nacionales**

	<b>Presupuestos Participativos</b>	<b>Conferencias Nacionales</b>
<b>Escala</b>	Local y con criterio territorial predominante	De lo Local a lo Nacional



<b>Forma de los intercambios</b>	No deliberativos Testimonios en primera persona; interacción radial con los funcionarios; negociación	Deliberativos y meta-deliberativos Argumentos generales; transformación y unificación de propuestas; discusión de las reglas del juego
<b>Saberes implicados y reivindicados</b>	Saber de la experiencia, saber de uso o saber local	Saberes técnicos, legales, profesionales y políticos
<b>Figuras de la representación</b>	Vecinos representantes de “sí mismos”	Representantes ciudadanos surgidos de procesos de delegación

Fuente: elaboración propia.

### Palabras finales: la representación como condición de la deliberación

Tanto las experiencias que hemos brevemente mencionado como las innovaciones conceptuales en la teoría de la representación nos habilitan a pensar también la relación entre la representación y la posibilidad de la deliberación en la participación ciudadana. Sin aferrarnos a todas las -excesivas- exigencias normativas de las más clásicas “teorías de la democracia deliberativa” (Habermas, 1998; Elster, 2001; Cohen, 2007; Girard y Le Goff, 2010), la deliberación supone, por lo menos, que exista la intención de persuadir al otro, y que el otro esté dispuesto a cambiar de posición (Manin, 2011). Según los modelos denominados “retóricos”, la deliberación incluye registros emocionales, figurativos, y el recurso a la narración y al testimonio; no requiere que su objetivo sea consensualista y tiene en cambio con frecuencia un carácter agonístico (Young, 2002; Garsten, 2006; Blondiaux, 2008; Urfalino, 2013); pero, para que se produzca un intercambio, sí parece necesario poder imaginar la perspectiva desde la que el otro se comunica. Como condición mínima, la deliberación

exige el “ponerse en el lugar del otro”, es decir: exige actuar como “representante”<sup>7</sup>. Pareciera entonces, y así lo muestra la experiencia del Presupuesto Participativo, que sobre las cuestiones inmediatas no es posible una verdadera “deliberación” ciudadana. Una de las principales limitaciones de las prácticas participativas que no van más allá de la escala barrial o municipal es que no pueden dar lugar a la deliberación en sentido fuerte, porque ésta implica la posibilidad de confrontar la propia experiencia con la experiencia de los otros. En este sentido, las Conferencias Nacionales de Brasil se revelan como uno de los dispositivos participativos más interesantes de la región para observar las posibles articulaciones entre escala y deliberación, por un lado, y entre representación y deliberación, por otro, y de este modo para reelaborar, más allá de este dispositivo específico, las conceptualizaciones sobre la participación ciudadana deliberativa.

Como vimos más arriba, la pequeña escala favorece la inscripción de los intercambios ciudadanos en la lógica del “saber de la experiencia”. Este “saber de la experiencia” se transmite mediante el testimonio, el relato de las vivencias en primera persona. Pero una deliberación profunda supone poder tratar cuestiones complejas y decisiones significativas, y en este aspecto está íntimamente ligada a la escala de la participación. Aunque gran parte de la literatura que se inscribe en las teorías de la democracia deliberativa consideraría que la deliberación sólo es posible en el marco de los denominados “mini-públicos” con condiciones experimentales muy estrictas y cuidadas, cabe pensar, en cambio, que únicamente cuando las cuestiones son complejas, e implican cierto grado de representación, puede haber una deliberación verdadera (Avritzer, 2015).

Es precisamente por medio de la representación, entendida en el sentido de la representación de otros, que en los dispositivos participativos puede producirse alguna forma verdadera de deliberación. Como recuerdan Urbinati y Warren: *“La representación, cuando está conectada con la reflexividad y la participación ciudadana, evoca y focaliza el nacimiento de la política, a través de individuos que trascienden la inmediatez de sus*

<sup>7</sup> Exige una suerte de “mentalidad ampliada” kantiana o de “sentido común” arendtiano (Kant, 1991; Arendt, 2004).

*intereses, la experiencia biográfica, y las ataduras o pertenencias sociales y culturales, y amplían su juicio político sobre sus opiniones y las de los demás”* (Urbinati y Warren, 2008: 401). Esto se facilita en los procesos en los que existe una selección de delegados que deben representar a los ciudadanos que los eligieron en escalas mayores, de modo que las condiciones de una buena representación ciudadana tienden a coincidir con las condiciones de una participación verdaderamente deliberativa. Lo dicho hasta aquí nos lleva a proponer un fuerte cambio de enfoque sobre lo local en la participación: en lugar de concebir a lo local como el ámbito más propicio para la participación, es necesario verlo como un factor limitante de las potencialidades representativas, deliberativas y políticas de la ciudadanía.

Pero podemos incluso retomar la idea que mencionamos al comienzo según la cual lo local se constituye como una relación más que como una escala o ámbito objetivo. Si lo local es un vínculo, una instancia relativa a otra instancia menos local, no deberíamos concluir entonces que existen espacios, niveles o escalas determinados en los que la deliberación sí puede producirse. Por ejemplo, no deberíamos concluir que la deliberación no es posible a nivel barrial pero sí a nivel provincial o estadual. Es más bien el cambio de escala, la interacción entre escalas, lo que complejiza los temas a tratar, incorpora perspectivas que no son las propias, obliga a movilizar argumentos inclusivos de otras experiencias, etc; es decir, es el cambio de escala el que convoca a los participantes a actuar en tanto que representantes y de este modo, a deliberar.

## Bibliografía

- ABELLÁN ARTACHO, P. (2013) “Representación política y democracia. Aportaciones desde la Teoría de la Representación en los últimos diez años”, en *Revista Española de Ciencia Política*, N° 33, noviembre de 2013.
- ALMEIDA, D. (2013) “A relação contingente entre representação e legitimidade democrática sob a perspectiva da sociedade civil”, en *RBCS*, vol. 28, N° 82, junio de 2013.
- ALMEIDA, D. (2014) “Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil”, en *Opinião Pública*, vol. 20, N° 1, abril 2014, Campinas.

- ANNUNZIATA, R. (2012) “La légitimité de proximité et ses institutions. Les dispositifs participatifs dans les municipalités de Morón, Rosario et Ciudad de Buenos Aires”, Tesis para el Doctorado en Estudios Políticos, École des Hautes Études en Sciences Sociales, 9 de marzo de 2012.
- ANNUNZIATA, R. (2013) “Decisión y deliberación en las formas no electorales de participación en Argentina: el caso del Presupuesto Participativo”, Revista *Estudios Políticos* N°43, diciembre de 2013, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquía, Medellín, Colombia.
- ANNUNZIATA, R. (2015) “Ciudadanía disminuida: la idea de la “construcción de ciudadanía” en los dispositivos participativos contemporáneos.”, en *Temas y Debates*, UNR, en prensa.
- ARENDT, H. (2004) [1958] “La condición humana”, Paidós, Buenos Aires.
- AVRITZER, L. (2012a) “Democracy beyond Aggregation: the Participatory Dimension of Public Deliberation”, en *Journal of Public Deliberation*, vol 8. Issue 2.
- AVRITZER, L. (2012b) “National Conferences in Brazil. A New Participatory Political Model”, en *bookandideas.net*, 28 de septiembre de 2012.
- AVRITZER, L. (2015) “Los desafíos de la participación en América Latina”, Prometeo, Buenos Aires.
- BACHRACH, P. (1973) [1967] “Crítica de la teoría elitista de la democracia”, Amorrotu editores, Buenos Aires.
- BARBER, B. (1984) “Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age”, University of California Press.
- BLONDIAUX, L. (2008) “Démocratie délibérative vs. démocratie agonistique? Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines”, en *Raisons politiques*, vol. 2 n° 30.
- BLONDIAUX, L. (2014) “El nuevo espíritu de la democracia. Actualidad de la democracia participativa”, Prometeo, Buenos Aires.
- BROWN, M. (2006) “Survey Article: Citizen Panels and de Concept of Representation”, en *The Journal of Political Philosophy*, vol. 14, n° 2.
- COHEN, J. (2007) “Deliberación y legitimidad democrática”, en Melero, M. (coord.) *Democracia, deliberación y diferencia*, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.
- CUNY, C. (2008) “Figures et savoirs du ‘profane’ dans un secteur de grands ensembles de l’est de Berlin”, en T. Fromentin y S. Wojcik (eds.) *Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen*, L’Harmattan, París.
- ELSTER, J. (2001) [1998] “La democracia deliberativa”, Gedisa, Barcelona.
- FISHKIN, J. (1997) “The voice of the people. Public opinion & democracy”, Yale University Press, New Haven, Londres.
- GARSTEN, B. (2009) “Saving persuasion: a defense of rhetoric and judgment, Cambridge”, Harvard University Press.

- GIRARD, C. Y A. LE GOFF (2010) “La démocratie délibérative. Anthologie de textes fondamentaux”, Hermann, Paris.
- HABERMAS, J. (1998) [1992] “Facticidad y Validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso”, Trotta, Madrid.
- KANT, I. (1991) “Crítica del juicio”, Espasa Calpe, Madrid.
- LÜCHMANN L., (2007) “A representação no interior das experiências de participação”, en *Lua Nova*, (70).
- MANIN, B. (2011) “Comment promouvoir la délibération démocratique ? Priorité du débat contradictoire sur la discussion”, en *Raisons Politiques*, N° 42, 2011/2.
- MARTÍNEZ, C. Y E. ARENA (2013) “Experiencias y buenas prácticas en Presupuesto Participativo”, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Buenos Aires.
- PATEMAN, C. (1970) “Participation and democratic theory”, Cambridge University Press, Cambridge.
- PATEMAN, C. (2012) “Participatory Democracy Revisited”, *APSA Presidential Address*, 10 (1).
- PERUZZOTTI, E. (2013) “Reflections on the 'Representativeness' of civil society organizations. An analysis of recent Latin American trends”, en MacKinnon, M. y Feoli, L (comps): *Representation and Effectiveness in Latin American Democracies*, Routledge.
- RAMÍREZ, F. Y A. ESPINOSA (2012) “Ocupando la silla vacía, Representación y participación en el tránsito postconstitucional del Ecuador”, *Cuadernos del Cendes* (81).
- RAMOS PÉREZ, ALFREDO; FERES FARIA, CLAUDIA Y JEREZ, ARIEL (2012) “Las Conferencias Nacionales en Brasil: hacia un espacio híbrido de participación y deliberación en la conformación de esferas públicas nacionales”, ponencia presentada en el *XXII Congreso Mundial de Ciencia Política, IPSA*, Madrid.
- RAMOS, A. (2015a) “El giro representativo: de la pluralización a la efectividad representativa”, mimeo.
- RAMOS, A. (2015b) “Les Conférences Nationales de politiques publiques au Brésil. Un tournant épistémologique du saut d'échelle de la démocratie participative”, en prensa.
- RAMOS, A. Y FERES FARIA, CLAUDIA (2013) “Las conferencias de políticas públicas en Brasil: hacia un sistema integrado de participación y deliberación a nivel nacional”, en *Revista Española de Ciencia Política*, N° 32, julio de 2013.
- SCHUMPETER, J. (1983) [1942] “Capitalismo, socialismo y democracia”, Orbis/Hyspamerica, Buenos Aires.
- SINTOMER, Y. (2003) “Cinq défis de la démocratie participative”, en *Territoires*, n° 434, enero de 2003.
- SINTOMER, Y. (2008) “Du savoir d'usage au métier de citoyen?”, en *Raisons Politiques*, París, Vol. 3, N° 31.
- SINTOMER, Y. (2013) “Les sens de la représentation politique : usages et mésusages d'une notion », en *Raisons Politiques*, N° 50, 2013/2, Presses de Science Po.

- TALPIN, J. (2008) “Mobiliser un savoir d’usage. Démocratisation de l’espace public et confinement de la compétence civique au sein de dispositifs de budget participatif”, en T. Fromentin y S. Wojcik (eds.): *Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen*, L’Harmattan, París.
- URBINATI, N. Y M. WARREN (2008) “The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory”, en *Annual Review of Political Science* (11), p. 387-412.
- URFALINO, P. (2013) “Cerrar la deliberación. Teoría de la decisión colectiva”, Prometeo, Buenos Aires.
- WARREN, M. (2008) “Citizen representatives”, en Warren, Mark y Pearse, Hilary (editores): *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens’ Assembly*, Cambridge University Press.
- YOUNG, I.M. (2002) “Inclusion and Democracy”, Oxford University Press, Nueva York.

## **Parte IV**

### **Desarrollo, políticas públicas y territorio**





# **Territorio, poder y desarrollo: la articulación de políticas industriales en San Luis y Rafaela.**

*Matías F. Bianchi*

Este trabajo investiga la forma en la que se articulan las políticas de desarrollo en el territorio. Específicamente mirando las políticas industriales, se buscará indagar sobre los factores que explican la divergencia entre dos experiencias en Argentina. Inspirado en las teorías que hacen hincapié en el papel decisivo de las configuraciones institucionales en la distribución de recursos, el objetivo de este trabajo es entender el campo político en donde se constituyen las instituciones económicas y, particularmente, cuáles son los mecanismos que conducen a las regiones a desarrollar instituciones que incrementan la productividad sistémica y la innovación, mientras otros desarrollan instituciones que promueven conductas como el patrimonialismo y el rentismo.

Este artículo compara dos casos diferentes de desarrollo industrial que resultan cercanos a los tipos ideales de las dinámicas mencionadas. San Luis, capital de la provincia del mismo nombre, y la ciudad de Rafaela en la provincia de Santa Fé. Ambas ciudades fueron los casos de más desarrollo industrial en el país en las décadas del 1980 y 1990, superando ampliamente el desempeño de la economía nacional. En un contexto de desindustrialización nacional, ambas regiones implementaron vigorosas y proactivas políticas de desarrollo industrial, cambiando la forma y la estructura de sus actividades económicas en el territorio. No obstante, se diferencian enormemente en el modo en que los agentes económicos actuaron, en cómo se comportaron los actores públicos y en el modo en que organizaron las políticas de producción. Rafaela desarrolló lo que la li-

teratura especializada llama competitividad sistémica, mientras San Luis desarrolló un estado rentista.

Desde una perspectiva histórico-estructural de estas dos regiones, el presente trabajo se focalizará en la distribución de recursos a los actores intervinientes en el proceso de industrialización en cada uno de estos territorios. Por un lado, se observará el impacto de las instituciones federales en la economía local y en las relaciones políticas dentro de esta estructura de incentivos políticos y económicos. Las fuerzas económicas centrípetas y las políticas centrífugas del federalismo argentino ayudan a explicar el desarrollo territorial de cada geografía. Por otro lado, también se observará cómo los actores locales desarrollaron históricamente diferentes capacidades para actuar e influenciar en las políticas económicas en los diferentes niveles de gobierno, y entre los agentes económicos.

El argumento de este artículo es que la forma en que los recursos políticos están distribuidos es crucial para entender los diferentes modos de desarrollo. Las lecciones extraídas de San Luis muestran que recursos distribuidos de forma desigual y con prerrogativas exclusivas, crean incentivos para comportamientos económicos rentistas y relaciones patrimonialistas. Por otro lado, una distribución más equitativa de recursos permite un compromiso creíble entre actores sociales para construir instituciones económicas y políticas de desarrollo que incentivan la cooperación entre actores y la innovación como motor económico.

### **Distribución territorial del poder y desarrollo económico**

Uno de los descubrimientos empíricos más importantes en economías desarrolladas en el siglo XX es que las configuraciones institucionales son una variable clave para el desarrollo económico (North, 1990; Rodrik, 1999, 2004). Existe un consenso en la literatura del desarrollo sobre la importancia que tienen las instituciones al moldear el funcionamiento de la economía de una sociedad, en tanto crean incentivos específicos a actores económicos clave, influyen las decisiones de inversiones en infraestructura y tecnología y organizan la producción (Acemoglu, Johnson y Robinson, 2008: 2).

Las sociedades pueden tener instituciones que alienten la productividad económica beneficiando emprendedores, inversión productiva e innovación tecnológica. También pueden tener instituciones que promuevan el rentismo, comportamiento predatorio en la lucha por la distribución de recursos y corrupción. Este tipo de instituciones crea incentivos para la captura por privados (Mehlum, Moene y Torvik, 2002) o son simplemente económicamente "ineficientes" (Acemoglu, 2006). Estas instituciones fácilmente desvían los recursos empresariales fuera de la producción y los vuelven improductivos. Es decir, hay más ganancia en concentrarse en actividades improductivas, relativas a la extracción de rentas, o al capitalismo de amigos. Resulta importante aclarar que este tipo de entorno institucional puede sobrevivir en el largo plazo sólo si se logra capturar fondos extraordinarios como rentas provenientes de recursos naturales<sup>1</sup> o, como veremos en el caso de San Luis, los costos fiscales se pagan a nivel nacional.

Ahora, ¿por qué las sociedades tienen instituciones económicas diferentes? Porque, tal como lo señala Theda Skocpol, las instituciones son, a su vez, constituidas por relaciones de poder (1979). Como las instituciones distribuyen beneficios y castigos, no todos los individuos y grupos preferirán las mismas instituciones, y allí reside la pugna. En consecuencia, dependerá de la capacidad de cada grupo de influenciar la creación de estas instituciones.

En este sentido, el poder se vuelve un concepto central de análisis, que en este trabajo funciona como variable independiente. En esta línea de razonamiento, Acemoglu (2006) propone que el poder, como recurso, se deriva de dos fuentes. Una es *de jure*: el poder proveniente de instituciones políticas que operan del mismo modo que las económicas distribuyendo recursos - es decir, a un monarca o a un presidente, a un presidente o a un parlamento, reglas electorales mayoritarias versus plurales, etc. Estas instituciones - de hecho, las personas que ocupan puestos allí - tienen

---

<sup>1</sup> Existe vasta literatura alrededor de la "maldición de los recursos" que muestra cómo la abundancia de recursos naturales genera crisis económicas y puede mantener e incluso incrementar prácticas corruptas, violentas, burocracias poco profesionales, etc. Ver Karl (1997), Ross (2002) o Sachs and Warner (1995).

la capacidad de construir y reformar las instituciones económicas. La segunda fuente es *de facto*: grupos o individuos que tienen la capacidad de influenciar instituciones políticas. Los más importantes dentro de este grupo son aquellos con recursos económicos porque eso les permite cooptar partidarios y usar o anular instituciones políticas, entre otras actividades.

La idea es que ambos, instituciones políticas y recursos económicos dan forma al poder político, y a su vez las instituciones económicas definen la performance económica y la distribución de recursos, deben ser entendidos como un proceso dinámico. La razón es que los resultados del proceso de decisión política redefinen la estructura institucional, creando un nuevo balance de poder que puede llevar a reformas institucionales redistribuyendo recursos. Lo mismo puede decirse sobre las instituciones económicas que favorecen algunas actividades económicas y distribuyen recursos económicos en un sentido que impacta directamente en el poder político *de facto*. Es un proceso dinámico y siempre en transformación.

La clave del argumento presentado en este trabajo es que la distribución de recursos políticos es muy importante a la hora de pensar en políticas de desarrollo. El modo en que los recursos se distribuyen tiene un impacto directo en cómo se acumula el capital y se estructuran las relaciones de producción. Robert Putnam señala, a través de la comparación de Italia del norte y del sur, la importancia de una distribución de recursos relativamente igualitaria (políticos, económicos, de información, etc.) para el desarrollo económico (1994). Según este argumento, las relaciones entre pares tenderán a promover la credibilidad de los acuerdos y la toma de riesgos por parte de socios o colegas (cooperar, compartir información, invertir, etc.) aumentando las capacidades no sólo del individuo sino también las de todo el grupo. Es así como en un ambiente más igualitario, los actores sociales intentarán crear instituciones económicas que protejan la innovación y la iniciativa y alienten un acceso relativamente igualitario a los recursos económicos para amplios sectores de la sociedad.

Por el contrario, cuando el poder es distribuido de modo desigual aparecen importantes desafíos para el sistema político así como para el desarrollo económico. En países petroleros, donde un puñado de empresas y sus

socios en el Estado controlan gran parte de la economía de un país, crea incentivos para la violación del Estado de derecho y para la implementación de reformas que concentran aún más el poder en pos de mantener el poder a cualquier costo (Karl, 1997; Humpreys, Sachs y Stiglitz, 2007). Si la elite en el poder político considera su propio beneficio amenazado por el desarrollo económico, tenderá a bloquear el proceso de desarrollo.<sup>2</sup> De modo similar, para los agentes económicos, no será racional dirigir sus estrategias hacia la innovación y el aumento de la productividad porque los incentivos de la estructura favorecen una dirección diferente. El comportamiento racional será convertirse en rentistas - es decir, estar lo más cerca posible de la elite política porque allí es donde se encuentran los recursos a ser distribuidos.

### **Distribución de poder y desarrollo económico en Argentina**

A fin de comprender la dinámica del poder en Argentina, entender la dimensión geográfica se vuelve crucial, no sólo a raíz de la distribución de los recursos económicos a lo largo del país sino también de los recursos políticos. Me voy a detener en dos dinámicas territoriales específicas. Una es la económica. Teorías de geografía económica explican una tendencia "natural" a la concentración territorial de la actividad económica a través de un mecanismo dinámico de fuerzas centrípetas (transporte, economía a escala) y centrífuga (costo de los precios de la tierra). De esta manera, Paul Krugman, explica la tendencia global de creación de aglomeraciones industriales y periferias rurales (1995). Por otro lado, la ciencia política que investiga teorías de democracia, ha superado el sesgo analítico de "nación", y ha desarrollado una vasta literatura explicando las dinámicas políticas multinivel, y las especificidades de espacios territoriales subnacionales. Este trabajo, siguiendo a Gibson (2004), propone hacer una topografía de la distribución del poder en Argentina.

---

<sup>2</sup> Acemoglu y Robinson (1999) contrastan cómo en el siglo XIX las monarquías absolutas en Rusia y Hungría bloquearon la revolución industrial porque amenazaba su poder político. Por el contrario, en Gran Bretaña y Alemania, las elites agrarias fueron capaces de asegurar el poder político apoyando la revolución industrial.

### *Distribución territorial de recursos políticos y económicos en Argentina*

La actividad económica en Argentina se encuentra geográficamente muy concentrada, más que en cualquier otro país federal del mundo<sup>3</sup>. En la segunda mitad del siglo XIX se constituyó un consenso político para consolidar el Estado Nacional a fin de tomar ventaja de la expansión del comercio mundial que demandaba la revolución industrial del Atlántico norte. Es así como las políticas públicas se concentraron en construir instituciones e infraestructura para llevar la producción al puerto, promoviendo que los inmigrantes europeos habitaran territorios escasamente poblados, y creando un mercado de consumo alrededor de Buenos Aires. Debido al rápido crecimiento económico, la sociedad y la economía Argentina cambiaron de fisonomía. El anterior centro económico relacionado a la economía colonial (básicamente el Noroeste) fue eclipsado por la prosperidad y dinamismo de la pampa húmeda. El nuevo centro del país se encontraba bien conectado a los mercados europeos, rico en capital humano y disfrutaba de una moderna infraestructura urbana. Debido las fuerzas de la aglomeración, ya a principios del siglo XX, tuvo lugar en los centros urbanos un primer proceso de industrialización y desarrollo de una economía de servicios. Luego, en la década de 1940, comenzaron a aplicarse políticas industriales, focalizadas en la sustitución de importaciones. Con la crisis de la deuda externa en 1982, y luego las reformas neoliberales, la economía volvió a cambiar de estructura, creando nuevas dinámicas basadas en servicios comerciales y financieros. En cada una de estas etapas, aunque la composición de la economía nacional se fue transformando de modelo agro-exportador, al industrial y al post industrial, el patrón geográfico no cambió en relación a aquel de finales del siglo XIX.

Hoy, cinco provincias<sup>4</sup> tienen el 67% de la población nacional (INDEC 2010) y producen el 80% del producto nacional (Provinfo 2012). La estructura económica fue descrita en la década de 1940 por Alejandro Bun-

---

<sup>3</sup> Si el PBI per cápita es comparado entre las provincias más ricas y las más pobres, en 2002 la proporción era de 8.7. En Brasil la misma proporción era 7.1, México 6.2 y 1.7 en Canadá (Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2007).

<sup>4</sup> La Ciudad de Buenos Aires, y las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fé y Mendoza.

ge como un "abanico" donde la mitad de la riqueza nacional está a una distancia menor de 600 km del puerto de Buenos Aires. Hoy, esto sigue sosteniéndose. Con particulares excepciones, mientras más lejos se encuentra una región de la ciudad capital, menor es su actividad económica. Por otra parte, las 13 provincias más pobres, si bien representan casi un tercio de la población del país, sólo producen el 7.5% del producto bruto interno del país, proveen el 14% de las exportaciones, y reciben sólo el 3.5% de la inversión del país (Provinfo 2012). La actividad económica de las últimas es altamente dependiente de transferencias de nivel nacional mediante impuestos, inversión pública y transferencias discrecionales. Esto tiene implicancias políticas muy importantes ya que las vuelve muy dependientes del poder ejecutivo nacional.

Un aspecto importante de las instituciones federales es la manera en que distribuyen esos recursos fiscales. Los impuestos en Argentina son principalmente recaudados a nivel nacional, debido a la alta concentración económica, pero están altamente descentralizados en el gasto. Esto significa que los impuestos son recaudados principalmente por el gobierno nacional, pero la mitad de ellos son ejecutados por provincias y municipalidades. El modo en que los recursos fiscales son principalmente distribuidos a las provincias es regulado por la Ley Nacional de Coparticipación Federal de impuestos. La distribución secundaria (compartida entre provincias) muestra una ausencia de correspondencia entre recaudación de impuestos y gasto. En promedio, desde la década de los 1980, las provincias recaudan alrededor del 20% de los ingresos totales pero ejecutan el 40% del gasto público total (IERAL 2012). Cuando lo analizamos por provincia, la heterogeneidad es muy alta; por ejemplo, la ciudad de Buenos Aires recauda el 95% de sus gastos mientras las provincias de La Rioja o Formosa aproximadamente el 10% de ellos.

En cuanto a la arena político institucional, ocurre lo contrario. Las provincias más pequeñas y pobres poseen poderes institucionales fuertes. Uno fundamental es su sobre-representación en las cámaras baja y alta, la más desproporcional del mundo (Samuels and Snyder, 2001; Wibbels, 2004). Desde 1983, se le garantizó a cada provincia un mínimo de 5 diputados, con un límite de 70 para distritos grandes, generando una importante dis-

torsión del principio de proporcionalidad. San Luis, con 400.000 habitantes, tiene 5 bancas y Buenos Aires con 13 millones tiene 70, permitiendo una vasta diferencia en la proporción de población y votos. El Senado es la institución federal *per se* y representa a las provincias en bases iguales, 3 por provincia (72 miembros en total), 2 representando al partido mayoritario y el otro restante por la primera minoría. El resultado es que las 19 provincias más pequeñas con 30% de la población designa al 83% del senado y al 52% de los diputados. Esta sobre-representación, combinada con un "sistema federalizado de partidos" juega un rol muy importante, concentrando el poder no sólo en pequeñas provincias sino específicamente en manos de los gobernadores<sup>5</sup>.

Con el proceso de redemocratización en 1983, las fuerzas provenientes de instituciones políticas del federalismo se volvieron efectivas gracias a la recuperación del proceso electoral. Así, el componente institucional del poder político cambió de un sistema centralizado - gobernado por dictadores o juntas militares y sus delegados provinciales - a un efectivo sistema federal. La combinación de alta concentración geográfica de riqueza y población con una pobre pero políticamente poderosa periferia ha producido dinámicas particulares en las relaciones intergubernamentales. Los gobernadores de pequeñas provincias tienden a ser la figura central de la política local y tienen una fuerte influencia política en el gobierno nacional (dependiendo de las capacidades financieras del último). Además, en las provincias más pequeñas el Estado es el principal empleador - entre 40% y 80% de la población económicamente activa (Provinfo 2012) - así como el primer inversor y la primer asignador de recursos. Bajo este juego político, los gobernadores tienen claros incentivos para enfocar su estrategia en dos direcciones: una, concentrar el poder político dentro de su provincia a cualquier costo (muchas veces a través de mecanismos autoritarios) y otra, influenciar en la arena nacional a fin de mantener o aumentar las transferencias nacionales<sup>6</sup>. Tomando ventaja de la autonomía para dictar

---

<sup>5</sup> Gibson y Suarez Cao (2010) señalan que los sistemas de partidos subnacionales forman poder no solo en política local, sino a través de su interacción con el sistema nacional de partidos, en el sistema de partidos federal en su conjunto.

<sup>6</sup> Para un ejemplificador trabajo sobre Santiago del Estero ver Gibson (2004).



sus propias constituciones, 22 de 24 provincias han reformado las suyas entre 1983 y 2011, introduciendo cambios electorales como la reelección indefinida, la división discrecional de distritos o la creación de una segunda cámara legislativa (Almaraz, 2011). La mayoría de esas reformas han sido diseñadas para fortalecer la coalición electoral del gobernador reformista y para impedir la fragmentación del sistema de partidos. Trabajos de Gervasoni (2010) o Bianchi (2013), usando las teorías fiscales de la democracia, van más allá en esta misma dirección señalando que las pequeñas provincias que reciben grandes montos de fondos fiscales operan igual que petro-estados donde los recursos vienen de fuentes externas (petróleo en algunos países y transferencias fiscales en el caso de las provincias). Allí, no hay incentivos para modernizar el estado, para promover actividades productivas, sin mencionar para respetar el Estado de derecho. No obstante, cuando el gobierno nacional tiene condiciones económicas favorables, encuentra en estas provincias lugares baratos para comprar apoyo político (Gibson y Calvo, 2000). El resultado es un sistema de relaciones intergubernamentales altamente politizado, altos niveles de discreción y en ocasiones irracionalidad con serios impactos en el gobierno del país. Las dinámicas del federalismo se centran en la tensión entre fuerzas centrípetas del federalismo fiscal y las fuerzas centrífugas del federalismo político.<sup>7</sup>

### *Políticas industriales en Argentina*

La historia de la industria en Argentina está inmersa en las dinámicas antes descriptas. La temprana industrialización de Argentina de inicios del siglo XX estuvo centrada en el puerto de Buenos Aires. En ese tiempo, la actividad económica estaba casi exclusivamente concentrada en las actividades del puerto relativas a la exportación de productos agrícolas. La llegada de migrantes, el crecimiento de los servicios públicos y los malos servicios de transporte generaron fuertes incentivos para la construcción del

---

<sup>7</sup> Es importante notar que algunas reglas tienen efectos diferentes en partes diferentes, como las instituciones federales que no tienen el mismo efecto en provincias más pobladas. Ya que no dependen de transferencias fiscales, también tienden a ser políticamente más plurales y económicamente más dinámicas.

primer aglomerado industrial en el país alrededor de ese creciente mercado de consumo. Como explican teorías de geografía económica, la tendencia "natural" fue una concentración territorial de la actividad económica en los centros principales de consumo, como prevé el modelo de Krugman (1995).

Entre la primera y segunda guerra mundial, fueron impulsadas políticas industriales oficiales con el objetivo de sustituir la escasez de insumos y los productos industriales costosos - es decir, una estratégica industrialización de sustitución de importaciones. Fueron beneficiados sectores particulares de la industria considerados estratégicos, disminuyendo así las fuerzas centrípetas de Buenos Aires. El resultado fue una expansión geográfica, aunque todavía limitada al Gran Buenos Aires. No obstante, un segundo centro industrial fue creado en las fértiles tierras de Córdoba y Santa Fé (Donato, 2007). Buenas comunicaciones gracias al tren y al río Paraná, la relativa cercanía al principal mercado nacional y la proximidad a otros puertos, le dieron un importante empuje a la industrialización en esas regiones.

En la década del sesenta, fueron implementadas algunas tímidas políticas territoriales de industrialización para dar impulso a las regiones que podían tomar ventaja gracias a sus recursos naturales. Éstas tuvieron impacto limitado y las fuerzas de aglomeración en el centro continuaron actuando. Sólo a comienzos de los años setenta, por primera vez fueron promulgadas leyes nacionales para la desconcentración geográfica de la industria, como veremos en el caso de San Luis.

Sin embargo, el patrón de industrialización en Argentina durante el siglo XX ha sido altamente centralizado alrededor del principal mercado y sus conexiones. El coeficiente industrial Gini era de 0.866 en 1963 y 0.855 en 2000 con sólo un impase en los '80 debido a la ley de promoción industrial que será analizada luego (Donato 2002). Aún así, incluso después de esta política, actualmente el 73% de la producción industrial se concentra en cinco provincias.

### **Casos exitosos de industrialización: Rafaela y San Luis**

En esta sección se analizan dos casos de industrialización exitosa en Argentina, los cuales produjeron un cambio en la estructura económica

de esos territorios. Lo que interesa en este trabajo es que ambos procesos responden a dos dinámicas contrapuestas: el de Rafaela al desarrollo de capacidades de largo plazo del modelo agro-exportador, pero estructurado con la cooperación de una multiplicidad de actores locales; mientras que la industrialización en San Luis responde a los beneficios fiscales dictados por la ley de promoción industrial - promulgada por el gobierno nacional pero negociada con el ejecutivo provincial.

*Rafaela: equitativa distribución de poder territorial que lleva a la competitividad sistémica*

Rafaela es una ciudad de 93.700 habitantes (200.000 incluyendo áreas de influencia). Está ubicada en la provincia de Santa Fe, en la frontera con Córdoba, el tercer y cuarto distrito más rico de Argentina. Rafaela fue fundada por pobladores alemanes e italianos en 1881. Está ubicada en el centro de una rica región agricultora, donde la propiedad fue organizada en propiedades de tamaño mediano, por mandato de la compañía colonizadora. Al comienzo, los ciudadanos de Rafaela concentraron sus actividades en la agricultura (ganado y leche) desarrollando lo que es actualmente el principal centro de producción láctea en Sud América.

Un aspecto a resaltar del caso de Rafaela es que, desde su fundación, los pequeños agricultores y un amplio sector de productores tenían una alta autonomía política y económica. Esta distribución equitativa de poder creó incentivos de cooperación entre actores sociales para formar y multiplicar instituciones para el desarrollo económico. Así, comenzó ya en 1906 un temprano desarrollo industrial cuando los ciudadanos crearon la Sociedad Rural a fin de colaborar entre los productores y comercializar su producción en Buenos Aires. A partir de ese momento, los rafaelinós también iniciaron pequeños grupos de trabajo para producir partes de maquinarias y luego maquinaria completa para la industria de la leche y la carne. Ello se debió, por un lado, a la escasez de abastecimiento europeo durante las guerras, pero también se buscaba diversificar las actividades económicas, dada la inestabilidad de la economía agrícola. No sólo tuvo lugar la cooperación horizontal sino también vertical entre productores y autoridades

nacionales y provinciales. Así es como en 1912 las autoridades locales crearon la Escuela de Mecánica donde se entrenan gran parte de los empresarios locales desde entonces. En cooperación con el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, en 1926 fue construido un polo de innovación, luego el Centro Comercial e Industrial en 1932, todo esto con una escasa población. A lo largo del siglo XX se va desarrollando una cultura cívica participativa, *"cada rafaelino participa en un club o asociación, ellos quieren participar, está en su genética"* (Cortázar, entrevista)

La tradición industrialista persistió y fue lentamente desarrollándose con recursos locales a través de transferencias de los beneficios agrícolas a la producción industrial. En los años ochenta, en un contexto nacional de desindustrialización, la región tomó ventaja de la tasa de cambio y la desaparición de las políticas de la protección industrial, y comenzó a concentrarse en la exportación industrial, específicamente en el nicho de maquinarias agrícolas y autopartes. En la década del noventa, con la sobrevaluación de la moneda los empresarios pudieron actualizar su estructura tecnológica y comenzaron a abastecer al mercado interno en expansión.

Nuevamente se experimentó un involucramiento activo de políticos locales en este proceso. Esto es inusual en Argentina, ya que habitualmente las municipalidades son marginales respecto de las actividades económicas. La educación y la salud dependen del nivel provincial y las políticas económicas se dirimen a nivel nacional. Las municipalidades, en cambio, están a cargo sólo de servicios locales, y representan solo el 5% del gasto público total. Sin embargo, en Rafaela, el gobierno municipal cumplió un rol destacado en el proceso de industrialización en curso. En los años noventa, lideraron una ola de proliferación de instituciones locales para apoyar el proceso. A fin de mejorar la cooperación público-privada, el gobierno local creó la Secretaría de Programación Económica. Luego, en 1992 se creó la Fundación para el Desarrollo Regional, como iniciativa de jóvenes empresarios en busca de la creación de lazos más cercanos entre educación, tecnología e industria. En 1996 se lanzó el Plan Estratégico de Rafaela.

Este desarrollo institucional ayudó enormemente a las actividades económicas. La municipalidad local ha desarrollado capacidades técnicas

avanzadas que se encuentran disponibles al público. Un ejemplo importante es la producción de estadísticas - un proceso clave para la implementación de políticas públicas adecuadas. En Argentina, el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC) produce estudios económicos solo para ciudades grandes o capitales de provincia. En los '90 la municipalidad de Rafaela comenzó a producir estudios detallados de base anual. Ellos tienen información completa sobre trabajo, industria, comercio, etc. Todos estos reportes están disponibles en el sitio web de la municipalidad, un sitio que recientemente recibió un premio internacional de Naciones Unidas en base a la calidad de información proveída.

Empresarios locales también se hallan involucrados en asuntos públicos, particularmente en el desarrollo de recursos humanos. Han colaborado en la creación del Instituto de Estudios y Entrenamiento para el Desarrollo Local, el Centro para Desarrollo Empresarial y participaron en la Secretaría de Planeamiento Económico. En el 2007 implementaron un programa de inclusión y alfabetización digital, el primero en Argentina. Nótese que el 86% de las grandes firmas en Rafaela tiene algún acuerdo de cooperación con centros educativos, según el Censo Industrial de la Municipalidad de Rafaela del año 2007.

De manera similar, en Santa Fe las instituciones federales no ejercen el mismo efecto que en provincias más pequeñas. Esta es la segunda provincia en riqueza y tamaño. Por ello, es económicamente más diversa y rica, hay muchas fuentes de recursos económicos y el gobierno no necesariamente depende de transferencias nacionales. El gobierno provincial no es abrumadoramente poderoso por lo que necesita vivir en un ambiente relativamente plural. El gobierno provincial, también gobernado durante mucho tiempo por el mismo partido político debido a un sistema electoral que beneficiaba a un partido político<sup>8</sup>, muestra una alta pluralidad en el interior. El partido mayor es el socialismo pero sólo en 2007, luego de la anulación del siste-

---

<sup>8</sup> La ley de Lemas es un sistema donde las facciones del partido presentan candidatos como facciones al electorado en la elección general. El partido que gana la elección es aquél cuyas facciones acumuladas ganan la mayoría de los votos. El candidato de la facción con más votos en el partido se queda con la banca o el despacho. Esta Ley fue derogada en el año 2004.

ma, pudo ganar la provincia. Estas características alientan la generación de relaciones cooperativas entre diferentes niveles de gobierno, construyendo estrategias comunes que benefician a todos los interesados.

### *San Luis: Industrialización Rentista*

El caso de San Luis es completamente diferente al de Rafaela. Con 180.000 habitantes, San Luis es la capital de la provincia de San Luis (400.000 habitantes). Históricamente, ésta provincia ha sido una de las más pobres y postergadas del país. En tiempos coloniales fue una posta entre los puertos del Atlántico (Buenos Aires) y del Pacífico (Santiago-Chile). Sin embargo, con la consolidación del modelo agroexportador a finales del siglo XIX, San Luis no consiguió adaptarse a la nueva economía. Así, la provincia perdió el ritmo del desarrollo nacional y no fue capaz de crear un mercado local importante. Como la mayoría de las provincias pobres en Argentina, durante el siglo XX, su economía no se diversificó y la mayoría de sus ingresos provino de transferencias fiscales de nivel nacional. Políticamente, las elites locales tradicionales lograron aislar la provincia de los movimientos nacionales de transformación política como lo fueron el yirigoyenismo o el peronismo. Así, tal como lo señala Behrend, el juego político permaneció cerrado y en manos de unas pocas familias "distinguidas" (2011).

En 1974 el presidente Perón decretó un "Acto de Reparación Histórica" para compensar a las provincias que habían tenido parte en la guerra de independencia y habían perdido dinamismo económico desde entonces. El Acto de Reparación constituyó una de las más importantes políticas regionales de industrialización alguna vez tomada en Argentina. Luego de varios avances y retrocesos, a principios de 1980, San Luis estaba entre las 4 provincias beneficiadas por la Ley Nacional de Promoción Industrial - en el caso de San Luis, Ley 22.702/82, promulgada en 1982 e implementada bajo la administración del presidente Raúl Alfonsín (1983-1989). Consistió principalmente en la exención impositiva<sup>9</sup> en productos finales y en la delegación absoluta del control a los gobiernos provinciales.

---

<sup>9</sup> La ley incluyó exención de impuestos al valor agregado en compras y ventas, sobre la renta, y aplazamiento de impuestos a grupos de interés.

En 1983, Adolfo Rodríguez Saá, miembro de una familia tradicional, ganó las elecciones provinciales. El gobierno liderado por este joven líder peronista reaccionó rápidamente a la Promoción Industrial creando el Ministerio de Industria, buscando volver más eficiente el proceso burocrático. Sin ninguna experiencia o plan debido a la ausencia de una tradición industrial, el gobierno provincial promulgó discrecionalmente decretos de autorización para quien lo quisiera. El resultado fue impresionante. Atraídas por los considerables beneficios fiscales, alrededor de 2.000 industrias se asentaron en San Luis en la década de 1980. La producción industrial, que en 1983 representaba el 16.2% del grueso del producto provincial, en 1990 fue del 63.4% (Estadísticas, Provincia de San Luis).

**Figura 20. Producción Industrial como parte de GPP: Provincia de San Luis**

1983	1984	1985	1994
4.488	4.414	10.190	24.497

Fuente: Guñazú, 2003

El trabajo industrial creció de 4.488 a 25.00 entre 1984 y 1994, un crecimiento del 245%. Estas figuras son incluso más impresionantes cuando se toma en cuenta el contexto. San Luis se industrializó justo después de la crisis de la deuda mexicana en 1982, la "década perdida" en América Latina, cuando Argentina atravesaba un proceso de desindustrialización.

**Figura 21. Trabajo industrial 1963-1994: Provincia de San Luis**

1983	1985	1986	1990
16.2 %	35.5%	50.5%	63.7 %

Fuente: Instituto de Estadísticas Provincia de San Luis.

Es interesante notar que las otras tres provincias beneficiadas por esta política (Catamarca, La Rioja y San Juan) no experimentaron la misma explosión industrial. San Luis recibió el 62.6% de los proyectos eximidos

fiscalmente, y el 70% de ellos fue asentado en la ciudad de San Luis. Clelia Guíñazú señala que la diferencia residió en las activas y agresivas políticas de Rodríguez Saá para capturar inversiones (2003). Ella remarca que a pesar de la falta de un plan industrial, estándares o prioridades, el gobernador intentó facilitar la aprobación de decretos y crear la infraestructura necesaria como pavimento, electrificación, etc. El resultado a primera vista fue abrumador. Muchas instituciones y organizaciones internacionales comparten esta visión. En 1996 el Banco Mundial sostuvo:

*San Luis es un buen ejemplo de administración pública saludable en Argentina. La mayoría del gasto de inversión fue financiado con ingresos propios. Los fondos obtenidos del gobierno nacional para balancear la deuda provincial fueron utilizados en gastos de capital* (Banco Mundial, 2003: 35).

Las lecciones esbozadas en este artículo para el caso de San Luis son de algún modo opuestas. El costo político del proceso es crucial en este análisis, aunque ha sido minimizado por otros. El punto clave ha sido otorgar a la figura del Gobernador el poder de firmar los decretos de autorización, y debido a eso, el acceso a una nueva e inmensa fuente de recursos económicos fue controlado por el gobernador. En esa potestad residió gran parte del poder del gobernador para otorgar los beneficios fiscales, poder que intentaría conservar a cualquier costo, tal como predice la literatura del Estado rentista. Y eso es lo que hizo Rodríguez Saá.

Gracias al manejo discrecional de esos recursos, o de la llave a esos recursos, la familia gobernante la utilizó para concentrar poder en sus manos como nunca antes había sucedido en la provincia. El gobernador ganó gradualmente control de los medios, comenzando en 1985 cuando su hermano Alberto, Senador Nacional en ese momento y actual gobernador, compró el principal diario provincial (por mucho tiempo el único) y luego controló la TV (privada y pública) y algunas radios. En 1987 la constitución provincial fue reformada incluyendo la reelección indefinida del gobernador y la creación de una cámara alta, cuyos miembros han sido desde enton-



ces 100% partidarios del gobierno, con una sola excepción.<sup>10</sup> Dueño del "milagro económico", el gobernador Rodríguez Saá se convirtió en una figura política nacional y en un líder indiscutido dentro de la provincia. La concentración de poder llegó a tal punto que una parte de la literatura le resulta difícil caracterizar San Luis como una democracia (Behrend 2011; Bianchi 2013; Gervasoni 2010).

La ley de Promoción Industrial fue el pilar de concentración de poder. A fines de 1980, el régimen político cambió de un moderado y competitivo multipartidismo<sup>11</sup> a uno de partido predominante (Guiñazú, 2003: 36). El número efectivo de partidos que compite por elecciones gubernamentales es de 1.23 comparado con 2.30 en Santa Fé y el nacional 4.5 (Gibson y Suarez Cao, 2000: 14). Además, no es que sólo un partido ha sido dominante, sino una familia. Desde 1983, la provincia ha sido dirigida por Rodríguez Saá y luego por su hermano Alberto desde 2003, con una pausa entre 2011-2015 ocupando el cargo su delfín Claudio Poggi, para luego volver al poder en el 2015. Las instituciones han sido ampliamente manipuladas, el poder judicial cooptado, y los derechos de los ciudadanos violados.<sup>12</sup> La ciudad de San Luis fue gobernada por el partido opositor durante la década de 1980 pero desde entonces la coalición en el poder también ha dominado el gobierno municipal. Con el propósito de mostrar la voluntad de controlar todo el poder, cuando el intendente Carlos Ponce rompió con el partido a mediados de 1990 y en 2003 llamó a elecciones locales municipales, el gobierno provincial decidió crear un gobierno municipal paralelo. Este tipo de "solución" no tiene paralelo en la historia moderna.

Lo que resulta importante enfatizar aquí es que la municipalidad de San Luis, aunque recibió alrededor del 40% de los beneficios de proyectos industriales, no estuvo involucrada en ninguna actividad relativa al proceso de industrialización, y el gobierno provincial intentó a cualquier costo conservar el control de los beneficios. Conjuntamente, aunque los ingresos

<sup>10</sup> Entre 1999 y 2003 hubo un Senador Provincial de la Unión Cívica Radical.

<sup>11</sup> En 1983 Rodríguez Saá fue electo con el 40.5% de los votos contra 37.3% del oponente. En 2003 la coalición gobernante obtuvo el 92% y en 2007 el 83.2%.

<sup>12</sup> Ver informes de Alerta Salta, CELS, entre otros.

fiscales de la provincia se multiplicaron en más de 2 dígitos, la parte destinada a los gobiernos municipales decreció. De hecho, las municipalidades en San Luis sólo recibieron alrededor del 5-6% de los fondos compartidos, mientras el resto de las provincias coparticiparon entre el 15% y 20%.

El gobierno provincial concentró su estrategia no sólo en capturar la mayoría de la renta fiscal de la provincial, sino también a nivel nacional, a fin de mantener los beneficios e incluso incrementarlos. Con la crisis económica de 1988 que sacudía al gobierno nacional y el reclamo de otras provincias industriales, particularmente la vecina Mendoza, que fue severamente dañada por esta ley, el gobierno nacional decidió disminuir los beneficios fiscales. No obstante, Rodríguez Saá tuvo suficiente fortaleza para detener la reforma y renegociar el restablecimiento de los beneficios en 1991. El beneficio impositivo, a escala menor, continuaría hasta 2010.

Por lo tanto, la dirección de la industrialización ha sido un proceso discrecional de arriba hacia abajo, generando incentivos para comportamientos rentistas. No hubo un proyecto de desarrollo provincial y el tipo de industrias creadas han sido pequeñas y medianas empresas cuyas actividades van desde lo textil, química a las metal-mecánicas, sin mayor especialización. Fueron caracterizadas por su débil infraestructura, poca inversión. La explicación dada por un experto entrevistado por el autor es que la mayoría de las firmas fueron ramas de grandes firmas que ya operaban en Buenos Aires, Mendoza, Córdoba o Rosario Transfirieron algunas de sus actividades a San Luis como pequeños establecimientos de sus plantas principales que, en caso de cesar los beneficios, podrían cerrarse a bajo costo (Kosacoff y Aspiazú, 1989). El resultado fue la creación de industrias con "ruedas" que están listas para partir cuando los beneficios impositivos decrezcan. Como las desgravaciones impositivas están principalmente enfocadas en el impuesto al valor agregado, los asentamientos industriales están enfocados en productos finales. Esto fue disminuyendo la creación de proveedores locales, o producciones intermediarias, que son extremadamente necesarias para el desarrollo de aglomeraciones. En una entrevista con el ex director de la Asociación Industrial de San Luis, mencionó que muchas de las industrias siguieron produciendo en Buenos Aires

o Rosario, y trajeron la producción sólo para ser etiquetado como "Hecho en San Luis", y evitar pagar impuestos. En este sentido, no emergió una clase empresarial provincial, ni un encadenamiento industrial (cluster) que promueva la productividad y la innovación. Los ciudadanos locales trabajan para las firmas que llegaron pero la creación de nuevas firmas locales ha sido muy limitada. En suma, éste ha sido un proceso de industrialización insostenible, que sólo se mantiene si los beneficios fiscales continúan. Ya para el año 2010, cuando la mayoría de éstos habían sido eliminados, el 90% de las firmas había dejado el territorio provincial.

### **Conclusiones sobre la distribución de poder y el desarrollo**

Ambos casos, Rafaela y San Luis, son altamente valorados como modelos de industrialización que se desarrollaron en un contexto nacional de desindustrialización. En este artículo se enfatizó que las diferentes formas en las que se implementaron dichas políticas en cada ciudad, las volvieron opuestas en términos de calidad y sustentabilidad. La principal diferencia ha sido el modo en que el poder ha sido distribuido en los diferentes niveles estatales y entre actores locales. Esto tiene un impacto directo en las relaciones de producción en el territorio y en los incentivos al capital para producir. Además, como se ha visto, con implicancias directas en la calidad de la democracia en cada territorio. Esta problemática ha sido escasamente estudiada por la literatura de ciencia política y la de políticas públicas y asimismo, se han abordado variables que deberían ser incluidas en el diseño de políticas de desarrollo territorial.

En Rafaela observamos que los recursos económicos y políticos desconcentrados, crearon incentivos de cooperación entre actores para la creación de múltiples instituciones productivas que fomentaron el incremento de capital humano, el uso productivo de recursos locales y la multiplicación consecuente de la riqueza. Puede argumentarse cuánto han jugado las características ya pre-existentes y el capital social que Rafaela ya venía acumulando de larga data. Sin embargo, hay muchas regiones en Argentina con características económicas similares y no han experimentado estos resultados. La distribución del poder es la principal diferencia entre ambos

casos. La desconcentración de recursos económicos y políticos creó las bases de confianza necesarias para compartir la información entre los actores y articularse entre ellos, en un campo de juego en el que nadie tenía el poder absoluto. El resultado ha sido un uso eficiente de los recursos locales, la creación de industrias de innovación, y la inclusión de una gran parte de la sociedad en el proceso. Esto es lo que la literatura especializada llama “competitividad sistémica territorial”<sup>13</sup>. Estas instituciones, enfocadas en la producción, han sido posibles gracias a un círculo virtuoso de cooperación entre empresarios locales, gobierno municipal, universidades y organizaciones locales. En el año 2000 la CEPAL hizo una encuesta en Rafaela, específicamente en el liderazgo institucional en cuatro áreas: la generación de nuevas iniciativas, la capacidad de construir y articular consenso, la capacidad de negociaciones externas, y la visión estratégica del futuro. En las cuatro áreas, instituciones locales fueron elegidas como las líderes: dos públicas - la municipalidad y la Secretaría de Programación Económica - y dos instituciones público/privadas - Centro Comercial e Industrial de Departamento de Castellanos y el Centro de Desarrollo Empresarial (CEPAL, 2000). Las reglas justas del juego han resultado en una mejoría de la productividad a través de la innovación tecnológica e institucional. Hoy en Rafaela hay más de 450 asentamientos industriales, 70% de los cuales han sido creados después de 1990. Lo impresionante es que 34% fueron creados después de 2000, en el foco de la peor crisis económica de la historia argentina. La principal producción es 25% metal mecánica (autopartes, maquinaria agrícola); 25% derivados lácteos y frigoríficos; y el 50% restante está concentrado en producción de cuero y plástico, entre otros. El sector industrial emplea 7.800 personas, de las cuales 2.300 trabajan en la industria metal mecánica. En el mismo período, la industria persiguió una fuerte estrategia de exportación sostenida por el Instituto de Promoción de Exportaciones creado en 1978. Desde 2002 hasta 2005 la ciudad incrementó sus exportaciones un 75%. En 2005 Rafaela exportó US\$ 201.9 millones a 86 países – en su mayoría fueron productos con valor industrial agregado. Finalmente, las exportaciones de Rafaela valieron en

---

<sup>13</sup> El concepto significa que las empresas no compiten entre ellas pero son parte de una cadena de producción (*cluster*) donde la competitividad es socialmente construida.

promedio US\$ 3.000 la tonelada, seis veces más que el promedio nacional de US\$460, cosa que demuestra el valor agregado de su producción.

Por el contrario, como se vio en el caso de San Luis, si un actor concentra el poder político, institucional o económico, intentará perpetuar sus beneficios. Es más, la lógica será institucionalizar estos beneficios creando instituciones económicas que los perpetúen y modificando la constitución para favorecer la permanencia en el poder. El "milagro" económico de San Luis provino de recursos del gobierno nacional como la ley de coparticipación y la Ley de Promoción Industrial. La provincia, con sólo el 0.9% de la población, ya recibía 1.3% del sistema de impuestos compartidos. Cuando sumamos el equivalente a la Ley de Promoción Industrial, esta figura crece a 7.4% de las transferencias nacionales a todos los gobiernos subnacionales, cifra que representa un beneficio ocho veces mayor al que le correspondería por su población. Por el diseño institucional, esos son recursos disponibles a discreción de la elite gobernante. Con ellos, el gobernador cambió el perfil político de la provincia, teniendo el privilegio de que no existió un costo interno. No resulta difícil comprender por qué los hermanos Rodríguez Saá son invencibles en la arena electoral de la provincia.

**Figura 22. Indicadores selectos de San Luis y Santa Fe**

	San Luis	Santa Fe
Población 1990 (% nacional)	0.9%	8.6%
Contribución a la economía nacional (1984)	0.8%	9.7%
Subsidios industriales (% nacional)	32.8%	6.5%
Coparticipación Fiscal (1988)	2.3%	5.1%
Beneficios Fiscales Totales (Coparticipación + promociones industriales 1988)	7.4%	7.1%

Fuente: Guinázú (2003) actualizado por el autor

Al final de cuentas, las políticas fiscales redistributivas resultaron políticamente regresivas. La concentración de poder en manos del gobernador local creó un juego donde la creación de la riqueza provino de instituciones políticas y donde su distribución depende del gobernador. La corrupción durante el proceso es un secreto a voces que nunca fue juzgado debido a una justicia alienada (CELS 2002). Por lo tanto, los incentivos han sido dobles. Para los actores políticos han sido concentrar el poder, incluso por medios espurios. De modo similar, los incentivos para agentes económicos han sido comportarse como rentistas. Ganancias económicas no estuvieron más relacionadas a innovación, productividad, y a escalas de mercado sino a la proximidad con el poder político. Lo contrario para Rafaela, que luego de la crisis económica de 2001 y de la pérdida de beneficios fiscales, las industrias continuaron y ahora emplean al 30% más de lo que solían 10 años atrás. Resulta interesante notar que esta particular interacción entre el gobierno provincial ha sido repetida consistentemente en las últimas dos décadas. Es decir, los incentivos llevaron a la creación de un Estado rentista y un capitalismo de amigos. El comportamiento racional del gobierno es obtener mayor partida de las transferencias nacionales; y para los agentes económicos es obtener contratos públicos - es decir, permanecer cerca de donde se concentran los recursos.

Esto levanta banderas rojas al futuro cercano en San Luis. La literatura sobre la "maldición de los recursos" identifica dinámicas similares en países ricos en recursos que, luego de la ganancia inesperada son incapaces de beneficiarse de ella. El problema es que el proceso no ha creado las capacidades internas para el desarrollo, no ha promovido una clase empresarial y depende de beneficios fiscales. Para San Luis, los límites del sistema son muy claros ya que los beneficios fiscales son muy costosos. Esto muestra la incapacidad de hacerlo sustentable del proceso en el largo plazo. En 1999 una encuesta estimó que la pérdida directa e indirecta de los ingresos de impuestos debido a la Ley de Promoción Industrial fue de \$ 31.400 millones<sup>14</sup> para el periodo de 1983-2010 según el informe del Consejo Empresario Mendocino. El 66% de eso es para la provincia de San

---

<sup>14</sup>El número está en valores actualizados al año 2009.

Luis (\$20.000 millones) y si tomamos en cuenta que el 70% de los asentamientos industriales fueron a la ciudad de San Luis, podemos concluir que el costo fiscal para el país de la promoción industrial fue de alrededor de \$14.000 millones - casi un millón de dólares por cada trabajo industrial creado. Al final, ha sido limitada la riqueza genuinamente creada en San Luis y el resto del país ha pagado un precio alto por ello. Las industrias han incurrido en comportamientos ineficientes, llevando productos a San Luis y luego de vuelta a Buenos Aires. El país, en su totalidad, perdió cuantiosos recursos fiscales.

Actualmente, una parte importante de la literatura sobre desarrollo se enfoca en la distribución de la riqueza y pone poca atención a la distribución de recursos de poder en el territorio. Esta perspectiva tiene importantes consecuencias en el mundo real respecto a la reorientación de políticas públicas. En Argentina las políticas de desarrollo territorial han sido erráticas. Primero hubo ausencia de ellas, y luego las políticas para descentralizar la producción industrial terminaron siendo costosas y creando incentivos para comportamientos rentistas. Es por ello que incluir variables sobre la distribución de recursos de poder en el territorio puede ser la clave para asegurar el éxito de las políticas de desarrollo. Quizás sea momento de que la literatura de la ciencia política y los estudios sobre políticas públicas hagan su aporte en este sentido.

## Bibliografía

- ACEMOGLU, D. (2006) “Modelling Inefficient Institutions”, en *NBER Working Paper Series*, Nro 11940, enero de 2006.
- ACEMOGLU, D.; S. JOHNSON Y J. ROBINSON (2004) “Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth”, 29 de abril de 2004.
- ALMARAZ, M.G. (2010) Ambición Política por la Reección en las Provincias Argentinas, 2010, working paper UTDT.
- BEHREND, J. (2011) The Unevenness of Democracy at the Subnational Level, Provincial Closed Games in Argentina, *Latin American Research Review*, vol. 46, N°1.
- CALVO, E. Y J.M. ABAL MEDINA (2001) “El Federalismo Electoral Argentino. Sobrerepresentación, Reforma Política y Gobierno Dividido en la Argentina”, Eudeba-IN-AP, Buenos Aires.

- CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales) (2002). Informe Anual : Sin Justicia en las Provincias. Buenos Aires
- CETRÁNGOLO, O. Y J. GÓMEZ SABAINI (2007), “Política Tributaria en Argentina”, en *Serie Estudios y Perspectivas*, CEPAL, Julio 2007
- CONSEJO EMPRESARIO MENDOCINO (1999) “Impacto económico para la Argentina y Mendoza de los regímenes de promoción de las provincias de San Juan, La Rioja, San Luis y Catamarca”, Mendoza.
- CORTAZAR, A. (2007) entrevista. Empresario y ex director de la Cámara de Industria en San Luis.
- DONATO, V. (2007) “Las economías de aglomeración en los manchones territoriales-sectoriales de MyMI”, en *Observatorio Iberoamericano del Desarrollo local y la economía social*, Año 1, Nro. 1, Julio, agosto, septiembre de 2007.
- DONATO, V. (2002), “Políticas Públicas y Localización Industrial en Argentina”, en *Università di Bologna sede Buenos Aires, Working Paper 1*.
- CEPAL, La Articulación y las interacciones entre instituciones: la Iniciativa de Desarrollo Local de Rafaela, Argentina, 2000
- FALLETI, T. (2004) “Federalism and Decentralization in Argentina: Historical Background and New Intergovernmental Relations” en *Joseph S. Tulchin and Andrew Selee (eds.) Decentralization and Democratic Governance in Latin America*, Woodrow Wilson Center for Scholars, Whashington.
- GERVASONI, C. (2010) A Rentier Theory of Subnational Regimes. *World Politics* 62(2)
- GIBSON, E. (2004) “Subnational Authoritarianism: Territorial Strategies of Political Control in Democratic Regimes”, presentado en *LASA 2004*.
- GIBSON, E. (2004b) “Subnational Authoritarianism. Territorial Strategies of Political Control in Democratic Regimes”, artículo presentado en *The annual meeting of the American Political Science Association*, 2004-09-02, Hilton Chicago and Palmer House Hilton, Chicago.
- GIBSON, E. Y E. CALVO (2000) “Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina”, en *Studies in Comparative International Development* 35.
- GIBSON, E. Y J. SUAREZ-CAO. Federalized Party Systems and Subnational Party Competition, *Comparative Politics*, October 2010
- GIBSON, E.; E. CALVO Y T. FALLETI (2004) “Reallocative Federalism: Legislative Overrepresentation and Publics Spending in the Western Hemisphere” en *Gibson, Edward (ed.) Federalism and Democracy in Latin America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- GUÑAZÚ, M.C. (2003) “The Subnational Politics of Structural Adjustment in Argentina: The Case of San Luis”, Tesis doctoral en MIT, Massachusetts.
- HOUTZAGER, P Y M. MOORE, Mick (2003). *Changing Paths: International Devel-*



opment and the New Politics of Inclusion. University of Michigan.

- HUMPHREYS, M., J. SACHS Y J. STIGLITZ (2007), “Escaping the Resource Curse”, Columbia University Press.
- IERAL (Instituto de Estudios para la Realidad Argentina y Latinoamericana) (2012), de Fundación Mediterránea, Monitor Fiscal.
- KARL, T. (1997) “The Paradox of Plenty”, University of California Press.
- KOSACOFF, B. Y D. ASPIAZU (1989) “La Industria Argentina: Desarrollo y Cambios Estructurales”, Centro Editor para América Latina.
- KRUGMAN, P. (1995) “Development, Geography and Economic Theory”, The MIT Press.
- MEHLUM, H.; K. MOENE Y R. TORVIK (2002) “Institutions and the Resource Curse”, en *Memorandum 29*, Department of Economics, University of Oslo.
- MUNICIPALIDAD DE RAFAELA (2006), “Censo Industrial”.
- MUNICIPALIDAD DE RAFAELA (2007) “Relevamiento Socioeconómico”
- NORTH, D. (1990) “Institutions, Institutional change, and Economic Performance”, Cambridge University Press.
- PASTORE, J. (2007) “Los efectos económicos de la promoción regional”, en *Documento de Trabajo N° 14*, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Departamento de Economía, Marzo de 2007.
- PUTNAM, R. (1994) “Making Democracy Work: civic traditions in modern Italy”, Princeton University Press.
- PROVINFO Datos Económicos Provinciales. <http://www.mininterior.gov.ar/provincias/provincias.php>
- RODRIK, D. (2004) “Growth Strategies”, en *Harvard Working Papers*, Agosto de 2004
- ROSS, M. (1999), The Political Economy of the Resource Curse, World Politics, Vol. 51, pp. 297-322.
- SACHS, J.D. Y A. WARNER (1995), Natural Resource Abundance and Economic Growth, NBER Working Paper, No. 5398
- SKOCPOL, T. (1979), “states and social revolutions: a comparative analysis of France, Hapan, The United States, and Great Britain”, University of Chicago Press.
- TOMMASI, M.; S. SAIEGH Y P. SANGUINETTI (2001) “Fiscal Federalism in Argentina: Policies, Politics and Institutional Reform”, en *Economía*, Primavera 2001.
- WIBBELS, E. (2004) “Descentralización, Democracia y Reformas de Mercado: On the Difficulties of Killing Two Birds With One Stone”, en *Montero, Alfred and David Samuels (Editores), Decentralización y Democracia en America Latina*, Universidad de Notre Dame.



## **La cuestión de las escalas frente al análisis concreto de las economías regionales. El caso chaqueño**

*Damián Paikin*

Desde sus inicios, los estudios subnacionales han tenido, con sus especificidades, distintos abordajes. Así la idea de la dimensión espacial, del territorio cobró fuerza desarrollándose en diversas áreas del conocimiento, como puede ser el de la ciencia política o el de la economía. Dentro de esta última surgió la mirada sobre las economías regionales, como un complejo productivo ligado indisolublemente al territorio, al que modifica no sólo en su lógica estructural, sino también en sus variables sociales, culturales y, en última instancia, políticas. Por tanto, entender la dinámica de las economías regionales es también aportar al análisis de la mirada sobre la faceta política en su planteo subnacional.

Ahora bien, esta elección de escala conlleva asimismo otros dilemas que este artículo viene a intentar superar, que son los relacionados con las múltiples causas y fuerzas que impactan sobre un territorio determinado y sobre el cual una mirada únicamente atenta a los actores directos y sus relaciones puede terminar dejando de lado. Es este, nuevamente, un problema de escalas. Por ello este trabajo busca posicionarse desde una mirada subnacional, territorial, pero advirtiendo el desafío intrínseco que propone un abordaje multiescalar, buscando para ello sistematizar una mirada y una metodología que ayude a dar cuenta del fenómeno en su plenitud.

Frente a esto, es preciso sostener ante el estudio regional, la idea de la multiescalaridad, de manera tal de incorporar lógicas, procesos, fenómenos que, si bien inciden en el territorio, reconocen causas externas al mismo. El desafío no es sencillo ya que vincular diversas dimensiones en

forma desagregada puede llevar a perder capacidad de análisis concreto sin aportar a la sistematización de la complejidad interviniente en cada proceso. En este sentido, diversos autores se han lanzado a la discusión sobre la cuestión entre los que resaltan los trabajos de Víctor Fernández (2010), Alejandro Rofman y Ariel García (2014), y Ariel Filadoro (2014), entre otros, los cuales plantean estrategias para desarrollar un análisis regional enmarcado en sus condicionantes tanto nacionales como globales.

Particularmente, Filadoro (2014) en su trabajo sobre el problema de multiescalar plantea, siguiendo los fundamentos del concepto de régimen de acumulación propuesto por la teoría francesa de la regulación (Boyer, 1992, 1996) la existencia de tres niveles (Mundial, Nacional y Regional) dentro de cada uno de las cuáles se cruzan cinco dimensiones estructurales a partir de las cuales, de sus entrecruzamientos, se definirá la lógica del régimen de acumulación.

Estas dimensiones son definidas de la siguiente manera:

- 1) Formas de la competencia: Define las relaciones que se establecen entre las empresas y los productores, su lógica de concentración, sus estrategias de valorización y los vínculos entre los grandes grupos y las pequeñas empresas entre otras dimensiones
- 2) Relación Salarial: Planteada en torno a las pautas y niveles de remuneración del trabajo, así como la lógica de organización de los mismos
- 3) La forma Estado: Pensada en torno de su capacidad reguladora en tanto organizador de las relaciones económicas. Incluye aquí lógicas institucionales de escala planetaria, como el FMI, las Naciones Unidas, etc.
- 4) El Régimen Monetario: Organizado en torno a los regímenes cambiarios, también incluye los niveles de inflación y el sistema de créditos, particularmente en relación a la tasa de interés
- 5) El Régimen internacional: Pensado como el conjunto de normas que los Estados nacionales adoptan para relacionarse con el espacio internacional, definición bajo la cual entra en confusión con la forma Estado a escala mundial.

De esta forma, queda establecida una matriz donde a cada una de las escalas se plantea la existencia de fenómenos en relación a las cinco dimensiones planteadas.

Ahora bien, explica el autor que si bien queda establecida la matriz, las dimensiones no tienen necesariamente, frente a cada análisis concreto, la misma jerarquía, e incluso pueden resultar prescindibles, así como para otros casos, sea necesaria la ampliación de la mirada sobre dimensiones complementarias. Ejemplo de esto es, por caso, el complejo minero Catamarqueño, donde debe hacerse eje fundamental en la forma como opera el capital financiero internacional, frente al complejo yerbatero misionero, donde dicha dimensión no influye en el desarrollo del mismo.

Esta flexibilidad necesaria, no quita valor a la matriz sino que la convierte en un marco sobre el cual trabajar para observar en manera ordenada los elementos que están interactuando en cada realidad regional, permitiendo desagregar las variables y planteando en la mirada territorial, la intervención de actores externos que transforman decididamente su dinámica.

Tomando en cuenta lo anterior se plantea entonces el desarrollo del análisis de la modificación de la estructura productiva chaqueña, basada en la nueva relación entre el avance de la soja y el complejo algodónero, de acuerdo a la presente matriz, priorizando y observando las dimensiones cuya impacto sea valioso y descartando aquellas que a nuestro entender no jueguen un rol protagónico o sean planteadas como un dato (como el régimen monetario a escala local).

Al mismo tiempo se desagregará una quinta dimensión como es la relación tecnológica, dado el peso fundamental que tiene este componente a escala global, planteando la importancia central de este componente a la hora de pensar modificaciones en la estructura económica chaqueña.

De esta forma entonces, la matriz quedará planteada de la siguiente manera. Tres escalas: Mundial, Nacional y Local y Cinco dimensiones: Lógica de competencia, relación salarial, forma de Estado, Régimen Monetario y Relación Tecnológica.

En este marco, a continuación se propone una descripción inicial de las transformaciones sucedidas en el complejo económico chaqueño en la última década, para luego proceder al análisis a partir de la utilización de la metodología planteada.

**Figura 23. Matriz de análisis del régimen de acumulación**

Dimensión / Escala	Mundial	Nacional	Local
Formas de competencia			
Relación Salarial			
Forma Estado			
Régimen Monetario			
Relación Tecnológica			

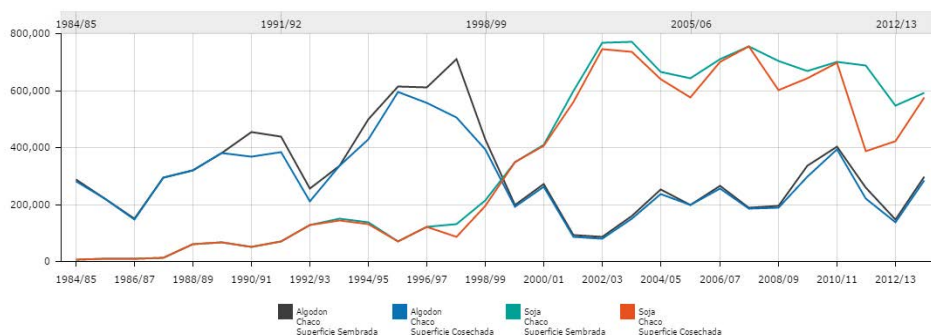
### **El agro chaqueño en la post-convertibilidad**

Tras la crisis del año 2001, la estructura económica chaqueña consolidó un fuerte cambio en su patrón productivo. En consonancia con el conjunto de la lógica agropecuaria nacional, la soja, impulsada por el alza de su precio, inició su implantación en territorio chaqueño en reemplazo de otros cultivos. Pero a diferencia del campo pampeano, donde este reemplazo se dio en desmedro de otras producciones cerealeras como el maíz o el trigo, con lógicas productivas similares en relación a su forma de organización, su lógica de empleo de la tierra y su demanda de mano de obra, en el Chaco esta transición se realizó principalmente planteando el declive de su producción más identitaria, el algodón.

Tal cual expresa Mario (2014): “debe tenerse en cuenta que la soja y el algodón son producciones sustitutivas en el uso de la tierra. El algodón se cultiva anualmente y la soja, por su parte, puede sembrarse sola en una rotación anual o luego de la siembra de trigo. En cualquier caso, reemplaza

al algodón” y por tanto debemos observar su aumento como un abandono antes que una complementación entre ambos cultivos. En este sentido, en cierta medida, el gráfico expresa estas dinámicas contradictorias a partir del ingreso al nuevo siglo aunque reconociendo en este último tramo (2012 en adelante) un cierto recorrido similar.

**Figura 24. Hectáreas Sembradas y Cosechadas Soja / Algodón Provincia de Chaco**



Fuente: Sistema integrado de Información Agropecuaria (SIIA)

Así, esta modificación estructural generó no sólo un cambio de cultivo, sino una nueva lógica de organización social del campo chaqueño. En principio, se pueden observar dos grandes dimensiones donde la modificación de cultivo ha generado un cambio significativo: 1) El uso y propiedad de la tierra; 2) la demanda de mano de obra.

Por otro lado, la propia lógica de producción aldononera ha sufrido en los últimos años importantes modificaciones a partir de tres factores determinantes. El primero, la introducción de semillas genéticamente modificadas que han reemplazado en forma total a las semillas tradicionales, pero que al mismo tiempo han generado, ante la incapacidad por costos de obtener el paquete tecnológico completo (semillas oficializadas, herbicidas, etc.), mayores divergencias en los rindes entre los grandes y medianos productores y los pequeños. El segundo, la revolución en términos de tec-

nología de cosecha, proceso que como veremos más adelante, coadyuga junto con el proceso de sojización al descenso de la demanda de mano de obra. Y finalmente, la aparición de una extendida plaga a nivel regional (el picudo), cuyo control implica un estricto cumplimiento de procedimientos y normativas que por múltiples razones se alejan de las posibilidades de los pequeños productores.

En este contexto, tanto el proceso de sojización, como la propia lógica de transformación de la producción algodonera han tendido al vaciamiento del campo chaqueño y a la concentración de la tierra. Claramente, dicha transformación reconoce múltiples actores interviniendo, particularmente vinculados al territorio como son los propios productores y el gobierno provincial. Sin embargo, será el contexto mundial el que, por sus características, comande este proceso de modificación rotunda del territorio, tanto por el sostenimiento del precio mundial de la soja, como por la transferencia de tecnología a partir de la generación de las semillas genéticamente modificadas. En este sentido, si bien coadyuvantes a un mismo fenómeno tanto la soja como el proceso propio del algodón son dos desarrollos diferentes que valen la pena ser puntualizados.

### **Modificaciones estructurales a partir de la llegada de la soja**

Las características disímiles de la producción de la soja y el algodón han generado una fuerte transformación en el campo chaqueño, tanto en su lógica productiva como en la propia tenencia de la tierra ante la imposibilidad, sobre todo para los pequeños productores, de sostenerse frente a la desaparición de la entrada de ingresos adicionales que significaba su vinculación como asalariado al momento de la cosecha del algodón.

Esta situación permite definir esta transición como “el ejemplo más dramático de la reestructuración de la agricultura argentina” (Aparicio, 2005: 10). En forma simultánea, los cultivos de oleaginosa (preferentemente soja y girasol) se expandieron aceleradamente a través del accionar de nuevos agentes que se incorporaron al territorio con una dinámica distinta, coexistiendo con los esquemas tradicionales de tipo familiar vinculados al cultivo algodonero, al que a la vez de reemplazar, modificaron sustancialmente.



Vale decir que la producción algodonera fue, desde su implantación en la década del '30, la actividad principal de todos los estratos de agricultores de la provincia. Tanto los grandes productores como los pequeños entendieron, durante más de 70 años, su desarrollo y supervivencia asociados a dicho cultivo. Obviamente, las lógicas de producción llevadas adelante por unos y otros fueron diferentes por el uso de maquinaria, vínculo con las desmotadoras y capacidades de reposición frente a dificultades climáticas. Sin embargo, durante todos estos años ambos segmentos mantuvieron una importante relación, sobre todo a partir de dos puntos centrales. En primer lugar, el uso de los pequeños productores y sus familiares como mano de obra durante la cosecha, hecho que complementaba los ingresos de estos últimos sobre todo para aquellos propietarios de 50 hectáreas o menos. En segundo lugar, la compra de las producciones por parte de los grandes productores, evitando la intermediación con acaparadores privados y facilitando la lógica de comercialización. Es importante aquí remarcar que si bien la mayor producción del algodón hoy se da en las grandes explotaciones (50% en las de más de 100 hectáreas), el 66 % de los productores tenían en Chaco hasta el último censo agropecuario de 2008, menos de 15, número que llega al 98% en provincias como Formosa.

Durante todo este período, Chaco significó entre el 70 y 85% de la producción nacional de Algodón, principalmente destinada hasta los años '90 al mercado interno y con precio sostenido por la intervención estatal. Sin embargo, este proceso no significó la industrialización provincial en el desarrollo de la cadena de valor del hilado. Si bien durante los años '60 hubo un cierto desarrollo de la industria textil en la provincia, dos factores condicionaron fuertemente este desarrollo. Por un lado, la preferencia de los industriales de ubicar sus plantas en las cercanías de los mercados de consumo para abaratar los costos de traslado de los bienes finales. Y por el otro, la política de promoción industrial planificada desde el gobierno nacional para otras áreas, como San Luis, Tucumán o La Rioja, que atrajeron también la atención de los inversores.

Durante los años '90 la apertura de la economía permitió el acceso al mercado internacional (hasta ese momento sólo accesible una vez cubierta las demandas del mercado doméstico), siendo Brasil el principal destino

de los envíos. El ingreso de divisas y la perspectiva de un futuro venturoso generaron un fuerte proceso de modernización con incorporación de nuevas máquinas desmotadoras no sólo en el segmento de los grandes productores, sino también en el de los medianos, generando un fuerte reemplazo de mano de obra. Al respecto, señalaba la prensa local por esos años:

*1995 mostraba a una provincia en una alocada carrera de instalaciones de desmotadoras y batía todas las marcas de ventas en las concesionarias, elevando el parque de cosechadoras por encima del millar. Esa primavera algodonera que alcanzaba su pico máximo a mediados de los '90, como contraste generaba uno de los mayores endeudamientos de los que se tenga conocimiento en la historia de los colonos chaqueños, además de profundizar la permanente migración hacia las ciudades desde los campos del interior, dejaba como amargo corolario la pérdida de la titularidad y el trabajo de la tierra chaqueña, hoy en manos de empresas extrachaco (sic) (Suplemento Norte Rural, 31/12/2003: 2)*

Sin embargo la caída del precio del algodón en 1998 (basado en la crisis asiática y la gran oferta del bien justamente impulsada hasta ese momento por el crecimiento principalmente de la demanda del sudeste de dicho continente) generó un primer llamado de atención que se acentuó con la crisis de 2001, y provocó la incapacidad de pago de sus créditos para un importante número de productores. Según Valenzuela y Scavo:

*Estos estratos de agricultores endeudados e imposibilitados de cumplir con las obligaciones contraídas, así como de obtener nueva financiación y seguir produciendo según los modelos tradicionales, abarcaban en un 80 % a los poseedores de explotaciones que van desde los 25 a las 200 hectáreas (Valenzuela y Scavo, 2011:35).*

Frente a este escenario, la aparición de la alternativa de la soja significó para muchos productores una posibilidad de revertir esta tendencia compleja a partir de un producto con mayor rentabilidad pero sobre todo con

un precio más estable y transparente. Sin embargo, para los pequeños productores, antes que una alternativa, la soja se ha presentado como una gran amenaza. En primer lugar, por lo que Rofman y García (2007) consideran una limitación estructural o una “*barrera para el uso de la opción*”, dada la imposibilidad por el tamaño de la finca de generar un desarrollo rentable de la soja. En segundo lugar, porque aún si fuera propietario de una superficie mayor, el riesgo asociado al cultivo de la soja es más alto, en términos de vulnerabilidad frente a inclemencias climáticas, que las asociadas al algodón. Aquí también es ilustrativo sobre este punto el testimonio recogido por Valenzuela y Scavo (2008):

*El algodón siempre me gustó porque es una planta que si se quiere para un colono chico más esperanza te dá. Porque a lo mejor viene una seca y voltea toda la carga, y viene la lluvia, se compone y te dá de vuelta. El grano (soja) no, el grano viene una seca, termina y ya (Vicente, 67 años, propietario de 29 hectáreas, Pampa Napenay, citado por Valenzuela y Scavo, 2008:62).*

En tercer lugar, por el mencionado quiebre del vínculo laboral que generaba la cosecha del algodón incluso para los pequeños propietarios, quienes complementaban sus ingresos trabajando para terceros en forma temporal. Si bien es cierto que la modernización tecnológica había complejizado esta relación durante los años '90, la llegada de la soja determinó un deterioro aún mayor. Como plantea Rofman: (2000)

*...quienes operaban en unidades minifundistas completaban los ingresos necesarios para su subsistencia con el trabajo de recolección a mano de los capullos de algodón, en las fincas de tamaño mediano o grande (Rofman, 2000: 98).*

Y en último lugar, por una cuestión identitaria, ya que para la mayor parte de los productores, el algodón se presenta como una herencia familiar y su manejo, como una tradición pasada de generación en generación. Como siempre, la dimensión cultural, social e incluso individual asociada a la identidad es la más difícil de aprehender por parte de los investigadores dado la multiplicidad de dimensiones que se ponen en juego a la hora de construir un proceso identitario. Pero esta dificultad no debe llevar a

dejar de lado un hecho que, en su destrucción, transformación o difuminación, afecta en forma directa la vida de miles de personas generando en ocasiones consecuencias sociales en términos de fragmentación del tejido familiar o comunitario aún mayores que las asociadas a la degradación económica a las que muchas veces viene asociado.

En este sentido el hecho de que muchos pequeños productores terminen arrendando sus tierras para cederlas al cultivo de soja de *pooles* de siembra o grandes productores zonales, pero sostengan para sí una pequeña porción donde continúan sembrando en forma directa algodón hablan a las claras del peso identitario de este cultivo.

### **Concentración de la tierra y migración**

Retomando lo mencionado anteriormente, la práctica del arriendo fue complementada con la venta directa de los campos, particularmente a productores santafesinos y cordobeses, generando a partir del proceso de tecnificación en primer lugar durante los años '90, y sojización, durante los recientes 2000, el vaciamiento del sector agrario chaqueño en términos poblacionales y la generación de una corriente migratoria hacía los centros urbano (Figura 25). Como afirma Valenzuela:

*El advenimiento de estos nuevos agentes productivos, -oriundos y residentes en otras provincias del área pampeana-, atraídos por los bajos precios de la tierra, generó la ruptura de la cadena comercial en las localidades del interior, por cuanto la renta agrícola se salió del circuito local. Los nuevos agentes productivos cordobeses y santafesinos encontraron en el área sudoeste del Chaco extensiones suficientes para expandirse, y conjugaron la tecnología de insumos y procesos -contratada- con la toma de tierras en arrendamiento por un año o dos, disponiendo de liquidez para pagar de forma adelantada la renta del campo, antes de comenzar la implantación. (Valenzuela, 2005: 13).*

**Figura 25. Trabajadores en forma permanente en explotaciones agropecuarias de la provincia del chaco**

Año	Cantidad
1960	77.254
1988	56.347
2002	36.135

Fuente: Censo Nacional Agropecuario\*.

\*Lamentablemente en este punto no existen datos del Censo Nacional Agropecuario del 2008 y tampoco datos posteriores, por lo que si bien se presume una continuidad de la tendencia no se puede sostener con datos precisos

Según Capitanich (2004) el ciclo anual de una hectárea cultivada y cosechada de algodón ocupa al menos 40 jornales, mientras que la soja requiere la quinta parte por hectárea y la ganadería, un tercio.

Asimismo, este fenómeno generó también la concentración de la tenencia de la tierra y la desaparición de numerosas explotaciones agrarias. Según el Censo Agropecuario de 2008, la provincia de Chaco pasó de tener 21.284 establecimientos en 1988 a 15.749 en 2008

### **Las transformaciones en el cultivo de Algodón: Entre la semilla transgénica y nuevas formas de cultivo**

En el marco de las transformaciones tecnológicas en el algodón realizadas durante la década del '90, que incluyeron la compra de maquinaria para la cosecha bajo la denominación “*piker*”, comenzó un fuerte proceso de sustitución de mano de obra que afectó directamente a los pequeños productores, en la forma mencionada anteriormente en relación a la ampliación del cultivo de soja. Sin embargo, los años '2000 verían nacer un nuevo proceso que cambiaría definitivamente la producción algodонера, donde participaron activamente tanto empresas transnacionales (Monsanto) como organismos públicos nacionales (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria -INTA)

En 1998 se permite en la Argentina la introducción de la primera semilla

transgénica vinculada al Algodón, bajo patente de Monsanto. Se trata la variedad BT, resistente a lepidópteros, la cual para el año 2003 explica el 20 % de la superficie cultivada. Mientras tanto, la ruptura de la paridad cambiaria y la crisis económica del país llevará a un proceso de readecuación de la forma de producción ante la imposibilidad de continuar la importación de maquinarias *piker* y el inicio de la fuerte competencia de la soja, la cual con su modelo de negocio y cosecha comenzaba su proceso de ascenso en el noreste argentino.

En esta nueva etapa, será el INTA el instituto desde el cual se promoverá la transformación del cultivo a partir del desarrollo de una nueva semilla, la RR, que con patente de Monsanto tendrá la característica de una fuerte resistencia al glifosato, permitiendo con esto el desarrollo del método *stripper* de siembra en surco estrecho (de 1 metro a 0,5) favoreciendo el aumento de la productividad por hectárea.

Ahora bien, esta novedad, si bien será incorporada en cierto sentido por el conjunto de los productores (la semilla transgénica BG que apila las dos transformaciones anteriores explica al año 2011 el 90 % del algodón sembrado, mientras el 10 restante aún sostiene la RR), generará diferencias entre los productores grandes y los pequeños ampliando la brecha de rentabilidades. En principio este fenómeno se da por la propia adquisición de la semilla, que tiene un costo elevado en virtud del traslado al precio de la patente. Sin embargo, al generar la planta su propia semilla, tras la primera cosecha, quedan en manos del productor nuevas semillas que serán usadas para nueva siembra o para la constitución de un mercado secundario, del cual se proveerán los pequeños productores a un precio infinitamente menor. Así, según Elena (2010) mientras que la semilla “oficial” llegaba en la campaña 2011 a un precio de 630\$ por hectárea, la “informal” apenas alcanzaba los 80.

Esta situación que expandió en forma exponencial el uso de la semilla transgénica, generó de todas formas dificultades para los pequeños productores, quienes no podían, en el mercado informal, confirmar la procedencia y la efectividad de las semillas las cuáles serían luego fumigadas con glifosato, segundo producto esencial del nuevo paquete tecnológico y requisito indispensable para la siembra de surco estrecho.

Así, los rindes de producción esperados entre aquellos que usaban el paquete completo y aquellos que no se ampliaron pasando de 1 tonelada por hectárea a 3, provocando una diferenciación desconocida hasta el momento entre las distintas producciones, acrecentada por la presencia del “picudo”. En este contexto, el paquete tecnológico, antes que favorecer a los pequeños productores, parece condenarlos a su desaparición. Según Arza y Zwanenberg:

*...la opinión generalizada entre muchos funcionarios de gobierno provincial y también entre muchos agentes del INTA es que el algodón ya no es viable en pequeña escala. Desde estos sectores se propone una reconversión de los pequeños algodoneros a la producción de otros cultivos, especialmente alimentos (hortalizas y ganadería menor). Un problema de esas propuestas es que desatienden la identidad algodonera que históricamente poseen estos productores, para quienes el cultivo del algodón ha sido la principal actividad generadora de ingresos en varias generaciones (Arza y Zwanenberg, 2012: 27).*

### **Pensando en términos multiescalares**

En virtud de lo analizado, podemos describir el cambio estructural sucedido en la provincia de Chaco como un proceso multicausal cuyas consecuencias han generado una tendencia a la concentración de la tierra, así como a la migración de los pequeños productores algodoneros hacia las ciudades ante la incapacidad de sostener sus medios de vida. Es decir, como planteábamos al comienzo, quizás estemos en presencia de una de las mayores transformaciones estructurales de la última década en la economía argentina. Sin embargo, pese a la intervención de múltiples actores, dos factores parecen haber influido de manera determinante en la modificación del patrón de acumulación provincial. La llegada de la soja, influenciada por su alto precio internacional y la reconversión del cultivo de algodón a partir de la modificación del proceso de siembra y del componente genético de la semilla.

Estos dos elementos reconocen a nivel escalar, un claro componente internacional, dado que tanto el precio de la soja y el algodón como la transformación genética de la semilla del algodón provienen de dicho contexto. Pero lo más interesante en todo caso en relación a esta cuestión, es el cambio de la función de comando al interior del propio complejo productivo. Más allá del caso del crecimiento de la sojización, donde el elemento nodal pasa a ser el *pool* de siembra, dentro del complejo algodonero, la modificación genética ha generado un traslado de la capacidad decisiva desde el escalón industrial (empresas desmotadoras<sup>1</sup> e hilanderas) hacía la proveedora de semillas y asociados, particularmente la trasnacional Monsanto, propietaria de los tres eventos de desarrollo genético aprobados en el país.

Dos hechos dan cuenta de la capacidad de definición de dicha empresa sobre el nuevo modelo productivo. El primero, el hecho de que solamente con la productividad asociada a la semilla resistente al glifosato, con sus características como la posibilidad de desarrollo del surco estrecho, la siembra de algodón en la Argentina alcanza rendimientos suficientes para convertir a la actividad en rentable. El segundo, la decisión de la multinacional de no desarrollar la semilla resistente al *picudo* algodonero por considerarlo un problema focalizado en la región del MERCOSUR, menor por lo tanto en su esquema de negocios internacionales.

En este marco entonces nos encontramos con un proceso de modificación estructural, si bien no organizado desde el contexto internacional, si comandado desde allí. Este hecho demarca incluso la voluntad de los actores locales, como el propio Estado tanto a nivel local como nacional,

---

<sup>1</sup> “El desmote es la etapa de transformación agroindustrial a través de la cual el algodón en bruto cosechado es procesado para separar la fibra de la semilla. La fibra es prensada en fardos de 180 a 250 kg para su comercialización en el mercado interno e internacional. La semilla se maneja a granel y sus destinos básicos son la industria aceitera, el uso y la simiente para siembra en el país. Los subproductos del desmote son destinados a usos diversos. La fibrilla es empleada para la elaboración de algodón hidrófilo y otros productos textiles. Impurezas mayores del desmote de algodón, como carpelos, fragmentos de tallos y ramas, tienen usos variados (combustible, ladrillería, fertilizantes orgánicos, etc.). Como subproductos del proceso aceitero resultan linters, tortas, pellets y expellers; el primero se destina básicamente para elaboración de algodón hidrófilo, y también papel, pañales, etc., mientras que los restantes tienen como destino el uso ganadero.” (Valenzuela y Scavo, 2011)



quienes han intentando con éxito relativo sostener el antiguo modelo de explotación con el objetivo de evitar las consecuencias sociales vinculadas a la nueva lógica productiva. Esta tarea se ha realizado, en el primer caso, a partir de la creación, en un intento por sostener la actividad algodonera de los pequeños productores, de importantes programas de subsidios a la producción y reparto de semillas y gasoil, mientras que desde la esfera nacional se ha planteado la promoción del Plan de Desarrollo Sustentable y fomento a la producción algodonera, como instrumento insignia de una búsqueda de generar marcos de seguridad y previsibilidad ante una actividad sumamente volátil.

Sin embargo, si bien la caída de la siembra de algodón se detuvo, esto no generó un regreso al esquema previo sino por el contrario un aumento de la concentración de la producción en manos tanto de grandes productores locales, como de empresarios extra provinciales que vieron en el algodón, ante el desarrollo de políticas de protección y promoción, un buen marco de diversificación para su producción, principalmente sojera, de la pampa húmeda.

En este sentido, retomando la matriz observamos aquí un nuevo componente ajeno al nivel regional, como es el ingreso de inversores pampeanos a una economía tradicionalmente, al menos en su etapa de producción, local. Esta aparición de nuevos capitalistas, en el eslabón de formas de competencia, complejiza aún más la situación de los pequeños productores que resisten la venta de sus tierras, al generarse una nueva ruptura de sus vínculos sociales contruidos incluso con los grandes productores zonales

Finalmente, un tercer elemento de interés, más allá de la constitución de un determinado tipo de cambio, el cuál en principio antes que una variable debe ser asumido como un dato por la incapacidad del sector de influir en la fijación del mismo, se encuentra en el papel del INTA como agente de promoción. En este sentido, como toda gran institución el INTA parece contar con diferentes visiones sobre la cuestión. Por un lado, el desarrollo tecnológico asociado a las nuevas cosechadoras de surco estrecho aparece claramente como una de las principales políticas de la institución en relación al sector, logrando comercializar tanto la cosechadora *Javiyú* como

*Lalola* con éxito en el mercado asociados a desarrolladores privados. En ambos casos, aunque particularmente para *Lalola*, el énfasis está puesto en el desarrollo de una maquina orientada al mediano productor, tanto por su precio como por sus prestaciones.

Por el otro, la segunda línea parece orientada al desarrollo de semillas, área en la cual pese a su vasta experiencia, hoy se halla claramente subordinada al peso de las multinacionales. El caso emblemático mencionado vinculado al manejo del “picudo” y las desaveniencias existentes en relación al posible desarrollo de una semilla resistente a dicha plaga, dan cabal cuenta de su rol secundario en relación a este punto.

En todo caso, en ambas áreas, pese al esfuerzo de numerosos técnicos al interior de la propia institución, la mirada general acompaña el desarrollo del nuevo paquete tecnológico, antes que enfrentarlo, ampliando en todo caso la “opción de uso” para productores de menor escala. Este hecho refuerza una vez más el rol protagónico del nivel internacional en el desarrollo de la economía chaqueña, y particularmente del complejo algodonero, por encima tanto de las búsquedas locales como incluso nacionales.

En definitiva, en virtud de lo planteado, se puede desarrollar el siguiente esquema de la economía chaqueña, observando *a posteriori* la matriz escalar sobre las cuales se asientan las principales novedades

Figura 26. Escalas territoriales Complejo algodonero clásico

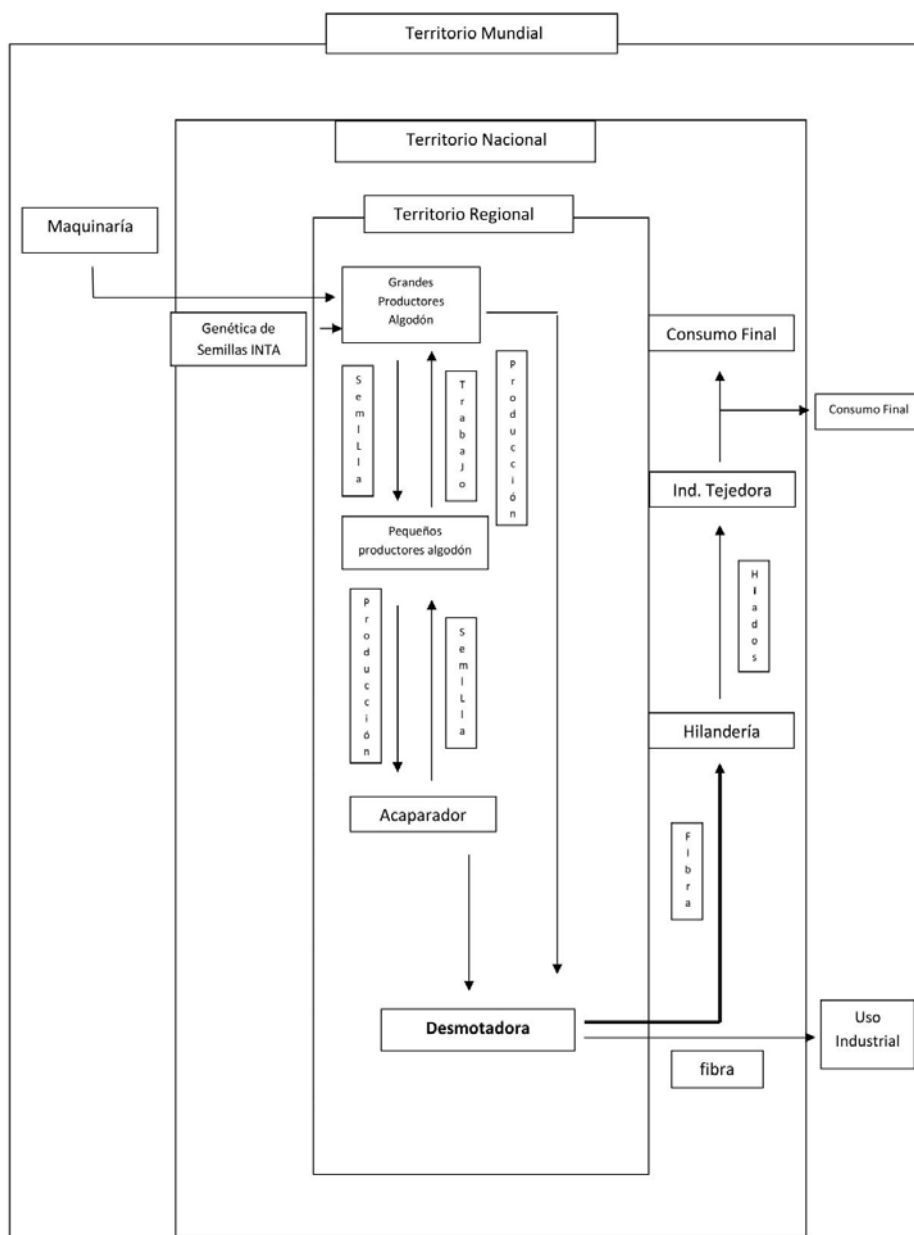
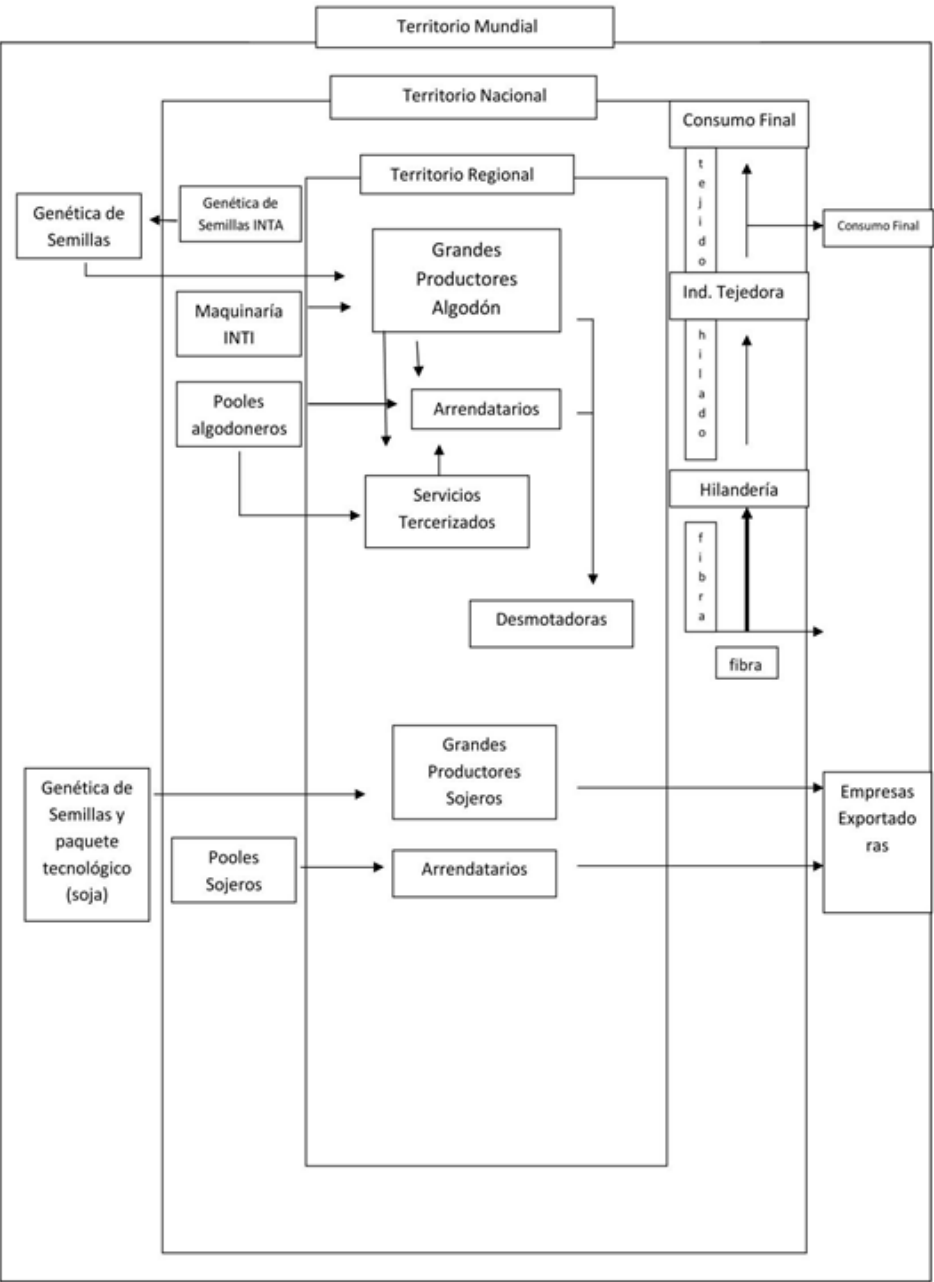


Figura 27. Escalas territoriales Complejo algodonero actual



**Figura 28. Matriz de análisis del régimen de acumulación**

<b>Dimensión / Escala</b>	<b>Mundial</b>	<b>Nacional</b>	<b>Local</b>
<b>Formas de competencia</b>	Incorporación de China como principal demandante de soja y Algodón. Asimismo mayor exportador de tejidos	Constitución de pools de siembra para la soja. Compra de tierras por parte de productores pampeanos	Del modelo de la producción autónoma y la mediación del acaparador, al proceso de venta de campos o arriendo a partir de la incapacidad de sostener la autoproducción de los pequeños productores de cara al nuevo paquete tecnológico
<b>Relación Salarial</b>	No aplica	Concentración de la comercialización en el caso de la soja en pocas manos con su consecuente dominio de la cadena. Múltiples actores en el sector industrial textil. Pérdida de capacidad de organización vertical	Ruptura de la relación salarial entre pequeño productor y gran productor asociada a la cosecha en el modelo algodónero existente hasta los años '90. De la relación capitalista –asalariado; a la relación capital – capital, mediante la utilización de contratistas para la cosecha
<b>Forma Estado</b>	Incorporación de China a la Organización Mundial del Comercio. Ausencia de capacidad reguladora de los mercados de granos y fibras a escala mundial	Intervención del INTA en el desarrollo de cosechadoras de Surco estrecho. Plan de desarrollo sustentable y fomento de la producción algodónera (financiamiento para seguros) Ley 26060 160 millones de \$	Financiamiento a pequeños productores de semillas (no licenciadas) y gasoil. Programas de apoyo a la generación de cooperativas. Precio sosten intermitente
<b>Régimen Monetario</b>	Imposición de precios internacionales	Cambio de la paridad cambiaria tras la salida de la convertibilidad favorece el desarrollo de la actividad agropecuaria	No aplica
<b>Relación Tecnológica</b>	Desarrollo de la semilla transgénica tanto de la soja como del Algodón	Perfeccionamiento del sistema de surco estrecho. Formas de control del picudo	Búsqueda de sostenimiento de las formas tradicionales y capacitación para diversificación de la producción con el objetivo de sostener a la población en la región con un modelo sustentable

## Consideraciones Finales

El presente trabajo se centró en el caso de las modificaciones estructurales de la economía chaqueña, y particularmente del sector algodonero y su conflictiva convivencia con la soja, durante la primera década del siglo XXI. Sin embargo, su intención no se planteaba sólo en la descripción y explicación de los cambios acaecidos, sino que tenía por detrás un tercer objetivo, que se relacionaba principalmente por dar cuenta de una cuestión metodológica vinculada a la posibilidad de observar un proceso local-regional, desde una óptica más amplia, dando cuenta de los fenómenos que, aunque lejanos espacialmente, generaban consecuencias directas en el territorio.

En este sentido, la puesta en práctica de la matriz planteada por Filadoro (2014) para el entramado económico chaqueño permitió desagregar en sus diferentes escalas y dimensiones el proceso de transformación de dicha economía, dando cuenta en principio del nuevo rol rector que ha tomado el ámbito internacional en el comando de la evolución de un complejo, como el algodonero, que al contrario de lo sucedido en otras zonas como la pampeana, se había mantenido a la largo del tiempo ajeno al influjo externo tanto en torno a precios como a lógicas comerciales. Como afirma Mario:

*...el algodón chaqueño solamente accedía al mercado externo en forma ocasional y, en consecuencia, el sistema de precios que lo regulaba no dependía de las cotizaciones internacionales, sino de la dinámica del consumo local y de la intervención reguladora del Estado (Mario, 2014: 96).*

Esta dinámica, que se había desregulado durante los '90 a partir del influjo del neoliberalismo, dando lugar a la aparición de un comercio exportador más importante, nuevamente se restringió frente a la crisis del 2001, cuando el Estado debió volver a imponer barreras y subsidios para sostener al sector. Sin embargo, la búsqueda de reconducción por parte del Estado Nacional ya no impactó sobre el mismo cuerpo productivo previo a la apertura económica y la crisis.

El correr de los años había producido un giro importante en las capacidades de control del Estado ante la aparición de nuevos actores y lógicas

ajenas al modelo tradicional pero que fueron provocando un cambio sustancial en las formas de organización y reproducción del capital en el territorio. En este sentido, vale la pena puntualizar al menos dos fenómenos fundamentales para dar cuenta del nuevo tiempo. Por un lado, la aparición de la soja, la cuál como cultivo pampeano sí venía fuertemente asociada desde su origen a la lógica internacional. De esta manera, en tanto el precio internacional de la soja se mantuvo en alza, su expansión a zonas extra-pampeanas contó con un impulso arrollador que entró en contradicción con la propia existencia del complejo algodonero al ser cultivos sustitutivos.

Por el otro, la transición del modelo productivo del algodón chaqueño, que pasó de estar constituido por capas diversas de productores, en relación a su tamaño y productividad, a un único modelo vinculado al nuevo paquete tecnológico asociado a la incorporación de la semilla genéticamente modificada y a la expansión de la lógica de cosecha en surco estrecho, para la cual la única opción es el uso de maquinarias especiales, dejando de lado el tradicional uso de mano de obra intensiva durante la época de la cosecha.

Ambos fenómenos transfirieron entonces el control del desarrollo del complejo productivo del ámbito local o nacional, al ámbito internacional, sea por desarrollo de precios o sea por desarrollos tecnológicos. Particularmente en el caso del algodón quien paso a comandar el conjunto de la cadena dejó de ser el sector industrial, para tomar un rol preponderante el sector del conocimiento asociado al paquete tecnológico sin el cual los rindes de producción se vuelven ineficientes.

Esta modificación, de por si central en tanto y en cuanto las capacidades regulatorias del Estado se ven debilitadas, trajo asimismo aparejado una importante transformación a nivel social en el campo chaqueño que vino a profundizar el proceso iniciado en los años '90 de concentración de la tierra y vaciamiento de los campos. Si en los '90, el proceso de tecnificación había comenzado a romper la lógica de vinculación del pequeño y gran productor (que se complementaba a partir de la contratación del primero y de su familia para la cosecha del segundo), la incorporación de la soja y la nueva lógica asociada al paquete transgénico profundizó la inviabi-

lidad del pequeño productor promoviendo ahora sí un proceso de venta y arrendamientos de campos a capitales extraprovinciales y el movimiento de personas a la periferia de las grandes ciudades.

En este sentido la transformación estructural trajo aparejado un quiebre social de una estructura comunitaria tradicional, pese a los esfuerzos de nivel estatal por subvencionar el funcionamiento de estas explotaciones a pequeña escala, generando una agricultura sin productores y un complejo sumamente dependiente de las lógicas de capitalización externas.

Sin dudas, el caso del “picudo” y la dificultad encontrada para su erradicación muestra a las claras el límite de este modelo. Si bien no está probada la relación entre la propia existencia de la plaga y las nuevas lógicas de producción vinculadas a la semilla transgénica, lo que sí queda claro es la imposibilidad de realizar una nueva innovación tecnológica en la semilla en tanto no se condice con los intereses económicos de la compañía productora a escala global.

En este marco, lo que de aquí en adelante ocurra a nivel territorial aparecen cada vez con más consistencia vinculadas a decisiones ajenas al control de los actores directos y del Estado, dando cuenta, a nivel analítico, de la importancia de profundizar el carácter multiescalar de los estudios territoriales para no perder el foco de las lógicas intervinientes en cada uno de los espacios estudiados.

## Bibliografía

- APARICIO, S. (2005) “Trabajos y trabajadores en el sector agropecuario de la Argentina” en *Giarraca, N. y Teubal, M. (coord.) El campo argentino en la encrucijada. Estrategias y resistencia sociales, ecos en la ciudad*, Alianza, Buenos Aires.
- ARZA, V. Y P. VAN ZWANENBERG (2012) “Complementariedad y limitaciones para los acuerdos entre empresas multinacionales e institutos públicos de investigación en biotecnología agrícola: El caso del algodón transgénico en Argentina”, en *Documento de Trabajo N°2*, Red Mercosur, Buenos Aires
- BIANCONI, A. (2013) “RIAN Chaco-Formosa. Diciembre de 2012”, Instituto Nacional de Tecnología Agraria, Buenos Aires
- CAPITANICH, J. M. (2004) “Proyecto de ley “Régimen de corresponsabilidad Gre-



mial en materia de Seguridad Social en el Ámbito Rural””, ingresado el 22 de julio del año 2004 en el Senado de la Nación (Sec . S. N° 2179/04)

- FERNÁNDEZ, V. Y BRANDAO, C. (2010) “Escalas y Políticas del Desarrollo Regional: Desafíos para América Latina”, Ed. Miño y Avila, Buenos Aires
- FILADORO, A. (2014) “*El análisis económico regional desde una perspectiva multiescalar. Una propuesta de conceptualización y método*”, tesis de doctorado en Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- LARRAMENDY, J. Y L. PELLEGRINO (2005) “El algodón ¿una oportunidad perdida?”, Ediciones al Margen, La Plata.
- MARIO, A. (2014) “Impacto de la sojización en la provincia del Chaco”, en *Rofman A. (ed.) Economía solidaria y cuestión regional en la Argentina de principios del siglo XXI. Entre procesos de subordinación y prácticas alternativas*, Buenos Aires.
- ORTEGA, M. E (2010) “¿Qué es la expansión de la frontera agropecuaria? Aproximación al caso de Chaco”, en *Documentos del CIEA N° 6 (2010)*, Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios, Facultad de Ciencias Económicas, Buenos Aires.
- ROFMAN, A. (2000) “Desarrollo Regional y exclusión social”, Amorrortu, Buenos Aires.
- ROFMAN, A. Y A. GARCIA (2007) “Los dos “campos” argentinos. Estudio de las relaciones asimétricas y diseño de estrategias para el desarrollo rural”, presentado en *IX Encuentro Nacional De La Red De Economías Regionales en el Marco del Plan Fenix: Conflictos y transformaciones del territorio. Procesos sociales del último medio siglo*, Tandil.
- ROFMAN, A. Y A. GARCIA (2014) “Economía solidaria y cuestión regional en Argentina de principios del siglo XXI: Entre procesos de subordinación y prácticas alternativas”, E. Book, Buenos Aires.
- VALENZUELA, C. (2005) “Transformaciones y conflictos en el agro chaqueño durante los ´90. Articulaciones territoriales de una nueva racionalidad productiva”, en *Revista Mundo Agrario*, Vol. 5, N° 10, Segundo Semestre, UNLP, La Plata
- VALENZUELA, C. Y A. SCAVO (2008) “La trama territorial del Algodón en el Chaco. Transformaciones recientes desde la perspectiva de los pequeños y medianos productores”, presentado en *IX Encuentro Nacional De La Red De Economías Regionales en el Marco del Plan Fenix: Conflictos y transformaciones del territorio. Procesos sociales del último medio siglo*, Tandil
- VALENZUELA, C. Y A. SCAVO (2011) “Reestructuración productiva, asociativismo y diversificación. El proyecto de los consorcios productivos en el sector agrícola chaqueño”, en *Revista Pampa*, UNL, Santa Fe.



# **La matriz política del gobierno de la educación santafesino. Acercamiento a normas y coyunturas críticas que configuraron el subsistema educativo en Santa Fe**

*Mariano Sironi*

El trabajo presenta reflexiones sobre el Gobierno de la educación en el sistema educativo santafesino que forman parte del proyecto de Tesis doctoral en curso en el Doctorado en Humanidades y Artes con mención en Educación (UNR).

La periodización de dicho proyecto se extiende entre el advenimiento de la democracia y el año 2003 donde la modernización educativa neoliberal de los años 90 comienza a ser revisada de manera crítica a través de documentos del Consejo Federal de Educación que se transformarán en Leyes educativas.

Yendo al tema debemos comenzar diciendo que para Paviglianiti (1988) el desarrollo de nuestro sistema educativo entre las últimas décadas del siglo XIX y el siglo XX (1985) se caracterizó por una fluctuación entre una centralización uniformizante y una descentralización anárquica. Desde otra perspectiva, Cantini (1981) coincidía parcialmente, entendiendo que el predominio político, económico y el prestigio de los establecimientos educativos nacionales garantizaron la unidad del sistema educativo nacional.

Las motivaciones e intereses que sustentan el proyecto de investigación tienen origen en la Reforma del Estado de los años 90 y el consecuente proceso de provincialización del sistema educativo nacional a partir de la Ley de transferencia N° 24049/92, situación que en el ámbito de las ciencias sociales abrió el juego a análisis y reconstrucciones de procesos políticos e históricos en otra escala, la subnacional.

En este sentido, este trabajo se inscribe en el desarrollo de nuevas agendas de investigación centradas en los niveles subnacionales del Estado como señalan Lardone y González:

*“Uno de los motivos centrales de este desarrollo, (...) es la intuición de que conocer y estudiar la política subnacional es fundamental para comprender la política argentina en sentido amplio. Más aún, es la constatación de que los procesos políticos nacionales no pueden ser comprendidos y explicados si no atendemos a la dimensión subnacional de dichos procesos. En ella está una parte importante de los factores que explican los cambios experimentados en los últimos años en diversas áreas. La dimensión subnacional es importante para comprender el rediseño de las relaciones intergubernamentales, para explicar variaciones en la calidad de las políticas públicas”*(Lardone-Gonzalez, 2013, 333).

En la bibliografía sobre la descentralización educativa (Feldfeber, 2009; Filmus, 1997; Nosiglia-Rebello, 2005; Gorostiaga, 2007; Rivas, 2004; Gorostiaga y Vieyra, 2011) es común la idea que señala que con la provincialización del sistema educativo nacional se produjo un fenómeno en el que coexisten mecanismos centralizados de imponer las políticas desde el nivel nacional con nuevas formas de regulación del sistema (por ejemplo la Concertación). El Estado Nacional toma las decisiones, coordina y evalúa las políticas, mientras que las provincias se responsabilizan de la implementación de las mismas. (Tiramonti y Sábato, 1997) Para algunos autores esta situación implicó una pérdida de autonomía de los estados provinciales frente a la Nación por un diferencial acceso a recursos económicos y técnicos (Nosiglia y Marquina, 1995), Para Falletti (2004b) en realidad el diseño constitucional federal contribuyó a legitimar las transferencias (realizadas sin los fondos correspondientes), a la par que habilitó a las provincias a tener un rol clave en el diseño de las políticas educativas en el ámbito del Consejo Federal de Educación. Esta lectura no es compartida por la mayoría de los análisis sobre el proceso de descentralización o transferencias llevadas adelante en el período. En trabajos más recientes se sostiene que paralelamente se produjo un fenómeno de recentralización al interior de las provincias. (Feldfeber, 2009, Krischesky-Benchimol, 2008)

Sin embargo, y sin diferir con ese planteo crítico acerca de la nueva dinámica generada a partir de las transferencias, entendemos que en el caso específico de Santa Fe la recentralización como forma de gobierno del sistema educativo en Santa Fe es un proceso previo que se acopla y refuerza con lo acontecido en los 90.

Esto implica preguntarse ¿en qué momento se institucionalizaron las reglas de juego que organizan el gobierno de la educación en la Provincia de Santa Fe que facilitaron la recentralización que se plantea en la literatura sobre política educativa en nuestro país?

Sin desconocer los condicionamientos y determinantes de agendas políticas y procesos históricos nacionales e internacionales nuestra mirada estará enfocada sobre las coyunturas críticas que configuraron los marcos regulatorios del sistema educativo provincial respecto al gobierno de la educación. Dichas coyunturas generaron ciertas trayectorias de desarrollo como veremos. Para ello hemos organizado la exposición en cuatro apartados. El primero da cuenta del marco teórico. El segundo propone una mirada de más largo plazo intentando situar los antecedentes del sistema educativo santafesino y las leyes que lo regularon. En el tercer apartado identificamos ciertas coyunturas críticas y proponemos, en el último, señalar las persistencias y consolidaciones que se dieron en democracia en términos normativos.

## **El Institucionalismo histórico como marco y la importancia del estudio de lo subnacional**

Creemos con Leiras y Acuña (en Acuña-Chudnovsky, 2007) que el gobierno de la educación es el conjunto de instituciones y actores que estructuran la toma de decisiones obligatorias para el conjunto del sistema educativo en tanto red de establecimientos que se rigen por una misma normativa. Dichas decisiones, al tener una orientación y regularidad y ser llevadas adelante por personas con la autoridad adecuada para hacerlo son fundamentales para la comprensión del diseño e implementación de las políticas educativas.

El Institucionalismo histórico se preocupa por estudiar el origen, la evolución y las consecuencias de las instituciones políticas en general. En este sentido esta corriente se destaca por su particular interés en la dimensión temporal de la política. Más específicamente se preocupa por los “legados duraderos” que le dan forma a ciertas prácticas de gobierno. (Faletti, 2013).

Para comenzar a acercarnos a estas preguntas se nos hizo necesario rastrear la construcción de la forma del gobierno de la educación desde un enfoque jurídico-normativo donde cobra relevancia la organización institucional del sistema educativo y la distribución de competencias y atribuciones, ello nos permite “*analizar la estructura de las agencias de gobierno, los órganos intervinientes y las normas que los regulan, estudiándose así los núcleos de control de la educación*” (Ruiz, 2013: 125) Esto denota que, en la propuesta teórica que utilizamos, lo estatal es visualizado como una agregación de organizaciones e instituciones con sus propios intereses, lo cual complejiza, la mera idea de un Estado (en cualquiera de sus niveles) como agencia que responde a *inputs* provenientes de la sociedad.

Como plantean Acuña-Chudnovsky (2013) en un estudio sobre los institucionalismos, es necesario distinguir entre las distintas instituciones y sus dominios y las diferentes y simultáneas lógicas que se dan entre las instituciones.

Los análisis que se enmarcan en el Institucionalismo Histórico se caracterizan por realizar abordajes de cuestiones amplias de las agendas políticas sustantivas de las sociedades; toman el tiempo de una manera secuencial intentando rastrear transformaciones y procesos de escala y temporalidad variables y proponen el análisis de contextos macro y la configuración de la interacción entre los procesos históricos y las instituciones. (Skocpol y Pierson, 2008)

Asimismo, es sabido que esta corriente se preocupa por la forma en que las normas afectan la orientación estratégica de los actores individuales pero también cómo estas definen sus identidades y las redes de relaciones en los que se relacionan entre sí<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Las instituciones para este enfoque son “los procedimientos formales e informales, las rutinas, las

Otro elemento central es el que permite analizar el desarrollo y los cambios en las instituciones a lo largo del tiempo.

Estamos haciendo referencia al concepto de *path dependence* (dependencia del rumbo o camino). Para Paul Pierson existen cuatro aspectos centrales que la teoría del *path dependence* aporta al análisis de las instituciones:

En primer lugar, no contiene la capacidad de predecir, dado que las instituciones surgen en el marco de condiciones iniciales múltiples, es decir en múltiples contextos y atendiendo a una diversidad de problemas a los que se intenta brindar respuestas/soluciones; en segundo lugar este enfoque pondera la importancia de la contingencia, es decir hay acontecimientos que son relevantes para el desarrollo de las instituciones, luego también destaca que la importancia de ordenar el tiempo, de secuenciarlo de manera tal que se debe tener presente la importancia del origen de las instituciones (Pierson, 2004).

En este marco, la teoría del *path dependence* o trayectoria dependiente es un planteamiento que tiene una mirada acerca de cómo las instituciones generan en su inercia institucional un efecto de retroalimentación reforzada por el paso del tiempo (Pierson 2004).

Este mismo autor desarrolla el concepto de *increasings returns* (rendimientos crecientes). Concepto proveniente de la teoría económica, el cual, nos permite pensar en la persistencia de determinadas lógicas de funcionamiento de las instituciones y, por ende, la marcada resistencia al cambio de las mismas.

En este sentido, se impone la idea de que hay un rumbo que se refuerza con el paso del tiempo en una política pública o en una institución aun cuando los efectos que generan puedan no ser positivos para la sociedad. Para este autor hay determinados elementos que no permiten alterar el rumbo de una acción.

---

*normas y las convenciones incrustadas en la estructura organizacional de la sociedad política (...) las instituciones van desde las reglas de un orden constitucional o los procedimientos ordinarios de la burocracia, hasta las convenciones que gobiernan el comportamiento sindical o las relaciones banca-empresa. En general, el institucionalismo histórico asocia las instituciones con las reglas o convenciones promulgadas por la organización formal* (Hall, 1998 en Farfan Gonzalez, 2007: 14)

De este modo, la teoría del *path dependence* se apoya en dos cuestiones, por un lado la existencia de “coyunturas críticas” en las cuales surgen determinadas instituciones y la idea de una “trayectoria de desarrollo” que genera resistencias a los cambios.

Acuña y Chudnovsky (2013) postulan que para el caso de América Latina es necesario comprender a las instituciones<sup>2</sup> estando inmersas en el funcionamiento de una matriz política y siendo parte constitutiva de él. Es decir, las instituciones, los actores, la interacción entre ellos en el contexto de un proceso histórico debe ser analizada en el marco de variables socio-estructurales, político-institucionales e ideológico-culturales que fijan los límites de factibilidad para la realización de intereses de grupos sociales y el alcance de objetivos de actores políticos. Asimismo, las variables brindan un conocimiento o mapeo del funcionamiento de las relaciones sociales y la percepción de los límites de factibilidad y los cursos de acción más apropiados en beneficio de sus intereses. (Acuña y Chudnovsky, 2013: 29-30)

De todos modos, más allá de tener una mirada crítica sobre esta corriente, los autores resaltan la importancia de la dimensión temporal para el análisis de las instituciones planteando el problema metodológico del recorte temporal para entender, por ejemplo, que hay procesos sociales, económicos, políticos “lentos” cuyas dinámicas afectan el funcionamiento de las instituciones.

Estos matices como así también la recuperación del enfoque matricial contribuyen a entender y comprender las instituciones en su dinámica e historicidad.

---

<sup>2</sup> En el capítulo 1 “Como entender las instituciones y su relación con la política” de la obra que compilan, los autores entienden que las instituciones son un “conjunto de reglas que apuntan a resolver problemas de coordinación y conflictos distributivos en una sociedad. Las instituciones distribuyen poder y recursos y son a su vez producto de la lucha entre actores desiguales (lo cual es consecuencia de previas distribuciones de poder y capacidades/recursos). Además operan en contextos donde existen otras instituciones y otras variables sociales” (Acuña y Chudnovsky, 2013: 49).



## Desarrollo histórico de la legislación santafesina en materia educativa: los Antecedentes

### *Organizando el territorio y el Gobierno de la Educación 1872 - 1955*

La normativa que regula la educación provincial comienza a desarrollarse de manera paulatina en las últimas tres décadas del siglo XIX de manera concurrente con el accionar del Estado Nacional y sus formas de penetración sobre el territorio (Oszlak, 2006). Es sabido que el artículo 5° de la Constitución Nacional Argentina<sup>3</sup> dispuso que la educación primaria quedara a cargo a las provincias. Sin embargo, pronto se admitió la necesidad de que el Estado Nacional cooperara con esta responsabilidad a través de una política de subvenciones (Leyes N° 164/1857; 356/1869; 463/1871; N°2737/1890<sup>4</sup>) con un carácter incremental, que se consolidaría con la sanción definitiva de la Ley Lainez en 1905 por la cual el Estado crearía y sostendría escuelas primarias fiscales a cargo del Consejo Nacional de Educación<sup>5</sup>.

Sin embargo, Santa Fe, en tanto una de las principales provincias argentinas, que mas se transformó con la consolidación del modelo agroexportador y la inmigración, se caracterizó por ser una provincia que, junto con Buenos Aires, Córdoba y Entre Ríos, contaban con un grado superior de desarrollo de su subsistema educativo (Osanna, 1993a, 1993b).

En el período que abarca la conformación del subsistema educativo y

<sup>3</sup> “Artículo 5°-Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones, el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”.

<sup>4</sup> Esta última derogó las anteriores y puso bajo la órbita del Consejo Nacional de Educación creado en 1881 el control de las subvenciones que estrictamente eran para construcción de escuelas, adquisición de libros y útiles y sueldo para preceptores. Asimismo establecía un principio de discriminación positiva en el reparto de las subvenciones entre aquellas provincias (Arts. 2, 5, 6, 12, 13 y 14 de la Ley N° 2737)

<sup>5</sup> Para un desarrollo de estas cuestiones ver Tedesco J.C. (2003); Lionetti, 2007 (Cap. 1) y sobre el proceso de avance de la centralización se puede ver; Dono – Rubio, 2005, Sobre el rol del Consejo Nacional de Educación ver Marengo (1991).

el advenimiento del peronismo encontramos distintos acontecimientos y procesos en los que se sancionaron leyes que crearon organismos de gobierno de la educación.

En orden de prelación legal debemos decir que la Constitución santafesina, sancionada en 1856,<sup>6</sup> tuvo una serie de reformas entre las que se destacan (en función de nuestro tema) la del año 1872. En esta se establecieron los criterios de obligatoriedad y gratuidad (Art. N° 131), la concurrencia entre los niveles estatales provinciales, municipales y/o comunales, como así también el criterio de cobertura y financiamiento a cargo del Estado (Arts. N° 132, 133 y 134).

En 1883 y 1890, sendas reformas constitucionales, organizaron el territorio provincial en departamentos. Esta subdivisión territorial culmina con la ley 1455/1907 que subdivide el territorio en 19 departamentos.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup>La Constitución de 1872 es precedida por un estatuto de 1819 y por Constituciones provinciales de 1841, 1856 y 1863. Tomamos como referencia el texto de 1872 por el avance que contienen sus artículos en materia educativa.

<sup>7</sup>La provincia de Santa Fe esta dividida en departamentos. Durante el gobierno de Estanislao Lopez el territorio pcial. Se subdividía en departamentos originarios: Departamento San José del Rincón , La Capital, San Jerónimo, Rosario. De estos cuatros departamentos originarios se realizarían subdivisiones que darían origen a los distintos departamentos Una ley provincial posterior de 1883 se aumenta el número de departamentos a nueve, a partir de la subdivisión de los existentes:

El departamento San José del Rincón se subdividió, creándose el departamento San Javier. El oeste del departamento la capital quedó configurado como Departamento Las Colonias. De la parte sur del departamento San Jerónimo, se creó el departamento Iriondo y Rosario, se fragmentó al sur, al norte y oeste delimitándose el departamento General López, y el departamento San Lorenzo respectivamente.

Siete años más tarde (1890) a través de una nueva ley provincial, se dispuso una nueva subdivisión de los la modificación de los límites departamentales, y la subdivisión de los mismos creando nuevos departamentos, elevando su numero total a 18: Reconquista (surgido de la división del norte del depto. San Javier). Los departamentos de San Justo y Vera (Este último producto de los territorios usurpados a los pueblos originarios en 1886) al norte del depto La Capital. El departamento Las Colonias se fragmentó al oeste (Depto. Castellanos) y al norte (Depto. San Cristóbal cuyo territorio tambien pertenecía a los pueblos originarios)

La división de San Jerónimo, dio origen a San Martín. Con la parte oeste del departamento Iriondo, se creó el departamento Belgrano. Caseros surge con la división del departamento San Lorenzo al Sur. Por último el depto Gral. Lopez se subdividió al Noreste dando origen a Constitución y por último el Departamento San José del Rincón pasó a denominarse Garay. (Bonaudo, 2006)

Respecto a la sanción de una norma educativa específica, en la gobernación de Servando Bayo (1874-1878), se promulgó la Ley de Educación Primaria, cuya autoría corresponde al diputado provincial Dr. Melquíades Salvá. Según Ossanna (2001), el inicio de la política estatal en materia educativa se concreta a partir de la institucionalización de la Inspección General de Escuelas presente en el texto de dicha ley<sup>8</sup>.

La ley de educación primaria o Ley Salvá “*configuraba la obligatoriedad y gratuidad de la escolaridad sin distinción de clase, etnia o género. Estas disposiciones consideraban propicio abrir escuelas en las colonias que tuvieran entre 10 y 15 niños en edad escolar. Cada poblado cabecera de departamento debía poseer una escuela superior graduada, y dejaba, constancia escrita de la necesidad de contar con personal docente capacitado en lo intelectual y de respetable reputación moral. Precisamente será esta normativa la que evalúe adecuado que la educación provincial dependa de una Superintendencia General de Escuelas. El fin perseguido era estipular una seguidilla de órganos de inspección y control. De esta suerte una triple mirada gravitó sobre las escuelas santafesinas: la municipal, la provincial y la nacional*” (Caldo, 2006a: 149).

Como podemos observar en esta cita, la mencionada ley introduce innovaciones en materia de gobierno de la educación de carácter centralizador, las cuales no serán bien recibidas por las comunidades locales e incluso por los directores de las escuelas existentes.

---

<sup>8</sup> En la bibliografía y normas consultadas sobre educación, una primer referencia se encuentra en la Gobernación de Domingo Crespo, (1851-1854) en cuya gestión se sancionó una primer norma en 1852 mediante la cual se creó una Comisión de instrucción primaria integrada por cinco ciudadanos ilustres con el objetivo de inspeccionar la situación de los establecimientos y presentar un Reglamento General de Enseñanza a la Legislatura provincial. Este primer antecedente no prosperó, aunque se destaca la obra de Fermín del Río en tanto inspector general de escuelas quien presentó un proyecto de reglamento general de escuelas. (Trucco, 1997: 7-8)

Durante el gobierno de Oroño se sancionó una norma que en los considerandos ubica al Estado en un lugar principal al sostener que “*los padres o tutores de los niños no tienen derecho a frustrar las disposiciones de la Autoridad, condenando a sus hijos o dependientes a la ignorancia (...) que ningún ciudadano puede defraudar a su patria del derecho que esta tiene a su servicio, por la incapacidad motivada por su ignorancia de los primeros rudimentos de educación*” (Decreto Ley del Gobernador Nicasio Oroño 7/06/1866).

A nivel de normas provinciales, en 1884, se crearon juzgados de paz y escuelas públicas en aquellas colonias agrícolas con población en edad escolar. Esta ley será reemplazada por la ley de educación común de 1886 durante la gobernación de José Gálvez (1886-1890).

En esta fundamental norma educativa se destaca la creación del Consejo General de Educación que sería un organismo central cuya función era la de administrar y dirigir el sistema educativo. En 1890, con la reforma constitucional, se creará el Ministerio de Instrucción Pública quedando dicho organismo en el marco de esta dependencia.

Según la bibliografía que se ocupa sobre el tema la función de este organismo poseía algunos claroscuros.

En primer lugar, era difuso el grado de autonomía de este Consejo frente al Ministerio de Instrucción Pública de la provincia, ya que si bien el texto de la ley otorga facultades amplias, tales como elaborar el presupuesto, administrar los fondos y bienes escolares, intervenir en la designación y cesantía del personal docente, etc.; éstas quedaban supeditadas a una aprobación final del Ministro de Instrucción Pública.

En segundo lugar, si bien el Consejo tenía la posibilidad de contar con un fondo escolar permanente, el mismo nunca se concretó, por lo cual el Consejo tendrá una doble dependencia, en lo financiero y en lo político, dado que la elección de los miembros, y su permanencia en el cargo, dependerá de las buenas relaciones con el Poder ejecutivo provincial (Ossanna, 2001; Trucco, 2004).

De este modo, la ley de 1886 presenta aspectos innovadores en cuanto a la administración y funcionamiento del sistema educativo<sup>9</sup>. En los gobier-

---

<sup>9</sup> En este sentido, Diego Mauro (2008) destaca la permanencia e influencia de la Iglesia católica en la orientación de la política educativa provincial a pesar del clima de época en el que se presentaba una imagen de Iglesia atacada por el laicismo: “La ley de 1886 que rigió en la provincia a lo largo del período, consideraba que la enseñanza de la moral y doctrina católicas eran de necesidad primordial y autorizaba a los párrocos y sacerdotes designados por la Curia Eclesiástica a explicar la religión en el local de la escuela, una hora por semana. A pesar de que legalmente los intereses de la Iglesia no fueron alterados en la provincia, e incluso el estado participó activamente en el financiamiento de muchos de los emprendimientos educativos de la Iglesia, laicismo de la educación estatal y el liberalismo político se hicieron moneda corriente” (Mauro, 2008: 110).

nos conservadores de comienzos del siglo XX, se produce cierto desplazamiento en los discursos educativos de los gobernadores con una tendencia a la laicización del mismo. De alguna manera, esta situación es la antesala de los intentos de reforma de las décadas siguientes.

### *El advenimiento del Radicalismo y los intentos de Reforma.*

A partir de 1912, gracias a la sanción de la Ley Sáenz Peña, en Santa Fe se realizan elecciones bajo este nuevo régimen, que permitió el triunfo de la formula radical compuesta por Manuel Menchaca y Ricardo Caballero (Vice) y dio lugar a un período de 18 años de gobiernos radicales. (Menchaca 1912-1916, Lehman, 1916-1919, Mosca, 1920-1924, Aldao R. 1924-1928, Cello 1928-1930).

Durante este período el Estado Nacional comenzó a intensificar su legitimación, desde la Educación Patriótica promovida por el Consejo Nacional y facilitada por la Ley Lainez, que permitió crear escuelas en las provincias dependientes de dicho organismo. Los gobiernos provinciales santafesinos acompañaron estas políticas de alfabetización y argentinización (Lionetti, 2007; Lazzari y Dono Rubio, 2005; Terán, 2008).

A nivel provincial se destaca de estos gobiernos la promoción de participación de la sociedad a través de la creación de Comisiones auxiliares de la enseñanza que promovieron la construcción de edificios, bibliotecas populares complementando la labor de directores e inspectores de escuela.

Pero en el marco de este trabajo nos interesa destacar tres cuestiones. Primero, el estado provincial, fortalecido en sus capacidades, avanzará sobre el control de instituciones educativas que estaban en la órbita de los municipios<sup>10</sup>, tal como lo venía realizando desde fines del siglo XIX con las reformas territoriales.

<sup>10</sup> “Este proceso directo e indirecto de centralización se refuerza con los decretos de 1924 que establecen una mayor subordinación del Consejo en relación con el Ministro. Las resistencias manifestadas por la prensa y por las organizaciones docentes a estos recortes de la autonomía plasma en la presentación en la Legislatura de un proyecto de ley que concreta algunas modificaciones al artículo 18 de la Ley de 1886 a través de la ley 2049 de 1924, estableciendo una suerte de empate entre las posiciones antagónicas” (op. cit, 2001, 459). Es decir, las resistencias autonómicas de los municipios son sopesadas con la centralización y con la fuerte presencia de un cuerpo de inspectores y el control sobre los Consejos distritales.

Segundo, se destaca el crecimiento de Escuelas Laínez, y la creciente cobertura de la población en edad escolar. (Según los censos de la época, ya en 1920 20.000 niños/as asistían a Escuelas dependientes del Estado Nacional).

Por último, es sabido que en los gobiernos radicales hubo intentos secularizadores respecto a la educación. Estos se expresaron, por un lado, en las iniciativas de sanción de una nueva Ley de Instrucción Primaria, donde se suprimía la enseñanza obligatoria del catolicismo. Y por el otro, en el intento de implantar en la Constitución provincial la separación entre Iglesia y Estado Provincial en el año 1921. Asimismo en el artículo 6º se postulan los principios de educación obligatoria, gratuita, integral y laica<sup>11</sup>. Sin embargo esta Constitución no sería aplicada y los gobiernos radicales durante la década del '20 no promoverían acciones más allá de las presentadas.

Respecto al Gobierno de la Educación, el Consejo General de Educación amplió su presencia territorial en el período a partir de la creación de Consejos Escolares de Distrito y la consolidación de un cuerpo de inspectores de escuelas.

En definitiva en este período lo que se manifestó fue la consolidación de la presencia del estado avanzando sobre el territorio y, fundamentalmente, sobre experiencias educativas locales desde una perspectiva democrático liberal.

---

<sup>11</sup> En 1913 y 1915, los Diputados provinciales Greca y Ferraroti respectivamente presentaron dichos proyectos con el apoyo de otros partidos políticos (La liga del Sur especialmente). Diego Mauro plantea que, *“A pesar de que legalmente los intereses de la Iglesia no fueron alterados en la provincia, e incluso el estado participó activamente en el financiamiento de muchos de los emprendimientos educativos de la Iglesia, las críticas virulentas contra el supuesto laicismo de la educación estatal y el liberalismo político se hicieron moneda corriente. En 1915 y sobre todo en 1921 la curia agudizó el tenor de sus críticas y se mostró inflexible ante proyectos que pretendían laicizar la ley de 1886. El denominado “catecismo escolar” se defendió entonces como si de él dependiera el futuro de la religión católica, algo en lo que coincidían muchos de sus detractores. Paradójicamente, los principales seguidores de las pastorales de Boneo parecían ser sus más entusiastas adversarios. Tanto los centros de librepensamiento como las tramas liberales que se articulaban con ellos y que impulsaban reformas laicizadoras, acordaban plenamente con Boneo en que la enseñanza religiosa era una asunto clave”* (Mauro, 2008)

## *El Golpe del 30 y el fortalecimiento de la Iglesia católica*

A partir del golpe del 30 se inicia un período en donde se produce una intervención de la provincia que se prolonga hasta el año 1932, año en el que es electo gobernador Luciano Molinas por el Partido Demócrata Progresista, partido conformado a partir de la agrupación Liga del Sur, de tendencias liberales.

El gobernador electo tomó dos decisiones fundamentales: Restauró la Constitución Provincial de 1921, que separaba el Estado de la Iglesia, y promovió la sanción de la Ley N° 2369<sup>12</sup> *“que sostenía la educación laica. La obligatoriedad escolar suponía la gratuidad, pero en un concepto más extenso ya que el estado debía garantizar aprovisionamiento de alimentos, útiles, calzados, libros y delantales a los niños pobres. Junto a la laicidad se enuncia una concepción integral de la educación y una instrumentación a partir de métodos activos.”* (Osanna, 2001: 456).

Respecto al Gobierno de la Educación, esta ley promovía la elección del Director General de Escuelas (Figura creada a tal efecto) y de las autoridades de los Consejos de educación distritales, a los cuales se les otorgaba amplias atribuciones y autonomía.

Esta situación encontró una fuerte resistencia por parte de la Iglesia católica y del magisterio que veían en el proyecto una búsqueda de control sobre sus acciones<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> En realidad este proyecto fue una iniciativa que intentó ir más allá de de laicizar la educación. En el texto de la ley se propone la descentralización efectiva del sistema educativo a partir creando consejos escolares distritales promoviendo la presencia en las decisiones políticas de la educación la participación ciudadana. Y además el Estado asumía la obligación de garantizar insumos para la educación (Libros, ropa, calzado) orientados a consolidar la obligatoriedad y la gratuidad de la educación laica. Pero a la vez esto iba en desmedro del trabajo pastoral que la iglesia venía realizando (Mauro, 2009).

<sup>13</sup> Como destacó Alberto Pérez, *“Frente a la reforma escolar impulsada por Molinas, gran parte de los docentes tuvieron una actitud opositora privilegiando la defensa de legítimos derechos gremiales por encima de otros aspectos -la laicidad, la co-educación, la participación de los vecinos en el gobierno de la educación, la apelación a una educación que fomentara el amor a la humanidad- que en el escenario de polarización ideológica característico de los años treinta estaban identificados con posturas progresistas(...) Lamentablemente, la intervención federal de 1935 impidió*

En este sentido, es sabido que la década del 30 es una década de un “*renacimiento católico*”, de la consolidación del “*mito de la nación católica*” y el pasaje a la ofensiva del movimiento católico en pos de restaurar las tradiciones propias de nuestra nacionalidad, es decir, lo hispano, lo católico, lo militar frente a lo liberal y laico (Zanatta, 2005; Mallimacci y Donatello, 2013) y reformas de estas características quedaron truncas.

En el caso de nuestra provincia luego de la intervención federal<sup>14</sup> para desplazar al gobernador Demócrata progresista se facilitó, mediante elecciones fraudulentas, la llegada de Iriondo con el fuerte apoyo de la Iglesia católica. Esto significaría el restablecimiento de la Constitución provincial de 1900 y la ley de educación de 1886.

A partir de 1936-37 y hasta 1943 asistimos a un fortalecimiento de la presencia de la Iglesia católica y a la consolidación de su liderazgo en la orientación de la política educativa gracias a la presencia de dirigentes católicos en la conducción del sistema educativo provincial desde el Consejo General de Educación. (Mauro, 2009, 2011)

---

*completar ese proceso de aprendizaje. La ley de educación fue derogada y los consejos escolares de distrito disueltos.*” (Pérez, 2009: 36)

<sup>14</sup> Diego Mauro plantea que “*Con la intervención federal a la provincia en octubre de 1935 el experimento demócrata progresista fue clausurado. La constitución provincial de 1900 y la ley de educación de 1886 fueron inmediatamente restituidas. Las nuevas autoridades del Consejo, entre las que se contaban los antipersonalistas Pío Pandolfo y José Amavet<sup>94</sup>, dieron a conocer informes lapidarios sobre el estado de la educación. En ellos se inculpaba a los demócratas por el «alarmante» descenso de los alumnos entre 1931 y 1935 y por la escasa inversión en obras edilicias. Por supuesto, se evitaba recordar que el gobierno nacional había cerrado de manera unilateral casi 200 escuelas Láinez y que el PDP había debido lidiar en un contexto de crisis económica con una pesada herencia financiera. Los informes de la intervención hicieron propias muchas de las críticas formuladas por la Iglesia católica y cuestionaron el «extranjerismo» de la reforma, al que se atribuía buena parte de los problemas.(...) hacia 1937 con los antipersonalistas en el gobierno, la Iglesia se ocupó seriamente de su aplicación. Por entonces ya consolidada institucionalmente optó por aprovechar las oportunidades abiertas por el nuevo contexto político que, por cierto, ella misma había contribuido decisivamente a generar. La situación de la diócesis se alineó con el escenario nacional y con la llegada de Iriondo la curia asumió directamente la defensa de sus intereses desde el estado*” (Mauro, 2009:169-170)



## *Los Gobiernos Justicialistas 1946-1995*

Las políticas educativas de los Gobiernos Justicialistas de 1946-1955 se caracterizaron por la centralización de las decisiones a partir de la organización del Ministerio de Educación en 1949 (Cammarota, 2010), la conversión del sistema educativo nacional en una agencia de difusión del programa partidario peronista y la consolidación de la hegemonía de dicho proyecto en la que el culto a la personalidad de Perón y Eva Perón eran elementos fundamentales de la dinámica educativa (Somoza Rodríguez, 2006).

En Santa Fe, los Gobiernos de Suárez (1946-49), Cesar (1949-1952) y Carcamo (1952-1955) llevaron adelante cambios en sintonía con los acontecimientos a nivel nacional, es decir, centralización administrativa, expansión de la burocracia y avance del Poder ejecutivo sobre la instancia legislativa. En lo educativo se modifica la estructura de gobierno. Se crea el Ministerio de Educación, Justicia y Culto (Previamente el Ministerio se denominaba de Gobierno e Instrucción Pública).

En este período se sancionó la Ley que técnicamente sigue vigente y que suprimió temporalmente el Consejo General de Educación.

*“La reestructuración fundamental se dio en el año 1949 cuando la reforma de la constitución provincial obligó a dictar una nueva ley de educación. La Ley de educación N° 3554 derogó la del año 1886. Suprimiendo el Consejo General de Educación. En su lugar se estableció que la dirección y administración de la educación estuviera a cargo del Ministerio del ramo, el que contaría con las siguientes Direcciones Generales: de jardines de infantes, primarias, Normales y orientación profesional; de escuelas técnico-profesionales para varones, de escuelas técnico-profesionales para mujeres; y las Direcciones de Educación Física, de Personal y de Administración”* (Ossanna, Ascolani, Moscatelli y Pérez, 1997: 379)

Ahora bien, esta cita nos habla en realidad de una dialéctica de centralización política y descentralización funcional, donde cada área de lo educativo estaría atendida por cada Dirección. Los autores destacan que a

diferencia de los períodos anteriores en lo relativo a la participación de la sociedad civil se dio una clausura de ámbitos o espacios para su presencia salvo el caso de las Asociaciones Cooperadoras. En este sentido, estas disposiciones van en una dirección diferente a los intentos de reforma del Partido Demócrata Progresista.

Estas cuestiones se ven en los siguientes artículos:

*-Artículo n° 14: -La Dirección y Administración de la Educación de la Provincia estará a cargo del Ministerio del ramo, quien contará con las siguientes Direcciones Generales: de Jardines de Infantes, Primarias, Normales y Orientación profesional; de Escuelas Técnico-Profesionales para varones; de Escuelas Técnico-Profesionales para Mujeres; y las Direcciones de Educación Física; de personal; y de administración, (...).*

*-Artículo n° 16: Las distintas Direcciones, a excepción de las de Administración de Personal, que se organizarán sobre la base de jefaturas, contarán, según sus necesidades, con funcionarios técnicos denominados Inspectores Generales, Inspectores Principales e Inspectores. Estos últimos tendrán a su cargo la fiscalización directa de la enseñanza y residirán en la zona en que actúen.*

*-Artículo n° 17: Será facultativo del Ministerio de Justicia y Educación completar los cuadros técnicos en las distintas ramas en que se divide la enseñanza, con los asesores o docentes, argentinos, preferentemente, o extranjeros que considere necesarios.*

*-Artículo n° 18: -El P.E. dictará los planes y programas a propuesta del Ministerio de Justicia y Educación, con el asesoramiento de las Direcciones Generales.*

*-Artículo n° 25: -Como organismo de colaboración, el Ministerio de Justicia y Educación, propiciará y fomentará la creación de Sociedades Vecinales, bajo la denominación de Asociaciones Cooperadoras con los deberes y derechos que establezca la reglamentación.” (Ley de Educación Provincial N° 3554/49).*

Para Bacolla, existe un proceso de centralización que en el aspecto educativo se plasmó en las reformas legales de 1949 que darán continuidad a las innovaciones sugeridas a nivel nacional. Al respecto, la autora, recuperando los estudios realizados por Darío Macor señala la importancia que revistieron distintos interventores nacionales (particularmente Aldrey) en el proceso de cambio político-institucional producido en la provincia en este período que va de 1943 a 1955, los cuales fomentaron el alineamiento con el Gobierno Nacional. Esta tendencia del período operó en contraposición con ciertas particularidades que el Plan Trienal presentado por el gobernador Suárez intentó implementar para fortalecer las capacidades estatales provinciales<sup>15</sup>.

Esta tendencia de centralización uniformizante del sistema educativo a nivel nacional, consistente en el avance del Estado Nacional en materia de creación y administración de establecimientos, como así también en materia de un fuerte control en las orientaciones curriculares y académicas, comenzó a ser revisada con los intentos de descentralización iniciales característicos del desarrollismo.

---

<sup>15</sup> Así, dicha sintonía no estuvo exenta de conflictividad. Fundamentalmente en el primer Gobierno de Suárez, la alta conflictividad interna del Partido Peronista en la provincia de Santa Fe derivó en dos intervenciones durante los gobiernos justicialistas (Coronel Adaro-1949, y Cap. De Fragata R. Anzorena, 1955) *“En general todo el período peronista –1946 a 1955– está caracterizado por la inestabilidad de las estructuras institucionales del Estado provincial que –como ya indicáramos a instancias de las transformaciones impulsadas por el gobierno federal y la conflictividad del peronismo– se ve sometido a varias reformas administrativas (en 1947, 1949 y 1952). Éstas comparten características básicas comunes (centralización, acentuación de la capacidad de iniciativa del ejecutivo, entre otras), pero hay un punto que diferencia la primera reforma, planificada durante la gobernación de Waldino Suárez, de las posteriores: mientras estas últimas refuerzan la participación del Estado nacional a través de la coordinación federal, las medidas impulsadas por el primer gobierno peronista santafesino apuntan al fortalecimiento de las instituciones provinciales en algunos campos donde había avanzado el gobierno central. Desde la asunción del gobierno de la provincia en junio de 1946, Waldino Suárez promovió una serie de innovaciones que si bien apuntaban a adecuar las estructuras del Estado a los lineamientos de las políticas públicas predominantes en el ámbito nacional, poseían un cariz particular”* (Bacolla, 2014: 103-104)

## **Las Coyunturas Críticas y la trayectoria del desarrollo en el marco del Empate Hegemónico y Estado Burocrático Autoritario.**

Con el proceso de desperonización (Ascolani, 2001), en la provincia, en materia de gobierno de la educación, se produjo el restablecimiento del Consejo General de Educación (Decreto Ley N° 08199/1956 ratificado por Ley N° 4877/1958) junto con una reestructuración administrativa en la cual se reemplazó la Inspección General de Escuelas por tres inspecciones generales que atendieran a los distintos niveles (primaria y secundaria) y a la educación técnica. La conducción del organismo estaría integrada por un presidente designado por el Gobernador y acompañado por representantes del Ministerio de Educación, del Magisterio y de las cooperadoras escolares respectivamente.

En este período, luego de la intervención militar (1955-1958), nuestra provincia estará gobernada por dirigentes de origen radical (Silvestre Begnis, 1958-62 y Tessio 1963-1966) que le imprimirán un rasgo de continuidad a las políticas educativas enmarcadas en las perspectivas desarrollistas.

De este modo se llevó adelante un fundamental reordenamiento normativo que se plasmó en el Digesto escolar sancionado en mayo de 1961 mediante el Decreto N° 4720 con el que se reunió el conjunto de normas dispersas que regulaban el nivel primario, constituyéndose en los hechos en un reglamento para dicho nivel.

Otras dos cuestiones relevantes remiten por un lado a la creación de la Dirección General de Educación técnica en el ámbito del Ministerio y a la creación del Estatuto de Establecimientos Privados de enseñanza mediante Ley 5501/ 61.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> “El mismo fijaba dos categorías de establecimientos; los autorizados, con capacidad para expedir títulos, y los incorporados, que percibían el aporte estatal para funcionar. En ambos casos las remuneraciones del personal escolar se equipararían a los sueldos del personal similar de las escuelas oficiales. Como órgano de gobierno y administración se crearía el Consejo General de Establecimientos Privados de Enseñanza, integrado por dos representantes del Ministerio, uno de los establecimientos privados, uno de los padres de los alumnos y uno de los docentes –designado por sufragio universal, secreto y obligatorio. La fiscalización técnica y administrativa quedaría a cargo del Estado” (Osanna, 1993b: 408)

Este nuevo organismo se creó a partir de una concepción que se sustentaba en el principio del derecho a enseñar y a aprender consagrado en la Constitución Nacional. Defendía la iniciativa privada en materia educativa, basándose en el derecho de los padres a elegir la educación para sus hijos.

Para complementar esta medida, al año siguiente, mediante el Decreto provincial N° 5411/62, se plantea la necesidad de crear un cuerpo de inspectores para la Educación Privada. Este organismo antecede la creación del subsistema de educación privada de 1968.

### *La Constitución provincial de 1962.*

En este período se realizó una reforma constitucional que es la que está en vigencia.

En su texto, contiene un capítulo específico para la educación en donde se menciona explícitamente los principios de defensa y protección del derecho a la libertad de enseñanza y a la elección de los padres sobre los establecimientos educativos. Sin embargo, a la par, el rol del Estado es ratificado. Esta Constitución será suspendida con el Golpe de 1966.

En dicha Constitución, en la sección octava, hay un capítulo dedicado exclusivamente a la educación compuesto de 5 arts. (109<sup>a</sup> al 113<sup>a</sup>).

En el artículo 109 se plantea en consonancia con el principio de la Constitución Nacional la obligación del Estado provincial de proveer educación primaria elemental, a lo que se suma la posibilidad de organizar la enseñanza secundaria, técnica, superior y escuelas rurales y especiales. Junto con ello y dando cuenta del carácter mixto del sistema educativo provincial en el art. 110 se regulan dos cuestiones. En primer lugar se habilita a padres e instituciones privadas a crear establecimientos educativos en condiciones que fijara una futura ley, aunque se plantea que tanto los planes de estudio como los objetivos nacionales y los principios de la carta magna santafesina debían ser desarrollados. En segundo lugar, el Estado provincial se compromete a garantizar el derecho de elección de establecimientos educativos para sus hijos de los padres.

En el artículo 111 el Estado provincial promueve la existencia de insti-

tuciones que faciliten la orientación vocacional de los adolescentes y estipula la realización de medidas tendientes a la promoción de aquellos/as estudiantes destacadas que no dispongan de medios para sostener sus estudios, como así también se propone combatir la deserción escolar.

El siguiente artículo habilita la existencia de establecimientos de cooperación privada con los establecimientos educativos oficiales para el apoyo de los mismos. Y por último el artículo 113 se refiere al compromiso del Estado para con las escuelas públicas y el respeto y promoción de todo lo relativo a las condiciones laborales de los docentes.

Nada se plantea en estos artículos sobre el Gobierno de la Educación. Las disposiciones relativas a las funciones de los ministros y la decisión del presupuesto para educación y/o adhesión a leyes educativas nacionales se enmarcan en lo dispuesto por las atribuciones del Poder Ejecutivo (Art. 72) y la legislatura (Art. 55).<sup>17</sup>

## **Las dictaduras. La centralización y la creación del Servicio Provincial de Enseñanza Privada**

### *Primer Coyuntura: La Revolución Argentina y la creación del Servicio Provincial de Enseñanza Privada*

El Estado Burocrático Autoritario (O'Donnell, 1975), que comienza a configurarse con la dictadura militar autodenominada Revolución Argentina, implicó para nuestra provincia una marcada dependencia y subordinación de la orientación de la política educativa nacional<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> La Constitución de la provincia de Santa Fe fue reformada en pleno proceso de destitución de Frondizi (1962) e intervención federal de todas las provincias que anularon los procesos electorales que eligieron las autoridades provinciales que hubieran debido gobernar a partir de ese año. Luego mediante un decreto (N° 4430/62) se dejó sin efecto dicha nulidad para aquellos que fueron elegidos como constituyentes, en consecuencia la Constitución Provincial reformada de 1962 siguió en vigencia hasta el golpe de 1966.

Con el nuevo proceso electoral convocado en 1963, la provincia será gobernada por el Dr. Aldo Tessio de la UCRP, y como decíamos mas arriba, lo que se destacan son los rasgos de continuidad en materia de política educativa.

<sup>18</sup> En este período el Ministerio de Educación se reconvirtió en Secretaría de Estado bajo depen-

A nivel nacional y provincial, la conducción educativa provincial, en general, quedó en manos de sectores ligados al catolicismo que promovió la creciente autonomización del sector privado de la educación. Durante este período se comienza a plasmar fuertemente la retracción del Estado en materia educativa con la derogación de la Ley Láinez (1970) y el crecimiento del subsidio a la educación privada.

En nuestra provincia dos normas de este período son relevantes para nuestro análisis. En primer lugar la Ley de Facto 6247/68 cuyo decreto reglamentario 2880/69 habilitó el desarrollo de una estructura estatal interna bajo el control directo de los sectores de la Educación Privada, se creó el Servicio Provincial de Enseñanza Privada (SPEP).

Esta situación convivirá, a su vez, con la fuerte incidencia de la Iglesia católica en la orientación de la política educativa de la provincia en el sistema de educación pública y la posibilidad de igualar la escuela pública y la privada<sup>19</sup>.

Los factores que permitieron que el ex Ministro Sutter Schneider pueda plantear los argumentos precitados se deben, en gran medida, a la consolidación de una orientación en el rumbo de la política educativa gestado en 1968 con la Ley y el Decreto Reglamentario promulgado por el Gobierno de Facto de Onganía.

---

dencia del Ministerio del Interior. Braslavsky (1985) señala que en este gobierno hay un planteo de reforma integral del sistema educativo (Proyecto de Ley Orgánica) que no llegan a cumplirse, aunque se constituyen en los antecedentes de las reformas de los años siguientes. Asimismo en estos años se creó el Consejo Federal de Educación (1972) que reemplazó al centralizado Consejo Nacional de Educación.

<sup>19</sup> Ejemplifica la concepción el planteo del ex – ministro de estos Gobiernos “*El sistema educativo provincial se nutre en dos vertientes, la escuela pública oficial y la pública privada. Ambas se sustentan en el primer núcleo educador: LA FAMILIA, a la cual reconocemos, por derecho natural y primigenio, la capacidad de opción que nuestra acción de gobierno debe auspiciar, cumpliendo en éste como en otros campos (...) el principio de SUBSIDIARIEDAD*” (Ex Ministro Sutter Schneider, citado en Ossanna et al 1997: 418).

La otra cuestión que implicó el desarrollo del SPEP es el crecimiento del sector privado en los niveles medio y superior no universitario, especialmente establecimientos terciarios orientados a la formación docente.

En este sentido, el texto de la ley facilita enormemente los procedimientos administrativos al sector privado y particularmente a la Iglesia católica para la creación de establecimientos. Esto fue aprovechado fundamentalmente para garantizar la creación de establecimientos de nivel medio y de formación docente desde esta fecha. Esta situación impactó favorablemente en la cantidad de establecimientos educativos para la formación docente privados (Puebla, 2009).

Otra consecuencia de la política educativa de esta dictadura es la tendencia a la centralización de las decisiones en el ejecutivo provincial a través del Ministerio de Educación que a partir de decretos, resoluciones y circulares tenderá a concentrar la toma de decisiones en el ejecutivo y, paralelamente, garantizará amplia autonomía al sector privado permitiendo que el mismo funcione prácticamente como un subsistema.

Esta consecuencia es producto de la segunda norma que queremos destacar, la ley de facto N° 6553/69 que reforma la estructura de ministerios en 1969 y habilita la anulación del Consejo General de Educación (el mismo fue restablecido momentáneamente en el convulsionado interregno del Gobierno de Begnis).

En este sentido, se destaca que el principal beneficiario de esta situación de centralización de las decisiones en el Ejecutivo y autonomía del sector privado es la Iglesia católica.

Es decir, en este período se consolida, dentro del subsistema de educación provincial, dos estructuras institucionales paralelas dentro del mismo Ministerio. Este es el principal legado de esta coyuntura.

### *Segunda Coyuntura Crítica. Primera consolidación.*

Esta situación quedó consolidada durante el Proceso de Reorganización Nacional de 1976-1983, con la conducción educativa del Capitán de Navío (retirado) Orlando Pérez Cobo. Ni bien asumió intervino el Consejo General de Educación mediante un decreto (N° 0065/1976) que cesó en el cargo a su Presidente Epelbaum y a los representantes del Ministerio de Educación, de los docentes y de las cooperadoras. Es decir, como vimos antes,



la estructuración institucional del gobierno de la educación es intervenido para completar lo dispuesto en la dictadura de Onganía.

Esto se da a partir de la sanción de dos decretos fundamentales que consolidaron la situación anterior gestada durante el gobierno de la Revolución Argentina, el N° 2439 de julio de 1977 y el N° 4176 de noviembre de 1977.

El primer decreto cita la norma 6553/68 y ratifica el propósito de reordenar políticas y fines del gobierno provincial mediante una eficiente organización de su administración pública y para ello plantea la necesidad de adecuar las estructuras orgánicas en el ámbito del Poder ejecutivo. Por ello, en la resolución, se plantea reordenar el Ministerio de educación y cultura con una organización básica hasta departamento.

Este decreto eliminó definitivamente el Consejo General de Educación dado que debajo del ministro establece dos subsecretarías (de cultura y educación) y una secretaría privada y dispone la organización de 12 direcciones<sup>20</sup>, con específicas funciones, y un servicio provincial de educación superior media y técnica con sus respectivas direcciones. Complementariamente el decreto 4176/77 es el que habilita el traslado y/o reasignación de todo el personal del Consejo General de Educación, en realidad esta disposición es una profundización de una política de cesantías y exoneraciones docentes que comenzó en 1975 a nivel nacional a partir del endurecimiento del rol represivo del Gobierno de Isabel Perón (Alonso, 2009: 35-53). De este modo con ambas disposiciones quedó eliminado de manera definitiva y desde ese momento no se lo volvió a restablecer.

Paralelamente, se fortaleció aún más el rol del ejecutivo provincial que comienza a ejercer el gobierno de la educación mediante dispositivos legales tales como Decretos, Resoluciones y circulares sin la participación

<sup>20</sup> La investigadora y docente de la Universidad Nacional de Litoral, Fabiana Alonso (2009) en un interesante trabajo sobre la educación pública durante el Proceso de Reorganización Nacional en Santa Fe plantea que mediante este decreto se crea la Dirección Provincial de Educación Privada, sin embargo en las fuentes digitalizadas del Archivo de Decretos de la Provincia de Santa Fe, el mencionado decreto no presenta ninguna mención a dicha Dirección. Alonso F. (2009) “*El combate ideológico en la educación pública satafesina: 1976-1983*”. Ed. UNL. Santa Fe

de otros organismos o poderes del estado provincial. Este es el mecanismo legado posteriormente en democracia.

En relación con el Servicio Provincial de Educación Privada (SPEP), durante este gobierno se ampliaron sus atribuciones, funciones y estructura mediante las leyes 6978/73, 8381/79. Esto consolidó un subsistema de educación privada con amplia autonomía (Puebla, 2009).

En este sentido, se destaca que el principal beneficiario de esta situación de centralización de las decisiones en el ejecutivo y autonomía del sector privado es la Iglesia católica dada la flexibilidad para crear establecimientos que se le otorgo y el principio de subsidiariedad vigente en los discursos y en los fundamentos de los decretos y normas del período en los cuales la tendencia es a equiparar la educación pública y la privada. De este modo, siendo la Iglesia el principal agente educativo dentro del ámbito privado con capacidad, era además una fuerte influencia en la orientación de la política educativa provincial, replicando en este sentido lo que acontecía a nivel nacional.

### **Para ir concluyendo (provisoriamente): la consolidación de la matriz en democracia.**

En todo el recorrido que hemos presentado queríamos poner en cuestión tres aspectos.

El primero es la ausencia de una norma orgánica provincial. La única provincia que en democracia no ha sancionado una ley provincial de educación es Santa Fe. Solo ha habido adhesiones de la legislatura provincial a las leyes educativas sancionadas por el Congreso de la Nación.

El segundo la supresión del Consejo General de Educación y su no reconstrucción en democracia.

Este organismo creado en 1886 tuvo un funcionamiento interrumpido en 1949 y luego de manera definitiva.

El tercero las condiciones de surgimiento de determinados núcleos institucionales desde los que se ejerce el control y gobierno de la educación antes y durante las reformas educativas de los 90.

De este modo, en el período 1983-2003 encontramos que el ejecutivo provincial a través del Ministerio de Educación, y dentro del mismo el SPEP, son los ámbitos en los cuales se gobierna de manera centralizada la política educativa en la jurisdicción a partir de ratificar normas precedentes y mecanismos institucionales preexistentes. Estos ámbitos y su institucionalidad fueron configurándose en tiempos de dictadura y adquirieron cierta inercia consolidada en democracia durante los gobiernos del período 1983-2003. Esta es nuestra hipótesis de trabajo.

Cuando hablamos de la consolidación de la matriz de gobierno, nos referimos a que esta recentralización del gobierno de la educación a partir de las reformas de los 90 a la que se hace referencia en la literatura, en realidad comenzó a gestarse en coyunturas críticas anteriores a las reformas y creemos que tendría una dependencia del desarrollo en el que los cambios de estas políticas reforzaron la misma.

En este sentido, dentro de la jurisdicción, un primer decreto del año 1986 (N°456) habla de una desconcentración administrativa y pedagógica que no descentralizó el gobierno de la educación.

Asimismo a inicios de los 90 se produce la regionalización del sistema de educación pública (primero en 7 regiones y luego en 9 regiones) mediante el decreto 3667/94. Nótese que ambos son decretos del ejecutivo provincial.

En todos estos casos la descentralización que se llevó adelante fue de carácter administrativo, de “arriba hacia abajo”, y las regiones aparecen más como receptoras y traductoras de directivas que como verdaderas gestoras de dispositivos concebidos desde las problemáticas locales (CIPPEC, 2002: 41).

Tal como plantea un informe del año 2002 sobre el marco legal de la educación santafesina la noción de cierto descontrol legal y la llamativa ausencia de normativas legales unificadoras, tales como una Ley de Educación Provincial, que habilitó la centralización de la toma de decisiones en Santa Fe bajo la atenta mirada e influencia de la Arquidiócesis de Santa Fe (el mencionado informe destaca que en el período 1983-2002 todos los

ministros de educación fueron nombrados previa consulta y acuerdo del Arzobispo Monseñor Storni, quien dirigió dicha Arquidiócesis en el período 1984-2002) . Paralelamente, el informe planteaba lo claro y detallado del texto legal de la Ley N° 6247/68 que crea el SPEP referido anteriormente. Las funciones del SPEP se “legalizaron” en democracia con la Ley 10.878/92.

Anudando al recorrido realizado es posible identificar coyunturas críticas en la configuración del gobierno de la educación que se gestaron en normas sancionadas durante las dictaduras de 1966-73 y 76-83.

Dichos dispositivos legales, ratificados en democracia, adquirieron una solidez y un trayecto que al igual que el QWERTY se fue adaptando y reforzando al compás de los intentos de cambio. Da cuenta de ciertos rasgos de continuidad en el gobierno de la Educación, el relativo al peso histórico de un actor desde la constitución del sistema educativo santafesino en la toma de decisiones y orientaciones; y en segundo lugar el desplazamiento definitivo del Consejo General de la Educación en favor del ministerio de Educación.

Nuestro proyecto se propone analizar y explicar que el proceso de centralización provincial, la ausencia de una Ley de Educación provincial podría encontrar mejores explicaciones si profundizamos (tal es nuestro objetivo) sobre la interacción entre el proceso de origen y configuración de la institucionalidad del gobierno de la educación, quienes son los actores que (y cómo) se beneficiaron con esas situaciones.

### **Bibliografía**

- ACUÑA C. Y M. CHUDNOVSKY (2013) “Como entender las instituciones y su relación con la política. Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los insitucionalismos”, en *Acuña C. (comp) ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, Sigo XXI, Buenos Aires.
- ACUÑA C. Y M. CHUDNOVSKY (2007) “La gobernabilidad de los sistemas educativos: Una metodología para su análisis y mejoramiento”, en *Seminario Internacional Gobernabilidad de los Sistemas Educativos en América Latina*, Centro de Estudios de las Políticas Públicas (CEPP) y Ministerio de Educación, Cultura y Tecnología de la República Argentina, 18 y 19 de octubre de 2007.

- ALONSO (2009) “El combate ideológico en la educación pública satafesina: 1976-1983”, UNL, Santa Fe.
- ASCOLANI, A (2001): “La fuerza: ¿Derecho de las bestias o de la razón?, Ciudadanía restringida y Educación en Argentina (1955-1958)”, en *Anuario de la Sociedad Argentina de Historia de la Educación*, N° 3.
- BACOLLA, N (2014) “Política, administración y gestión en el peronismo santafesino, 1946-1955”, en *Darío Macor y César Tcach (editores), La invención del peronismo en el interior del país*, Ediciones UNL, Santa Fe.
- BOHOSLAVSKY, E. y SOPRANO (2010) “*Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 hasta la actualidad)*”, Prometeo-UNGS, Buenos Aires.
- BONAUDO, M. (Ed.) (2006) “La organización productiva y política del territorio provincial. (1853-1912)”, Prohistoria Ediciones y Diario La Capital, Rosario.
- BRASLAVSKY, C., (1980). “La Educación Argentina (1955-80)” en *El País de los Argentinos*, 141, CEAL, Buenos Aires.
- BRAVO, H. (1988) “Bases Constitucionales de la educación argentina”, CEAL, Buenos Aires.
- BUCHBINDER, P (2006) “Historia de las Universidades Argentina”, Sudamericana, Buenos Aires.
- CALDO, P. (2006a) “La Escuela. Entre el Estado, la comunidad y el espacio asociativo”, en *Fernández S. (ed.) Nueva Historia de Santa Fe. Tomo VII. Sociabilidad, corporaciones, instituciones (1860-1930)*, Prohistoria Ediciones y Diario La Capital, Rosario.
- CALDO, P. (2006b.) “La Práctica educativa. Sociabilidad, corporaciones, instituciones (1860-1930)”, en *Fernández S. (ed.) Nueva Historia de Santa Fe. Tomo VII. Sociabilidad, corporaciones, instituciones (1860-1930)*, Prohistoria Ediciones y La Capital, Rosario.
- CAMMAROTA, A. (2010) “El ministerio de educación durante el peronismo: ideología, centralización, burocratización y racionalización administrativa (1949-1955)” en *Revista de Historia educación Latinoamericana. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia*, 15, 63-92.
- CANTINI, M (1981) “Bases y alternativas para una Ley Federal de Educación”, EU-BEBA, Buenos Aires,
- COLLINS, R. (1977) “Some Comparative Principles of Educational Stratification”, *Harvard Educational Review*, 47, 1-27.
- DE MARCO, M. (2003) “Carlos Sylvestre Begnis en la gobernación de Santa Fe. La formación y dinámica de su equipo de colaboradores y la renuncia de los intransigentes: 1958-1959” en *Revista de la junta Provincial de Estudios Históricos* N° LXIII, Santa Fe.
- DONO RUBIO, S. Y S. LAZZARI (2005): “La Ley Láinez en el debate federalismo - centralismo: un interregno entre las palabras y las cosas”, en *AA.VV.: “A cien años de la Ley Láinez”*, Ministerio de Educación de la Nación, Buenos Aires.
- FALLETI, T. (2004) “Descentralización educativa en argentina: condicionantes insti-

tucionales y Consecuencias”, en *e-I@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, Vol. 2, n° 8, Buenos Aires, julio-setiembre de 2004, pp. 17-36.

– FALLETI, T. Y A. SHEINGATE (2013) “*Historical Institutionalism in Political Science*” en *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. Ed. Orfeo Fioretos.

– FALLETI, T.; L. GONZÁLEZ y M. LARDONE (2013) “El federalismo argentino en perspectiva comparada”, EDUCC, Córdoba.

– FELDFEBER, M. (Comp.) (2009) “Autonomía y Gobierno De La Educación. Perspectivas, Antinomias y Tensiones”, Aique, Buenos Aires.

– FILMUS, D. (1997) “La descentralización educativa en Argentina: elementos para análisis de un proceso abierto”, ponencia en *Coloquio Regional sobre Descentralización de la Educación en América Central*, Cuba y República Dominicana (1997 Nov. 3-5: San José).

– GOROSTIAGA, J (2007) “La democratización de la gestión escolar en la Argentina: Una comparación de políticas provinciales” en *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, vol. 15 (2).

– GOROSTIAGA, J Y L.F. VIEIRA (2011) “Tendencias nacionales y sub-nacionales en el gobierno escolar: Argentina y Brasil 1990-2010”, en *D.A. Oliveira, M. Pini y M. Feldfeber (orgs.), Políticas educacionais e trabalho docente: perspectiva comparada*, Argvmentvm Editora / Fino Traço Editora.

– KRICHESKY G.; BENCHIMOL, K. (2008) “La educación argentina en democracia: transformaciones, problemas y desafíos de una escuela fragmentada”, Ed. UNGS-IDHS, Buenos Aires.

– LIONETTI, L. (2007) “En La misión política de la Escuela Pública. (1870-1916)”, Ed. Miño y Dávila, Buenos Aires.

– MACOR, D. Y C. TCACH (2013) “El oxímoron peronista en las provincias” en *Macor D. y Tcach C., “La invención del peronismo en el interior del país IP”*, Ed. UNL, Santa Fe.

– MALLIMACCI, F. y L. DONATELLO (2013) “Del desencanto con el progreso a la construcción de una hegemonía católica: del golpe del 1930 al primer peronismo”, en *Pinto, J. y Mallimacci, F. (comps.) La influencia de las religiones en el estado y la nación argentina*, Eudeba, Buenos Aires.

– MARENGO R. (1991) “Estructuración y consolidación del poder normalizador: el Consejo Nacional de Educación” en *Puiggrós, A. “Sociedad civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino. Tomo II*, Ed. Galerna. Buenos Aires.

– MAURO, D. (2009) “Catolicismo, educación y política. La enseñanza religiosa entre la curia diocesana y las orientaciones educativas del estado provincial. Santa Fe, 1915-1937”, en *Estudios Sociales* 36.

– MAURO, D. (2008) “Imágenes especulares. Educación, laicidad y catolicismo en Santa Fe (1900-1940)” en *Revista Prohistoria*, Año XII, núm. 12, Rosario.

– NACIMIENTO R. (1985) “El sistema educativo argentina: breve historia desde 1930” en: *Hillert, F., Paso, L., Cucuzza R., Nacimiento R., Zimmerman: “El sistema educativo*

argentino. *Antecedentes, formación y crisis*”, Ed. Cartago, Buenos Aires.

- NOSIGLIA M. C.; REBELLO, G. (2005) “La concertación educativa. Una aproximación al estilo de definición e implementación de las políticas de “Transformación educativa” en Argentina de los 90”, en *Revista del IICE*, Ed. Miño y Dávila y UBA.
- NOSIGLIA M; TRIPPANO, S. (1997) “Estado y educación en la argentina de los ‘90”, presentado en *Latin American Studies Association, Hyatt Regency Miami*, March 16-18.
- OSSANNA, E. ASCOLANI A; MOSCATELLI, M.; PEREZ A. (1993a): “Una aproximación a la educación santafesina de 1885- 1945”, en *Puiggros A. (dir.) La Educación en las Provincias y Territorios Nacionales (1885-1945). Tomo IV*. Ed. Galerna, Buenos Aires.
- OSSANNA, E. ASCOLANI A; MOSCATELLI, M.; PEREZ A. (1993b) “Una aproximación a la educación santafesina de 1945- 1983” en *Ossanna E. (Coord.) La educación en las provincias y territorios nacionales*, Galerna, Buenos Aires.
- OSZLAK, O. (2006) “La Formación del Estado Argentino. Orden, progreso y organización nacional”, Ed. Ariel, Buenos Aires.
- PASQUALI, P. (2004) “La génesis del Partido Liberal santafesino”, en *Revista de la junta Provincial de Estudios Históricos N° LXIV*, Santa Fe.
- PAVIGLIANITI, N. (1988) “Diagnóstico de la Administración Central de la Educación”, en *Serie Estudios y Documentos*, n° 1, Ministerio de Educación y Justicia, Buenos Aires.
- PEREZ, A. (2009) “¿El Estado ha instituido la enseñanza con el propósito de crear una carrera a los docentes, o la ha instituido por y para los alumnos? Reforma escolar e intereses gremiales docentes (Santa Fe, 1932-1935)”, en *Revista de Cs. De la Educación N° 4*, Facultad de Humanidades y Artes (UNR).
- PIERSON P. Y T. SKOCPOL (2008) “El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Vol. 17. Diciembre de 2008.
- PINEAU, P (2006) “Impactos de un asueto educacional. Las políticas educativas de la dictadura (1976-1983)”, en *Pineau P., Mariño M., Arata N., Mercado B, El principio del fin. Políticas y memorias de la educación en la última dictadura militar (1976-1983)*
- PLOMÉ, A. (2002) “Reforma del estado y descentralización educativa. El caso de la provincia de Santa Fe (1992-1995)”, UNR Editora, Rosario.
- PUEBLA, M.S. (2009) “La legislación del subsistema privado: el caso de la provincia de Santa Fe”, en *Políticas Públicas, Campinas*, v.2, n.2, p.54-70, dez. 2009.
- RAMIREZ F. BOLI, J. (1999) “La construcción política de la escolarización de masas: sus orígenes europeos e institucionalización mundial”, en *Fernández Enguita M. (ed.) Sociología de la educación*, Editorial Ariel, Barcelona.
- RIVAS, A. (2004) “Gobernar la educación”, Granica, Buenos Aires.
- RODRIGUEZ, L. (2011): “Católicos, nacionalistas y políticas educativas en la última dictadura (1976-1983)”, Prehistoria Ediciones, Rosario.



- RUIZ, G. (2013) “El Enfoque Jurídico normativo de la política educacional”, en *Tello, C. (coord. y comp.) Epistemologías de la Política educativa, Posicionamientos, perspectivas y enfoques*, Ed. Mercado de Letras, San Pablo.
- RUIZ, G. (Coord.) (2012) “Estructura académica Argentina. Análisis desde la perspectiva del derecho a la educación”, Eudeba, Buenos Aires.
- SANCHEZ D DIOS, M. (2004) “Estudio comparado de Path dependence del Estado de Bienestar en los casos de USA, Suecia y España”, en *Revista de Estudios Políticos*, Universidad 2004.
- THELEN, K. (1999) “Historical institutionalism in comparative politics”, en *Annual Review of political science*, 2. 384-401
- THELEN, K. (2002) “The explanatory power of Historical institutionalism”, en *Myn-tz. (Ed), Akteure Mechanismen Modelle. Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen*”.
- TERAN, O. (2008) “Historia de las ideas en la Argentina. Diez lecciones iniciales, 1810-1980”, Siglo XXI.
- TIRAMONTI, G. y H. SABATO (1995) “La reforma desde arriba: Política educativa en el gobierno de Menem” En *Revista punto de Vista* N° 53, noviembre 1995, Buenos Aires.
- TRUCCO, A. M. (2004) “Acción Gremial del Magisterio de Santa Fe”, UNL, Santa Fe
- VELEDA, C. Y A. CARDINI (2002) “*Provincia de Santa Fe*”, en *Rivas A, Proyecto: Las Provincias Educativas. Estudio comparado sobre el Estado el Poder y la educación en las 24 Jurisdicciones. Informe N° 2*.
- ZANATTA, L. (2005) “Del Estado Liberal a la nación católica. Iglesia y ejército en los orígenes del peronismo. 1930-1943”, UNQ, Bernal.

## Fuentes

- Constitución Nacional Argentina
- Constitución de La Provincia de Santa Fe.
- Ley de Educación Provincial N° 3554/49.
- Ley provincial N° 2369/32
- Decreto N° 4720/61
- Decreto N° 0065/1976 (Gob. De facto)
- Ley provincial N° 6247/68 (Gob. de facto)
- Ley provincial N° 6553/68 (Gob. De facto)



# **Resignificaciones de la ciudadanía a partir de la Asignación Universal por Hijo: políticas nacionales, lógicas locales.**

*María Máxima Guglielmelli*

A partir de un estudio realizado en la Universidad Nacional de Moreno, en este artículo abordaremos el Programa de Protección Social llamado Asignación Universal por Hijo (AUH) desde una mirada propia de la ciudadanía y los derechos sociales. Entendiendo la ciudadanía como una construcción histórica que posee la capacidad de transformarse y que implica un piso de igualdad en una comunidad política estructuralmente desigual, propondremos reflexionar acerca del componente ciudadano de la AUH: ¿puede considerarse la Asignación Universal por Hijo como una política de derechos? ¿En qué medida las políticas como la Asignación Universal por Hijo conforman un avance hacia una ciudadanía plena?

En este artículo proponemos reflexionar sobre la AUH como un proceso que avanza en la construcción de una ciudadanía social, en la cual aún abundan miradas asistencialistas. El objeto de este trabajo será analizar a la AUH como una política social que se sitúa en ruptura con el escenario de políticas asistencialistas y focalizadas; política que emerge situando a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, pero íntimamente ligada al estatus laboral. Para desplegar esta hipótesis, indagaremos diferentes aspectos de la cuestión: en primer lugar abordaremos la ciudadanía en el neoliberalismo, luego las características de las políticas sociales en la Argentina neoliberal y, finalmente, analizaremos la Asignación Universal por Hijo desde su impacto, sus logros y desafíos en un nivel subnacional y sus implicancias en el Partido de Moreno.

Partiremos entonces de un convenio de cooperación con el Ministerio de Desarrollo Social, la Universidad Nacional de Moreno llevó adelante una investigación entre 2011-2013 cuyo objetivo consistió en un relevamiento de actualización de la información socio-familiar de la población titular de la AUH en el distrito de Moreno, caracterizando sus condiciones de vida, de vulnerabilidad social e impacto de la AUH en los hogares y proporcionando insumos para la gestión y planificación de políticas sociales. Dicha investigación consistió en una primera etapa cuantitativa - donde se llevaron adelante encuestas de tipo censales - una etapa cualitativa - de entrevistas con titulares y diversos referentes - y una etapa de sistematización todavía en curso. Este artículo surge como resultado de reflexiones preliminares a partir de nuestra participación en el relevamiento.

Abordaremos nuestro objeto primeramente desde la mirada de la ciudadanía y derechos sociales. Para ello, realizaremos un examen de las problemáticas asociadas la ciudadanía, los derechos sociales y la desigualdad en Argentina, y abordaremos brevemente la evolución reciente de las políticas focalizadas en Argentina. Posteriormente, repasaremos las características principales de la AUH a nivel nacional, evaluando su potencial componente de ciudadanía. Finalmente, observaremos cómo esta política social posee impacto en el nivel subnacional -provincial y municipal- enfatizando en el municipio de Moreno.

### **Ciudadanía y políticas sociales: piso de igualdad y “sálvese quien pueda”**

Cuando T.H. Marshall brindó su conferencia titulada “Ciudadanía y clase social”, lo hizo en referencia a los procesos de ciudadanía y afianzamiento de derechos en Gran Bretaña. El desarrollo de su teoría acerca de los derechos logró consolidarse como fundamental para comprender estos procesos. La ciudadanía es para Marshall *“aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica”* (Marshall, 1949: 37). Si las democracias capitalistas suponen una desigualdad estructural, la ciudadanía potencia procesos igualitarios en una comunidad,

conllea obligaciones y brinda pertenencia a una sociedad política. Es necesario remarcar que la ciudadanía...

*...designa una forma de pertenencia a la comunidad política nacional que articula dos dimensiones, una estatal y otra social, a través de un dispositivo específico: la vigencia de un conjunto de derechos individuales y colectivos (Delamata, 2005: 7).*

Pero la ciudadanía no se nos presenta como un derecho natural, sino como una construcción histórica. En este punto cabe observar que, así como la ciudadanía se construye, también puede reconstruirse o mutar.

Con el retorno de la democracia en 1983, la restitución de los derechos civiles y políticos, así como las violaciones a los derechos humanos ocuparon el centro de la escena política, reconstruir (o construir) una democracia estable se tornó la tarea principal. Pero mientras se intentaba reconstruir la democracia, una matriz Estado-céntrica<sup>1</sup> en crisis y el apogeo del dogma neoliberal iban postergando el debate en torno a la ciudadanía. Latinoamérica ingresó en la vorágine del neoliberalismo, dejando una sociedad fragmentada y atravesada por desigualdades de todo tipo.

¿Qué sociedad dejan estos años de neoliberalismo? Una de lazos sociales fragmentados, con profundas desigualdades, desempleo masivo y extrema pobreza. Pero principalmente, una lógica de mercado penetrando lo político, partidos y sindicatos erosionados y fragmentados y la primacía de la lógica de la solución individual: “*¿Qué queda, entonces? Queda la estrategia predilecta que el neoliberalismo impuso a las clases populares: el ‘sálvese quien pueda’, abdicando de toda pretensión solidaria, de todo esfuerzo colectivo de organización y representación. Es la pulverización del mercado trasladada a la arena política y a las negociaciones obrero patronales, en donde el poderío de los monopolios es inconmensurablemente mayor que el de la miríada de débiles actores que, desorganizadamente y de manera egoísta, tratan de encontrar una ‘solución individual’*

<sup>1</sup>Término acuñado por Cavarozzi (1996). Este concepto da cuenta del lugar regulador del Estado en lo económico, social y político, así como de su relevancia y presencia en la vida de las sociedades latinoamericanas.

*a los rigores de la explotación clasista”* (Borón, 2003: 19).

En una sociedad de estas características, se presentan enormes brechas en la efectividad de la legalidad, con un estado de derecho intermitente y parcial (O'Donnell, 2007: 173), una ciudadanía truncada donde los trabajadores poseen una escasa o nula capacidad de veto, un claro deterioro de las condiciones laborales que excluye a los ciudadanos de aquello que es la piedra angular de las democracias capitalistas: *“la protección civil de los individuos fundada en el Estado de derecho y su protección social fundada en la propiedad privada. En efecto, la propiedad privada es la institución por excelencia, en el sentido de que cumple con la función esencial de salvaguardar la independencia de los individuos y de asegurarlos contra los riesgos de la existencia”* (Castel, 2004: 27). Los ciudadanos, los trabajadores, se vieron “obligados a ser libres”, arrojados al mercado sin la menor certidumbre acerca de su futuro.

### **Políticas focalizadas y la sociedad civil**

En esta vorágine neoliberal, el Estado se vio inmerso en un cambio radical respecto a su relación con la sociedad civil. La reforma del Estado se realizó bajo el emblema de lo pragmático primando sobre lo ideológico, y bajo las justificaciones de la emergencia nacional y la ineficiencia de los organismos públicos. Bajo esta lógica de ajuste estructural se instrumentaron diferentes mecanismos, tales como la reducción del sector público y del rol empresario del Estado, la liberalización de la economía, la privatización de sectores que aparejaban pérdidas, entre otras. Como señala O'Donnell (1993: 9), los debates acerca del Estado durante el proceso de reformas confundieron el tamaño del Estado con su agilidad y eficacia a la hora de consolidar la democracia y su efectividad para establecer la legalidad en un territorio. Así, los Estados se vuelven incapaces de asegurar la efectividad de la ley y de sus políticas en su territorio.

En la línea del cambio del rol del Estado respecto de la sociedad civil, se generó la decadencia de la política social del Estado de Bienestar. Las políticas sociales neoliberales se materializaron en programas focalizados y redes comunitarias, rechazando la universalidad de los derechos sociales

y ocupándose de sujetos disgregados. Como señala Duhau:

*...la conversión de la pobreza en el problema central de la cuestión social, se encuentra asociada actualmente a un nuevo paradigma de bienestar social que implica la sustitución del ciudadano y sus derechos sociales como referente de los sistemas de bienestar social, por el mercado y el pobre y sus necesidades insatisfechas; sustitución que va de la mano con un ataque frontal a los supuestos universalistas que habían venido orientando la construcción de los sistemas de bienestar social en América Latina (Duhau, 1997: 3).*

Se centraliza la lucha contra la pobreza, y sin embargo se deja de lado una visión integradora de la ciudadanía, a favor de un modelo de corte participativo-asistencial, con objetivos de control social. Maristella Svampa plantea que, mediante un proceso creciente de reprivatización de lo social y mercantilización de los servicios básicos, se generó un fenómeno de separación socio-espacial. Por un lado nos encontramos con la idea del ciudadano como propietario, y por otro, con la autorregulación como base de la autonomía individual (Svampa, 2005). Se desplaza el modelo de ciudadanía universal para dar lugar a una figura de “ciudadanía restringida”, como privilegio de aquellos que pueden acceder a ciertas reglas (propiedad- trabajo).

Aquel que no pueda acceder a la ciudadanía se encuentra bajo un modelo participativo-asistencialista, esto es: sistemas de lucha contra la pobreza focalizados y redes comunitarias que no plantean ya el bienestar como un derecho general, sino como políticas focalizadas en los sectores más vulnerados. En este punto el modelo neoliberal activa mecanismos de vaciamiento de los derechos sociales, reduciéndolos a políticas asistenciales. Como señala Castel, todo Estado moderno debe implementar políticas sociales “*para paliar ciertas disfunciones flagrantes, para asegurar un mínimo de cohesión entre los grupos sociales*” (Castel, 2009: 391).

Abordaremos brevemente la evolución reciente de las políticas focalizadas en Argentina. En 1994, y respondiendo a la lógica de paliar disfunciones flagrantes, se instaura en Argentina el concepto de “contraprestación” a partir del Programa Intensivo de Trabajo destinado a provincias o

municipios declarados en emergencia ocupacional. En 1996, en un contexto de creciente y alarmante desocupación, comienza a instaurarse el Plan Trabajar, el cual volvía a retomar la idea de “contraprestación”: quienes se encontraran bajo el plan debían retribuir su ingreso mensual con una contraprestación. Con la llegada de la Alianza al gobierno nacional, en 1999 se reformuló el Plan Trabajar en Plan de Emergencia Laboral, pero su reconversión no significó que dejara su característica asistencialista y focalizada, según la cual el trabajador se ve obligado a trabajar a cualquier precio y en cualquier condición (Hopp, 2009).

El cambio de paradigma respecto al enfoque asistencialista y focalizado de las políticas sociales comienza a darse en 2002, con la implementación del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD), el cual buscaba como objetivo un Derecho Familiar de Inclusión. *“Los considerandos del Decreto 565/02 de creación del Plan expresaban su pretensión de universalidad y destacaban la necesidad de garantizar un ingreso mínimo mensual a todas las familias argentinas que se encontraran en situación de desocupación”* (Hopp, 2009: 268). Es decir, el PJJHD reimplantó el debate del trabajo como derecho social y elemento integrador de la vida social: no es el pobre seleccionado el merecedor del plan, sino el jefe o la jefa de hogar desocupados como sujetos de derecho. El PJJHD se enfrentó a serios problemas que redujeron su eficacia: problemas presupuestarios para ampliar la inscripción en el plan, intentos de dar de baja o reducir los beneficiarios que generaron una fuerte respuesta por parte de diferentes organizaciones, y una opinión pública que denunciaba “abusos”, “clientelismo” y “desestímulo” por una idea estigmatizadora: “se cobraba por no trabajar”. Si bien en la teoría el PJJHD se planteaba como un plan en el cual no se requerían intermediarios, en los hechos múltiples organizaciones barriales administraban los planes (Grimson y Cerrutti, 2004).<sup>2</sup> Ade-

<sup>2</sup> Es necesario en este punto no caer en prejuicios en torno a la gestión y administración de planes sociales por parte de organizaciones barriales sociales y políticas. Esta administración bajo ningún punto de vista se relaciona necesariamente con una asignación discrecional de los beneficios. Al señalar la administración de planes por parte de organizaciones barriales, políticas y sociales, se quiere indagar acerca del carácter universal de los planes: ¿tuvieron real acceso al plan todos los jefes y jefas de familia desocupados? ¿El acceso se encontró restringido o lograban un mejor acceso

más, como señala Malena Hopp, “*la idea de que algunas personas salen en el sorteo y otras no (aunque se encuentren en una situación similar y cumplan con los requisitos de acceso) impide pensar el subsidio como un derecho*” (2009: 283). Es decir, el subsidio se torna azaroso o discrecional antes que un derecho social o familiar de inclusión. No estaba basado en el derecho de igualdad de los ciudadanos de una comunidad política nacional, sino que eran “merecedores” por suerte o por obra de los mediadores.

En líneas generales, podemos afirmar que los planes se consolidaron como el eje sobre el cual se asentaron las políticas asistencialistas y focalizadas del neoliberalismo. Frente a la pérdida del Estado como instancia de mediación y garantía de la ciudadanía, con trabajadores y gremios desarticulados, con una población cada vez más marginalizada, desafiada y obligada a ser libre en el mercado...

*...las intervenciones sociales se focalizaron en los débiles, como contrapartida de las reglas del mercado (con las que ‘juegan’ quienes tienen éxito en la adaptación al mismo), instituidas estatalmente como regulaciones del conjunto de la vida social y reproducidas, a la vez, en los discursos y en dichas intervenciones sociales. Precisamente, la máxima mercantilización de la fuerza de trabajo y la desestructuración de las instituciones de regulación de su uso y de protección de los trabajadores, fue correlativa y determinante de tal asistencialización, cuyo sujeto no es otro que el trabajador desprotegido, efectiva o potencialmente pobre (Grassi, 2003: 4).*

### ¿Política de derechos sociales? **La Asignación Universal por Hijo**

¿Podemos llamar a la Asignación Universal por Hijo una política de derechos? ¿En qué medida las políticas como la Asignación Universal por Hijo conforman un avance hacia una ciudadanía plena? La universalización del régimen de asignación familiar no es un debate reciente: desde fines de la década de los 90 diferentes actores y organizaciones como la CTA o la

---

a través de una organización?

Red Argentina de Ingreso Ciudadano intentaron impulsar esta propuesta sin éxito inmediato (Arcidiácono, 2011), no obstante iniciaron un debate creciente en torno a la universalización del régimen de asignación familiar. Es en el año 2009 (decreto 1602) que se crea la Asignación Universal por Hijo (AUH), destinada a niños, niñas y adolescentes cuyos padres, madres o tutores son trabajadores informales, desocupados o cuyos ingresos son menores que el mínimo, vital y móvil.<sup>3</sup> A su vez, en 2011 también se implementó la Asignación Universal por Embarazo (AUE), la cual está destinada a mujeres embarazadas entre el tercer mes de embarazo y la finalización del mismo, con similares requisitos.

La AUH está dirigida a niños cuyos padres se encuentran desafiados socialmente, esto es, se encuentran insertos en vínculos sociales inestables, cuyas relaciones laborales son precarias: trabajadores excluidos, desocupados, informalizados, con ingresos menores al mínimo. Cabe destacar que el lanzamiento de esta política estuvo marcado por el estancamiento económico. A inicios del 2009 la tasa de crecimiento que se había mantenido favorable hasta ese año comenzó a estancarse.

---

<sup>3</sup> Los requisitos para acceder a la AUH, de acuerdo al ANSES, son: a) encontrarse desocupados, es decir, no percibir ninguna suma de dinero en concepto de prestaciones contributivas o no contributivas, nacionales o provinciales (subsídios, planes, pensiones, etcétera); b) ser trabajadores no registrados, es decir, que se desempeñen en la economía informal y percibir una suma de dinero igual o menor al Salario Mínimo, Vital y Móvil; c) ser trabajadores inscriptos en los planes “Argentina Trabaja-Manos a la Obra” del Ministerio de Desarrollo Social, o “Programa de Trabajo Autogestionado” del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; d) ser trabajadores inscriptos en el Régimen de Monotributistas Sociales; e) ser trabajadores incorporados en el Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico (artículo 21 de la ley 25.239) y percibir un ingreso menor al Salario Mínimo, Vital y Móvil; f) ser trabajadores de temporada, encontrarse con reserva de puesto de trabajo a mes completo y no percibir ninguna suma de dinero durante ese período; g) encontrarse privados de su libertad, incluyendo a aquellos que desempeñen tareas dentro de las Unidades del Servicio Penitenciario Federal, inscriptas dentro del “Ente de Cooperación Técnica y Financiera del Servicio Penitenciario Federal (ENCOPE)”, y dentro del “Servicio Penitenciario Provincial de Córdoba”, siendo determinante la condición procesal de los internos. Otros requisitos son: ser argentino nativo o naturalizado, o con residencia legal en el país mínima de tres años (tanto para padres y tutores, como para niños, niñas y adolescentes), un pago hasta el máximo de cinco hijos, y cumplir con controles sanitarios, el Plan de Vacunación Obligatorio, la inscripción al plan Nacer-Programa SUMAR y, por último, desde los 5 a los 18 años deberá acreditarse la concurrencia a establecimientos educativos públicos.



Sin duda la AUH representa un quiebre respecto del escenario de políticas sociales asistencialistas y focalizadas. No se plantea como una ayuda para un sector específico y vulnerable de la sociedad civil, sino como una ampliación de un derecho ya vigente entre los trabajadores “formales”: la asignación familiar. Se trata también una política que tiene vinculación con el trabajo: para percibir la AUH es requisito encontrarse en una situación de vulnerabilidad laboral. No obstante, su marco no es el de una política social para las personas desempleadas, sino de ampliación de derechos de los niños. Podemos plantearlo de un modo paradójal: para percibir la AUH debo demostrar no haber ingresado en el mercado formal laboral, no obstante es un derecho de mi hijo, hija o tutelado. Pero es que si es un derecho de los niños,<sup>4</sup> ¿por qué excluir de ese derecho a aquellos cuyos padres no recibían la asignación familiar por no estar en el mercado formal de empleo?

Aun así, la asociación entre derechos sociales y trabajo debe ser tenida en cuenta para futuras políticas sociales, sobre todo mirando retrospectivamente las políticas focalizadas y las contraprestaciones, donde la lógica por debajo parece ser: usted merece este subsidio porque es desempleado, pero trabaje para recibirlo. Así, la AUH rompe con esa lógica, afirmando que todos los niños son sujetos de derecho. Además, reconoce a los desempleados y trabajadores informalizados como una categoría “en sí” a ser abordada por las políticas sociales (Arcidiácono, 2011). Por otra parte, se presenta como una política con mayor capacidad de acceso, ya que no existen cupos, ni fechas límites, ni intermediarios obligatorios: los pagos se realizan a través de tarjetas bancarias y se puede acceder a ellas automáticamente a través de varios mecanismos. La cobertura de la AUH está habilitada para todos aquellos que cumplan los requisitos.

Cabe preguntarse qué sucede con aquellos que no los cumplen. En una primera instancia nos encontramos con una exclusión de los inmigrantes que no tienen tres años de residencia en el país, los monotributistas (excepto los monotributistas sociales), quienes no posean DNI, quienes sean beneficiarios o titulares de otro programa nacional, provincial y de otro

---

<sup>4</sup> En términos generales, los principios rectores que emanan de la Convención de Derechos del Niño: interés superior del niño, no discriminación, derecho a la vida, supervivencia y desarrollo.

tipo, y los trabajadores informales cuyos ingresos superan el Salario Mínimo Vital y Móvil. Además, quedan excluidos los sextos hijos (la AUH cubre hasta cinco hijos, y a partir del séptimo hijo se accede a la Pensión por madre de siete hijos o más) y quienes asisten a establecimientos educativos privados aun cumpliendo los otros requisitos. Estas exclusiones son problemáticas, ya que desmejoran la tendencia universalizante de la AUH, y por lo tanto su condición de política orientada a garantizar el derecho de los ciudadanos.

También se ha puesto en cuestión la universalidad de la AUH, considerando que no cubre a la totalidad de la población, pero podemos considerar que la universalidad de una política pública no implica necesariamente que sea el Estado quien brinde un acceso universal a los bienes o servicios que provee, en este sentido, se complementa con el sistema privado y sus asignaciones familiares.

No obstante las exclusiones mencionadas, el impacto de la Asignación Universal por Hijo es más que satisfactorio: implicó una profunda transformación en la distribución del ingreso, los indicadores de indigencia se redujeron, el indicador más arquetípico de desigualdad (cuántas veces ganan los ricos más que los pobres) disminuyó más de un tercio, llevando a que Argentina sea, luego de su aplicación, el país más igualitario de América Latina (Agis, 2010). A su vez, la AUH significó un aumento en el acceso a la educación de niños y adolescentes, aunque ese incremento no puede atribuirse exclusivamente a la AUH, considerando la existencia de diferentes programas que tienen el mismo objetivo. Sin embargo, el mayor logro de la AUH es cualitativo: logró unificar los diferentes planes y programas destinados a esta población (Familias por la Inclusión Social, PJJDH), instaurar una transformación de la lógica de beneficiarios de políticas asistenciales a una lógica de protección social como un derecho, y reincorporar el lenguaje de ciudadanía y justicia social en las políticas sociales.

Sin dudas, los desafíos más significativos para la AUH son que se promueva una ley que la consolide como política de Estado y que se vincule con otras políticas de empleo y precariedad laboral. Si, mediante políticas como la AUH, avanzamos en la consolidación del acceso a la protección social como un derecho de todos los ciudadanos, la sanción de la misma en

tanto que ley sería un freno a futuros retrocesos: si bien el DNU que creó la AUH fue ratificado en el Congreso, tendría mayor legitimidad hacia el futuro una norma integral sancionada originalmente desde el Poder Legislativo. Por otra parte, en mayo de 2015 Cristina Fernández de Kirchner comunicó que enviará un proyecto de ley al Congreso de la Nación para otorgar dos aumentos anuales a las Asignaciones Familiares y a la AUH, cuyo valor se actualizaría en marzo y septiembre de cada año mediante el índice de movilidad.

### **La Asignación Universal por Hijo en el nivel Subnacional: Política nacional, efecto local.**

La Asignación Universal por Hijo fue implementada en todo el territorio nacional en noviembre de 2009. La AUH es una política pública llevada adelante por el Poder Ejecutivo Nacional, administrada a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), a través de sus Unidades de Atención Integral. Su implementación se centraliza a través de la ANSES *“un organismo burocrático estatal, básicamente imparcial, que tiene penetración territorial en todo el país y un nivel de gestión lo suficientemente sofisticado”* (Zarazaga. 2014: 83). La elección de este organismo dio características particulares a esta política, ya que la diferenciaría de los programas sociales previos al brindarle a la política las características de irrestricción espacio-temporal, extensión territorial y no intermediación; sus objetivos, normativas y prestaciones son idénticos en todo el territorio nacional. Esto plantea la pregunta acerca de qué sucede con la aplicación de la Asignación Universal por Hijo a nivel subnacional y la posibilidad de modificaciones o adecuaciones provinciales o locales.

La participación de los niveles subnacionales en la AUH es restringido y principalmente se centró en su etapa inicial. La implementación de la Asignación Universal por Hijo fue acompañada por un acuerdo de instrumentación e intercambio de datos por parte de la mayoría de las provincias<sup>5</sup>. El convenio se realizó para intercambiar datos con el fin de facilitar los

---

<sup>5</sup> Con la excepción de la provincia de San Luis donde no se firmó dicho acuerdo, como consecuencia la ANSES no cuenta con el registro de información solicitado por el convenio de cooperación.

procesos de otorgamiento y control de la AUH<sup>6</sup>, con el objetivo de evitar la superposición de programas. Si bien las provincias recibieron en su mayoría positivamente el acuerdo, la incompatibilidad de programas provinciales y la AUH se presentó como un problema. Como ejemplo: situaciones de poblaciones vulnerables en el norte argentino se han visto afectadas por esta incompatibilidad *“En Chaco, el Programa Tarjeta Alimentaria transfiere \$60 mensuales a las familias, que se efectivizan por medio de una tarjeta magnética<sup>13</sup>. En Salta, en Cuña Muerta —comunidad rural abá guaraní—, se mencionó el Plan Provincial Pancitas, que otorga una tarjeta para adquirir mercadería en los supermercados. También en Jujuy, en Libertador General San Martín, los abá guaraní urbanos reconocieron la importancia de la Tarjeta Alimentaria de \$75 por mes, aunque se quejaron de su bajo monto, para hacer compras en los supermercados adheridos. Esta tarjeta es entregada por el Consejo Consultivo del Municipio y es incompatible con la AUH”* (Isla y Vezza. 2013: 23).

Como hemos mencionado, a diferencia de la AUH, los programas y planes localizados tuvieron una fuerte articulación con el nivel subnacional, principalmente en relación a los municipios. Asimismo, existen otras políticas sociales tales como las llamadas cooperativas tuteladas (del Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (PIST) y el “Ellas Hacen”, una línea del PIST dirigido hacia mujeres) donde el rol de los poderes ejecutivos locales continúa siendo un elemento aglutinante y decisorio.

## El programa Ingreso Social con Trabajo

*...está destinado a personas en situación de vulnerabilidad, sin ingresos formales en el grupo familiar, sin prestaciones de pensiones o jubilaciones nacionales ni otros planes sociales, a excepción del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. Para su implementación, el Ministerio de Desarrollo Social acuerda con los Entes Ejecutores (municipios, provincias,*

---

<sup>6</sup> Entre otras cosas, implica la transferencia y registro de información de datos relativos a activos, pasivos, planes sociales provinciales y municipales correspondientes a las provincias que hayan suscripto el convenio de cooperación respectivo para asegurar el cumplimiento de incompatibilidades.

*federaciones y/o mutuales), a través del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), la formación y capacitación de cooperativas compuestas por alrededor de 60 trabajadores cada una, quienes tienen a su cargo la ejecución de obras públicas locales que demandan mano de obra intensiva”<sup>7</sup>.*

Allí la articulación entre el Ministerio de Desarrollo Social y los municipios es, en su mayoría, alta: los recursos de las obras que realizan las cooperativas se transfieren desde el Ministerio de Desarrollo Social a los municipios, que son los encargados de otorgar los recursos (financieros y materiales), definir tareas, entre otros.

Ahora bien, a la hora de indagar acerca de la AUH, nos encontramos con una articulación subnacional escasa. Por una parte, al ser administrada y ejecutada por el ANSES, se produce un mayor acceso, se reducen los actores involucrados y posibilita incrementar la eficiencia de la aplicación de la política. No obstante, nos encontramos que si bien existe una simplificación del proceso administrativo, los actores regionales y locales no se presentan como relevantes en los espacios de evaluación y toma de decisiones (Díaz Langou, 2012).

De acuerdo a Díaz Langou (2012) el grado de articulación entre la ANSES y los actores subnacionales varía, esto se debe a el grado de colaboración establecido:

*Algunas provincias (tanto oficialistas como opositoras), colaboran con la ANSES en los procesos de inscripción de los titulares a la AUH, brindando espacio físico, e incluso personal para facilitar la carga, y también apoyando en las campañas de difusión, en la convocatoria de los potenciales titulares, y en la articulación con actores locales (municipios, centros de jubilados y OSC)” (Díaz Langou. 2012: 23), mientras que otras, como San Luis, tuvieron una articulación casi nula. Asimismo, el menor grado de colaboración se registra en San Luis: “la ANSES no cuenta con las bases de individuos y familias que perciben prestaciones provinciales que*

<sup>7</sup> Ver en: <http://www.desarrollosocial.gov.ar/ingresosocialcontrabajo/114>

*pueden llegar a ser incompatibles con la AUH. De este modo en San Luis, la incorporación de titulares a la AUH se ve restringida por la falta de acuerdo de cooperación y por la incompatibilidad que la AUH plantea con los planes sociales provinciales, en especial con el Plan de Inclusión Social (Díaz Langou. 2012: 23).*

La transferencia de prestaciones se encuentra centralizada: se realiza sin intermediación de las provincias o municipios, así como la incorporación de beneficiarios y transferencia de pagos se produce desde la administración de ANSES. En este sentido, el rol que juegan los municipios y provincias en la implementación de la AUH es secundario, restringiéndose principalmente a la transferencia de datos de programas provinciales y demás información potencialmente requerida sin espacios formales de coordinación o diálogo.

En este sentido, Díaz Langou (2012: 26) señala que las articulaciones con el gobierno provincial se restringieron a la vinculación con el Plan Nacer, gestionado a nivel provincial y la cooperación inicial para la inscripción de titulares (operativos de inscripción, difusión, locaciones y/o personal).

Vale remarcar que la centralización de la AUH torna el circuito administrativo más eficiente y ágil: al ser operacionalizado por las Unidades de Atención Integral y liquidado a través de tarjeta de débito se reducen los intermediarios y se presenta como una política con mayor capacidad de acceso (no existen cupos, ni fechas límites, ni intermediarios obligatorios). La cobertura de la AUH está habilitada para todos aquellos que cumplan los requisitos. A su vez, la Libreta de Seguridad Social es completada por el titular, quien debe recurrir a las escuelas y centros de atención primaria anualmente.

Resulta evidente que la evaluación del desempeño de una política pública depende en gran parte de su eficiencia. No obstante, este no representa el factor central de su evaluación: su integralidad y su capacidad para fortalecer la relación entre los diferentes actores implicados resultan elementos enriquecedores del análisis de una política pública, principalmente si ésta tiene un fuerte componente social.

Además de considerar la perspectiva gubernamental y administrativa, es necesario remarcar que el impacto de esta política pública es reconocido principalmente a nivel local. Para ello, analizaremos el caso del Partido de Moreno.

### **Análisis de un caso: La Asignación Universal por Hijo en el Distrito de Moreno.**

El Partido de Moreno se localiza a una distancia de 37 km. de la Ciudad de Buenos Aires, situándose en el denominado segundo cordón del Conurbano Bonaerense. Se compone por 6 localidades (Cuartel V, Trujui, La Reja, Moreno, Francisco Álvarez y Paso del Rey) y posee una superficie total de 184 km<sup>2</sup>. Moreno cuenta con 452.505 habitantes, de acuerdo con el último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas realizado en el año 2010, con un crecimiento poblacional del 18,9% en relación al año 2001. Esto lo convierte en el séptimo partido más poblado dentro del primer y segundo cordón del Conurbano Bonaerense, el catorceavo de la Argentina. Como agregado, su población creció 194 veces en los últimos 141 años (con un pico entre las décadas del '60 y el '80), siendo su incremento superior al de la provincia de Buenos Aires en su conjunto.

En relación a la población del municipio en edad de percibir la AUH, los habitantes menores de 18 años representan un 35% de la población (168.816 en números absolutos). Por otra parte, el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) es al año 2010 de 16.000 hogares (13% del total de hogares) en donde residen 74.000 personas (16% de la población total). No obstante, como señala un informe realizado por la Universidad Nacional de Moreno (2014: 144) *“es importante resaltar que en el Censo anterior, nueve años antes, el 22% de los hogares y el 26% de la población de Moreno tenía NBI, lo que representa una disminución intercensal muy superior a la del promedio del Conurbano”*.

Esto último da cuenta de un proceso de transformación socio-económica en el Partido, no obstante...

*...Moreno se localiza en el 2º cordón del área metropolitana don-*

*de se reconocen una serie de desequilibrios socio-urbanos y un menor dinamismo económico que se manifiesta en su escasa capacidad para atraer radicaciones productivas, y por consiguiente para generar fuentes de trabajo suficientes para sus habitantes. Lo expuesto se evidencia en un mayor nivel de desempleo, rápido crecimiento demográfico e insuficiencia de inversión en infraestructura y en servicios urbanos, que realimenta la falta de dinamismo económico de la zona y que requieren de una fuerte presencia del Estado para generar condiciones de dinamismo suficientes (Universidad Nacional de Moreno, 2010).*

Esto es, Moreno se acerca a la categoría de “Ciudad Dormitorio”, expresión popularizada entre sus pobladores, ya que una gran parte de sus habitantes (un 50%, de acuerdo a estimaciones de la Universidad Nacional de Moreno) hallan empleo en otras jurisdicciones.

Si bien no contamos con datos desagregados por partido en relación al empleo, subempleo y trabajo informal, podemos observar en la Figura 29 qué sucede en lo que respecta al Gran Buenos Aires. La tasa de empleo es, de acuerdo a la Encuesta Permanente de Hogares en el primer trimestre de 2013, de un 43,4%, en tanto que para el total de aglomerados del país equivale al 42.2% y de un 49,1% en relación a la Ciudad de Buenos Aires, que presenta una mayor proporción de población empleada que ambos. La tasa de desocupación es mayor en los partidos del GBA con un 9,4%. A su vez, la tasa de subocupación es más alta en el GBA, ascendiendo hasta el 10,2%.

**Figura 29. Principales indicadores por área geográfica. Primer trimestre de 2013**

Área Geográfica	Actividad	Empleo	Desocupación	Subocupación	Subocupación demandante	Subocup. no demandante
Total 31 Aglomerados Urbanos	45,8	42,2	7,9	8,0	5,5	2,5
Aglomerados del interior sin GBA	43,9	40,9	6,8	6,7	5,2	1,5
Gran Buenos Aires	47,6	43,4	8,9	9,0	5,7	3,3



Ciudad de Buenos Aires	53	49,1	7,3	5,4	2,9	2,5
Partidos del GBA	46,1	41,7	9,4	10,2	6,7	3,5

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares Continua

Estos datos revelan al Partido de Moreno como una localidad donde las políticas sociales cobran gran importancia y han sido fuertemente articuladas por el gobierno municipal desde 1995. El Municipio de Moreno ha tenido un rol activo a la hora de impulsar programas socio-económicos, entre los que se destacan el Programa Municipal Inclusión Juvenil, el Presupuesto Participativo, el Banco Social de Moreno, el Instituto Municipal de desarrollo económico local (IMDEL), entre otros<sup>8</sup>. En este sentido, el municipio promueve estrategias de desarrollo local social, presentando un perfil autónomo de los niveles nacionales y provinciales: *“el municipio se destaca por un perfil propio en el momento de implementar planes sociales nacionales, al reclamar mayores grados de libertad para adecuarlos a las necesidades locales”* (Rodríguez Gustá. 2013: 146).

El Banco Social de Moreno, que se encarga de otorgar microcréditos a emprendedores sociales, incluye en esta política a titulares del Plan Jefes y Jefas, ligando este programa al desarrollo de la economía social: *“Las contraprestaciones por el Plan Jefes y Jefas fueron consideradas espacios para el desarrollo de las capacidades individuales pero en función de la mejora del entorno barrial, a efectos de superar la mera recepción del subsidio y generar algún tipo de valor comunitario. Así, la contraprestación fue redefinida desde el Municipio como una oportunidad de promover redes sociales que impulsaran cambios comunales e individuales, tanto sociales como económicos”* (Rodríguez Gustá. 2014: 563). En el año 2003 los planes ascendían en el Partido a 30.973 (Clarín, 25/01/2003), principalmente conformados por el Plan Jefes y Jefas de Hogar, cuyos titulares prestaban mayoritariamente contraprestaciones a nivel municipal.

<sup>8</sup> El municipio se ha caracterizado por dar fuerte impulso a la Economía Social y Solidaria, a partir del Instituto Municipal de Desarrollo Local (IMDEL) y el Banco Social de Moreno.

Por otra parte, el municipio se presenta como una articulación de programas como “Ingreso Social con Trabajo”, mejor conocido como “Argentina Trabaja” en donde, según datos del municipio, hacia 2014 eran 3700 los cooperativistas. Si bien en la mayoría de los municipios, el PIST cuenta con una articulación fuerte con el Ministerio de Desarrollo Local, Moreno presenta una historia de autonomía y desarrollo local del municipio y una fuerte vinculación del municipio con el gobierno nacional. Esta característica del municipio brinda autonomía al municipio para impulsar programas municipales de asistencia a las cooperativas tuteladas: técnica administrativo, contable, tributario y de prácticas asamblearias, entre otras<sup>9</sup>. En relación al “Ellas Hacen”, con formación más reciente (2013), el municipio se limita a participar en actividades de promoción, inscripción y algunas actividades de capacitación.

En lo que respecta a la Asignación Universal por Hijo, el municipio cuenta (de acuerdo a datos del ANSES) con más de 100.000 niños, niñas y adolescentes que reciben este beneficio (MinutoUno 30/11/2010) (un 22% de la población local<sup>10</sup>). No posee un rol activo sino que se ha centrado en la colaboración, en los procesos de inscripción, la cesión de espacio físico y campañas de difusión.

Una dimensión que se debe remarcar es que, a pesar de la agilidad que supone un sistema centralizado desde la ANSES y operacionalizado desde las UDAI, el municipio de Moreno posee dos UDAI (ubicadas en Moreno y Trujui). Considerando que, según la ANSES, el distrito cuenta con 100.000 beneficiarios, dos UDAI parecen insuficientes. Como señala O'Donnell

*Tal vez nada revele mejor la carencia de derechos de pobres y vulnerables que sus interacciones con burocracias estatales (...) no sólo queda la inmensa dificultad que enfrentan para obtener;*

---

<sup>9</sup> La articulación con el Ministerio de Trabajo, Educación y los municipios se presenta como un lineamiento del programa.

<sup>10</sup> La población entre 0 y 18 años al 2010 es de un 35%. No existen datos disponibles acerca de cuántos niños, niñas y adolescentes perciben la AUH. No obstante, vale remarcar que la población con NBI es de un 16% y quienes se encuentran en situación de desocupación o subocupación llega al 19,6%, de acuerdo a la EPH.

*si es que lo logran, algo a lo que nominalmente tienen derecho, sino también la indiferencia, si no el desdén, con que suelen ser tratados y la obvia desigualdad que supone el que los privilegiados eludan estas dificultades.* (O'Donnell, 2007: 162)

Con respecto al impacto, durante la etapa cualitativa del relevamiento emergió que principalmente la AUH se utiliza para la adquisición de vestimenta e insumos para la educación. Aún más, mientras los beneficiarios manifiestan en su mayoría que el acceso a la escolarización, los controles de salud y las vacunaciones no varió a partir de percibir la AUH, los referentes sanitarios y escolares observan algunas transformaciones en estos temas. Principalmente, los referentes educativos observan una continuidad en la concurrencia a la institución escolar y algunos pocos casos de retorno a la escuela (Universidad Nacional de Moreno, 2014: 63). En el caso de referentes sanitarios, nos encontramos con que observan un aumento en el esquema de vacunación<sup>11</sup>.

La valoración hacia la Asignación Universal por Hijo es mayoritariamente positiva, aunque no se presenta como dominante una visión en tanto derecho. Prevalecen visiones asistencialistas, la AUH es percibida como una ayuda estatal (por parte de los titulares), emerge la figura del aprovechado y minusvalidez del titular (por parte de algunas autoridades escolares).

Resulta necesario remarcar que, en un municipio con las características de Moreno, la AUH cobra vital importancia a la hora de integrar los sectores excluidos. No obstante, si bien es una política necesaria no deja de ser insuficiente para dar cuenta de los altos niveles de pobreza, la precariedad en el ingreso al mundo del trabajo, la vulnerabilidad en las condiciones de vida de la población y la desigualdad a la hora de acceder a las oportunidades.

Como hemos dado cuenta, la AUH contiene en su espíritu una igualdad entre quienes no ingresan en el mercado formal laboral y quienes sí lo hacen, disminuyendo a su vez la brecha entre ricos y pobres. Además,

<sup>11</sup> Podemos resumir esta mirada en las palabras de la directora de un Centro de Atención Primaria, quien nos señalaba que hay mayores controles en las vacunaciones: “(Asisten al centro de Salud) Con el tema de la libreta, con la Asignación Universal ¡que hay que firmar la libreta! Es un buen momento porque empezó a vacunarse y eso hizo que vengan más a la sala”.

es el Estado quien, como mediador, garantiza y cumple este derecho social adquirido. Ya no es el pobre en colección y descolectivizado quien recibe un beneficio a cualquier costo, sino todos los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho. Resta la pregunta, inconclusa, acerca de si la Asignación Universal por Hijo es un avance en términos de derechos sociales. Como vimos, en su formulación nacional y en su desarrollo teórico es un avance de derechos sociales. Pero, aun así, en el municipio analizado todavía se visualiza como una política asistencialista por parte de los titulares, no reconociéndose como iguales en derechos.

### **Palabras finales**

Hemos abordado a lo largo de este trabajo el Programa de Protección Social “Asignación Universal por Hijo” teniendo en cuenta sus componentes ciudadanos y su articulación a nivel subnacional, particularmente en el Municipio de Moreno. En cada apartado hemos situado los avances que implica la AUH en términos de ciudadanía, así como las dificultades que conlleva reconocer este Programa de Protección Social como un derecho, y los obstáculos presentados en la articulación con provincias y municipios.

Del análisis que aquí hemos realizado puede concluirse que la AUH contiene en su espíritu una igualación entre quienes no ingresan en el mercado formal laboral y quienes sí lo hacen, disminuyendo a su vez la brecha entre ricos y pobres. Además, es el Estado quien, como mediador, garantiza y cumple este derecho social adquirido. Ya no es el pobre en colección y descolectivizado quien recibe un beneficio a cualquier costo, sino todos los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho. Resta la pregunta, inconclusa, acerca de si la Asignación Universal por Hijo es un avance en términos de derechos sociales. Como vimos, en su formulación nacional y en su desarrollo teórico es un avance de derechos sociales. Pero, aun así, en el municipio analizado todavía se visualiza como una política asistencialista por parte de los titulares, no reconociéndose como iguales en derechos.

En municipios del área metropolitana como el analizado -con rápidos crecimientos demográficos, altos niveles de desempleo y altos índices de

NBI- la presencia del Estado y de políticas sociales cobran una gran importancia. Proponemos entonces como conclusión que es necesario profundizar en la Asignación Universal por Hijo como un avance en materia de derechos sociales y en una articulación activa entre los programas y políticas sociales del Estado en sus tres niveles.

## Bibliografía

- AGIS, E., C. CAÑETE Y D. PANIGO (2010). “El Impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina”, consultado en el año 2015, de CEIL-PIETTE Sitio web: <http://goo.gl/gcngle>
- ARCIDIÁCONO, P; C. BARRENECHEA Y M. STRASCHNOY (2011) “La asignación universal por hijo para protección social: rupturas y continuidades ¿Hacia un esquema universal?” en *Revista Margen. Periódico de Trabajo Social y Ciencias Sociales*, N° 61, Buenos Aires.
- BORÓN, A. (2003), “La sociedad civil después del diluvio neoliberal”, en *Sader y Gentili (comps) La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires
- CASTEL, R. (2004) “La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?”, Manantial, Buenos Aires.
- CASTEL, R. (2009) “Las metamorfosis de la cuestión social: Una crónica del salariado”, Paidós, Buenos Aires.
- CAVAROZZI, M. (1996) “*El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*”, Homo Sapiens, Rosario.
- DÍAZ LANGOU, G. (2012) “La implementación de la Asignación Universal por Hijo en ámbitos subnacionales”, en *Documento de Trabajo N°84*, CIPPEC, Buenos Aires.
- DELAMATA, G. (2005), “Ciudadanía y territorio. Las relaciones políticas de las nuevas identidades sociales”, Espacio, Buenos Aires.
- DUHAU, E. (1997) “Pobreza, ciudadanía y política social en América Latina”, en *Revista Ciudades*, N° 36, México.
- GRASSI, E. (2003) “El asistencialismo en el Estado neoliberal. La experiencia de la década del 90”, en *E-l@tina Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, Vol. 1, N°4, Buenos Aires.
- GRIMSON, A. Y CERRUTTI, M. (2005) “Buenos Aires, neoliberalismo y después: Cambios socioeconómicos y respuestas populares”, en *Portes, A., Roberts, B. y Grimson, A. (ed.), La ciudad latinoamericana*, Prometeo, Buenos Aires.
- HOPP, MALENA (2009). Planes sociales, contraprestación y huidas de la asistencia, en *Estela Grassi y Claudia Danani (comps.) El mundo del trabajo y los caminos de la*

vida, Espacio, Buenos Aires.

- ISLA, A. Y VEZZA, E. (2013) “El acceso a la Asignación Universal por Hijo en los pueblos indígenas del norte argentino”, consultado en el año 2015, de UNICEF Sitio web: <http://goo.gl/QduLG6>.
- MARSHALL, T.H. (1998) “Ciudadanía y clase social”, Alianza, Madrid.
- O'DONNELL, G. (2007) “*Disonancias: Críticas democráticas a la democracia*”, Prometeo, Buenos Aires.
- O'DONNELL, G. (1993) “Acerca del Estado, la Democratización y Algunos Problemas Conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas”, en *Desarrollo Económico*, Vº 33, N° 130.
- REPETTO, F. Y DÍAZ LANGOU, G. (2010) “*Desafíos y enseñanzas de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social a un año de su creación*”, CIPPEC, Buenos Aires.
- REPETTO, V. (2010) “El aporte de la asistencia técnica integral a los emprendimientos de la Economía Social. Contribución teórica y análisis de un caso: Programa de asistencia técnica local del Municipio de Moreno”, consultada en 2015, Universidad Nacional de Moreno Sitio web: <http://goo.gl/No2fPj>
- RODRÍGUEZ GUSTÁ, A. L. (2013) “¿Destinatarias emprendedoras o beneficiarias dependientes? Segmentaciones discursivas en la implementación municipal de una política social en la Argentina” en *Cuadernos de Antropología Social* N° 37
- SVAMPA, M. (2005) “La Sociedad Excluyente. La argentina bajo el signo del neoliberalismo”, Taurus, Buenos Aires.
- ZARAZAGA, R. (2014) “Política y necesidad en Programas de Transferencias Condicionadas: la Asignación Universal por Hijo y el Programa de Inclusión Social con Trabajo Argentina Trabaja” en *Acuña, C. (Comp.) El Estado en Acción: Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina, Siglo XXI*, Buenos Aires.

### Medios gráficos

Clarín (25/01/2003) “El juego político en los municipios”

Minuto Uno (30/11/2010), “Bossio entregó libretas de la Asignación Universal por Hijo en Moreno”.

### Fuentes

- Revista de Políticas Sociales de la Universidad Nacional de Moreno. Año1, Número 0. Artículos “La población de Moreno según el censo 2010” y “Análisis y evaluación del proceso de implementación y primeros impactos en el sector educación de la Asignación Universal por Hijo”.
- Proyecto Institucional de la Universidad Nacional de Moreno.

# **El barrio como construcción espacial.**

## **La conformación de barrios en el primer cordón urbano del partido de la Matanza**

*Martin Biaggini*

El objeto del presente trabajo es abordar desde el punto de vista de la Historia Regional o Local, la transformación espacial que sufrió el primer cordón del partido de la Matanza, al cambiar sus características, de una zona netamente rural hasta la aparición de los primeros poblados, origen de los actuales barrios. Si bien estos se conformaron por el loteo de las chacras, estancias y campos de diversos propietarios desde mediados de siglo XIX hasta mediados de siglo XX (período en el que se dan mayor cantidad de loteos en el primer y segundo cordón del conurbano), en sus comienzos, estos nuevos núcleos humanos, eran de características rurales. El presente trabajo aborda una etapa basada en el manejo de archivos catastrales oficiales (mensuras y plantillas urbanas del Archivo Histórico Provincial Ricardo Levene, Archivo Histórico Municipal del partido de la Matanza, y Archivo Histórico de Geodesia) y una segunda etapa basada en el análisis de archivos de entidades intermedias.

### **El “barrio” como objeto de estudio**

Al intentar conceptualizar el “barrio” nos cruzamos con una dificultad, ya que la idea de barrio deriva de su doble significado: el barrio como institución, o sea, una forma específica de organización comunitaria, y el barrio como territorio (Sabugo, 2001). En esa línea, el concepto de “barrio” *“involucra una actitud mental tanto como un área geográfica”* (Scobie y Ravina de Luzzi, 1977). Sin embargo, para la Geografía actual, un barrio

es en realidad un espacio que asume forma territorial (Pavcovich, 2008). En ese sentido, el sociólogo Denis Merklen, plantea que el barrio es *“el espacio de la inscripción territorial [de los agentes sociales] entendida como una forma de inscripción social en la ciudad”* (Merklen, 2005). Más allá de estos debates, el concepto de barrio posee una raigambre netamente urbana: el barrio es urbano, ajeno a lo rural. Según Ariel Gravano el contexto de necesidad en el cual aparece el barrio como tema dentro del discurso científico de las ciencias sociales, es el surgimiento del fenómeno urbano como problema, en el seno de la revolución industrial, dentro del sistema capitalista. En ese sentido, el autor enuncia dos situaciones que plantean la necesidad de abordar el concepto de barrio desde las ciencias sociales: a) La necesidad de denotar la situación de diferenciación y desigualdad dentro de la macro-unidad ciudad de la sociedad industrial del siglo XIX y b) la necesidad de un uso connotador de determinados valores que hacen a la convivencia y a la calidad de la vida urbana en comunidad (Gravano, 2005).

En el caso del partido de La Matanza, en el conurbano bonaerense, los actuales barrios, que se conformaron por el loteo de las chacras, estancias y campos de diversos propietarios desde mediados de siglo XIX hasta mediados de siglo XX (período en el que se dan mayor cantidad de loteos en el primer y segundo cordón del conurbano), en su origen poseían características rurales. Según el historiador Fernando Barba (1996), nos encontramos con la categoría *“pueblo”* cuando el núcleo poblacional cumplía con la normativa establecida por la provincia de Buenos Aires: subdivisión en cuadrícula, terreno para plaza y donación de lotes para la policía, iglesia, escuela y eventual municipalidad.

Pero no todo proceso urbano fue “legitimado” como ciudad o pueblo por los gobiernos locales (Gorelik, 1998). Numerosos grupos comenzaron a instalarse en loteos carentes de toda planificación. Estas “jurisdicciones informales”, nacidas como conjunto de casas en medio de un contexto rural, conformaron redes sociales recíprocas, lo que dio origen a las distintas instituciones, las que a su vez, saldaron las necesidades que la zona pedía: escuela, policía, asfaltos, etc. Estos pueblos informales ganaron su característica urbana transformándose así, paulatinamente, en los barrios actuales.



Los habitantes que se fueron instalando, a quienes los unía en principio compartir un determinado territorio, también comienzan a compartir todo tipo de relaciones recíprocas. A decir de Gravano (2005):

*Determinado tipo de relaciones sociales, amistosas, de solidaridad, ayuda mutua y proximidad (...) relaciones primarias e informales, que terminan conformando una red de relaciones colectivas, solidarias, próximas y homogéneas (Gravano, 2005:19).*

## **Nacen los primeros poblados**

¿En qué momento estas jurisdicciones informales se trasforman en un barrio? Diversos historiadores locales del partido de la Matanza (Corso 1979, Agostino 2011) han tomado dos criterios para determinar cuando nació el poblado que dio origen al barrio, ante la ausencia de una fundación oficial: a) la fecha de instalación de una estación ferroviaria (tomando como base la idea de que el ferrocarril fundó pueblos tras su paso) y b) la fecha del loteo primigenio (que dio origen a la instalación de los pobladores pioneros).

Estas dos posturas, que bien podrían ser útiles para su fin, quedan anuladas en dos casos locales: el del barrio de Villa Madero (cuya estación férrea se inaugura en 1907 pero existía una población con comercios y escuela previos a esa fecha), y el caso del barrio de Tapiales, que si bien se lotea a comienzos de 1906, y dicho loteo es publicitado en la revista “Caras y Caretas” para incentivar a la gente a comprar lotes e instalarse, los pobladores recién lo hacen en 1908 (y se instalan al año siguiente) por lo que en sus primeros años no poseía población estable de ningún tipo.

Tomando estos casos proponemos la pauta que define al espacio local, no sólo como un territorio loteado y demarcado físicamente, sino también y principalmente como el espacio vivido, del cual los grupos sociales se apropian y hacen suyo. Esta apropiación, esta nueva valorización del suelo posee dos perspectivas: la material (de la que veníamos hablando) y la simbólica. El autor Gilberto Giménez (Gimenez, 2009) plantea que el territorio no es un “dato” preexistente, sino un producto social:

*Podemos convenir que el barrio es un espacio conocido, familiar, donde se reconocen relaciones de solidaridad, asociadas al afecto y al desarrollo del lugar; y a la propia vida de sus habitantes. El barrio es la representación del espacio donde el habitante de la ciudad referencia sus actividades (Gonzalez, 2006:37).*

Tomando en cuenta ese aspecto, el simbólico, agregamos una tercera opción, la de tomar la existencia de una entidad de bien público o escuela, creación colectiva de un grupo de personas que toman conciencia de su unidad o se identifican con ella.

Un documento realizado por la Organización de las Naciones Unidas, dedicado al Desarrollo de la Comunidad en Zonas Urbanas (ONU, 1963), plantea el concepto de “barrio” como una realidad previa a la existencia de los centros vecinales. Siguiendo esa línea, podemos afirmar que, la mera fundación de uno de estos centros, indicarían la existencia previa del barrio mismo.

Estos núcleos urbanos, que dieron origen a las actuales localidades, fueron el resultado de un largo proceso de formación que comenzó a mediados de siglo XIX, cuando las antiguas chacras coloniales, de grandes extensiones, fueron fraccionadas en parcelas, que dieron origen a explotaciones agrícolas menores, las cuales, entre fines de siglo XIX y principio del XX, tras una nueva subdivisión de la tierra, originaron parcelas de características urbanas residenciales, mediante la creación de manzanas.

Éstas fracciones (de aproximadamente 100 m x 100 m) estaban rodeadas por calles que pertenecían al dominio público del Estado y normalmente estaban libradas al uso público. De esta forma se fueron instalando particulares, los que al apropiarse del espacio, no sólo físicamente, sino simbólicamente, dieron origen a los distintos barrios.

La idea de espacio está necesariamente ligada a la de territorio. Según Hoffmann (Hoffmann, 1992) el territorio es un “espacio vivido” por los grupos sociales particulares, quienes se lo apropian, lo hacen suyo, y con ello, pasa a formar parte de su singularidad cultural, es decir de su identidad, de aquello que los diferencia de los “otros”. Al hacer esto, el espacio

se convierte en un elemento constitutivo de la organización social y de la forma de pensar de hombres y mujeres, y no en un receptáculo inerte (Vázquez, 2003).

En este mismo sentido tradicional, el historiador Ángel Prignano (Prignano, 2008) señala que el barrio es ese “suelo” en que se ha nacido, donde ha transcurrido la infancia, o donde se ha vivido toda la vida.

Por eso, los habitantes que pudieron instalarse en esta zona, y conformaron en ella “su lugar”, en el cual desarrollaron sus vidas, sus actividades económicas y sociales, etc., dieron “nacimiento” al primitivo barrio. En general, estos barrios formados por primitivos loteos, tomaban el nombre que el rematador les adjudicaba, el de la familia propietaria, o el de la estancia o chacra loteada. Según Vapñarsky Cesar (2000), un barrio es la porción de localidad simple que tiene un nombre propio, sea este oficial u oficioso, usado con o sin algún término antepuesto como barrio, villa, estación, pueblo, etc.

### **De los primitivos poblados al barrio**

El Área Metropolitana de Buenos Aires es una de las concentraciones urbanas más grandes del mundo, que está conformada por la Ciudad de Buenos Aires y los partidos que la rodean en la provincia de Buenos Aires. Entre ellos, se destaca por su densidad demográfica y potencial industrial, el Partido de La Matanza, de 325,71 km<sup>2</sup> de superficie y con una población estimada según último censo (2010) en 1.775.816 habitantes. Según su división política, el partido de la Matanza está conformado por 15 localidades: San Justo (la ciudad cabecera), Ramos Mejía, Ciudad Evita, La Tablada, Lomas del Mirador, Ciudad Madero, Tapiales, González Catán, Gregorio de Laferrere, Rafael Castillo, Villa Luzuriaga, Virrey del Pino, Isidro Casanova y 20 de junio. (Ver gráfico N°1)

Estas, a su vez, están conformadas por núcleos urbanos denominados barrios, cuya conformación es espacial y no territorial, por lo que no responde a límites impuestos por el municipio en forma de ordenanzas, sino por el hábitus mismo de los vecinos que se apropian de ese espacio (Gravano, 2005).



**Figura 31. Detalle del plano del partido de la Matanza 1890. Archivo Histórico de Geodesia. Sector que conformaba la Chacra de Los Tapiales de la familia Ramos Mejía.**



Muchos historiadores llaman a este periodo “El liberalismo conservador”, o “La Argentina Moderna”, por las grandes transformaciones políticas, económicas y sociales que se produjeron (Romero, 2001). Una de estas transformaciones fue justamente el traslado del Matadero municipal, de la zona de Parque de los Patricios a su actual ubicación (lejos de los centros poblados en aquel entonces).

Esta mudanza, sumado a una nueva organización del espacio, dará origen a numerosos barrios en la corona periférica. Según explica Bertune las tierras cercanas a la ciudad se encontraban en un proceso de transición, *“La primitiva suerte o chacarita colonial (...) ya era antieconómica y cedía paso a pequeñas quintas con extensiones oscilantes entre una y veinte hectáreas”* (Bertune, 2009).

Fue así que los descendientes de la familia Ramos Mejía comienzan a fraccionar y vender su parcela, instalándose explotaciones agrícola-ganaderas de menor extensión, y dando origen a la instalación de los primeros habitantes en la segunda mitad del siglo XIX.

Desde el momento en que comienza la construcción de los nuevos Mataderos en los campos cercanos a la estación Liniers, e incluso antes de

finalizada dicha obra en 1900, comienzan importantes loteos en el área circundante (que continuaron con posterioridad), convirtiéndose así la zona y su periferia en un área de creciente interés para rematadores, trabajadores del interior, comerciantes e industrias y actividades vinculadas a la matanza de animales.

Ariel Gorelik lo explicaba de la siguiente manera:

*La actividad de la matanza estructuro toda la zona a través del desarrollo de una variedad de establecimientos: curtiembres, graserías, fábricas de velas, etc. La coherencia no solo era productiva: era también territorial, por las formas de ocupación del suelo y la morfología de esos establecimientos que modificaban un poco la geografía natural del área* (Gorelik, 1998:95).

Este traslado trajo aparejado, automáticamente, la instalación de fábricas de sebo y curtiembres, por lo que se debieron lotear las tierras de las zonas adyacentes, lo que dio lugar a la instalación de pobladores seducidos por los económicos loteos, sus facilidades de pago y la cercanía a la fuente de trabajo.

La revista “Caras y Caretas” lo planteaba de esta manera: “*Se trata de la mudanza de toda la población arraigada en el vastísimo contorno de los corrales viejos*” (Caras y Caretas, 24/03/1900)

Según los autores Mariaca y Cortese (2001), ya desde sus inicios, el deseo de las autoridades gubernamentales de trasladar los mataderos se vio acompañado por una fiebre de compra de tierras para lotear en las cercanías.

Inaugurados los mataderos en marzo de 1900, estos primitivos loteos se intensificaron. Los lotes eran muy baratos en relación al precio del suelo en las zonas mejor urbanizadas, se ofrecían en largas mensualidades y, en algunas ocasiones, incluían ladrillos de regalo, por lo que rápidamente se fue subdividiendo la tierra. En este sentido, se destacó la actuación de los rematadores, quienes encabezaron la transformación de una zona de amplias quintas en un área cada vez más parcelada.

Pero la aparente solución al problema de la vivienda, ocultaba un despiadado negocio:

*...los sectores populares encontraron en la financiación que ofrecían las fórmulas más descarnadas de la especulación inmobiliaria (lotes sin la mínima infraestructura) la solución al ‘problema de la vivienda’” (Prando et. Al, 2004:124).*

Así, con solo la demarcación del lote en el terreno con pequeñas estacas de madera, y sin ningún tipo de infraestructura, los primeros habitantes comenzaron a instalarse.

Estas jurisdicciones informales, surgidas de loteos, comenzaron a bautizarse con el nombre del rematador, del dueño de las tierras, o de algún elemento geográfico o característico del lugar, que servía a sus habitantes como referencia de ubicación. Empezaron a aparecer así numerosos barrios, los cuales contraponían sus propios límites, logrando con el tiempo instalarse unos nombres por sobre otros.

En los primeros censos poblacionales de la provincia de Buenos Aires se enuncian los primeros barrios de la zona estudiada: *“En el partido de la Matanza, entre 1895 y 1904 surgieron varias villas: Villa Las Fabricas (o Villa Circunvalación<sup>1</sup>), Villa Industriales, Villa Insuperable, etc.”* (Vapñasky, 2000)

Para analizar entonces, como los primeros pobladores establecieron lazos sociales y criterios de identidad, podemos relacionar la formación de las Sociedades de Fomento y clubes barriales como consecuencia de dicha organización. Si comparamos las fechas de los primeros loteos realizados en el primer cordón, con las fundaciones de las primeras instituciones intermedias podemos deducir que las primeras redes sociales conformadas por los primeros habitantes lograron cristalizar una identidad colectiva, y a su vez, plantear una organización social que daría entidad a los barrios (ver Figura 32).

---

<sup>1</sup> Villa Circunvalación es otro barrio surgido del loteo de los terrenos anexos a la estación de trenes que, hasta 1913 llevaba el nombre de Estación B. Circunvalación. Con el tiempo el crecimiento de ambas Villas hizo que se unificaran formando entre ambas (y otras que se fueron anexando) Villa Madero.

**Figura 32. Sociedades de fomento según barrio**

<b>Barrio</b>	<b>Año del loteo</b>	<b>Año fundación Sociedad de fomento</b>
Villa Las Fabricas	1985	1915
Villa Circunvalación	1907	
Lomas del Mirador	1909	1912
Tapiales	1908	1913
Villa Celina	1915	1920

La importancia de las entidades intermedias en la conformación de los distintos barrios fue crucial para nuclear a los distintos pobladores, y aunando esfuerzos y trabajo, lograron adquirir las características urbanas que hoy día poseen. Pero las sociedades de fomento no solo lograron que los pobladores adquieran arraigo social junto al crecimiento de la ciudad. Estas se transformaron en las instituciones típicas de los nuevos barrios. Reunían en su seno a los vecinos interesados en el “progreso” barrial, dispuestos a trabajar mancomunadamente para hacer lo necesario y para realizar las gestiones que se requirieran ante las autoridades municipales o provinciales. Junto con esta tarea, las sociedades de fomento y a los clubes sociales se fueron haciendo cargo de muchas necesidades de estos nuevos núcleos sociales, alejados del “centro” por distancias difíciles de salvar.

Pero si bien ese fue el objeto de estas instituciones al conformarse, de inmediato adquirieron roles más explícitamente ideológicos ya que sus acciones tendían a dominar la esfera pública, según la visión de la burguesía local, diseminando valores que incluían el “progreso”, la educación, la “cultura burguesa” y la moral. Así las nuevas asociaciones barriales buscaban formar la conciencia y la identidad de un grupo heterogéneo de residentes de los barrios que representaban.

Para concluir, podemos decir que las entidades intermedias, como las sociedades de fomento, fueron resultado de lazos sociales construidos por los grupos de pobladores iniciales, los cuales comenzaron a identificarse colectivamente. A su vez, estas entidades fueron causa de gestión de me-



jas, no solo urbanas y edilicias, sino también sociales. Todas estas fomentaron las características urbanas que fueron adquiriendo los primitivos poblados, mientras condicionaban ideológicamente su conformación.

## Bibliografía

- AGOSTINO, H. (2011) “Las fechas fundacionales en la historia del partido de La Matanza”, en *Carta Informativa de la Junta de Estudios Históricos*, Universidad Nacional de la Matanza.
- BARBA, F. (1996) “En torno a la fijación de las fechas de fundación de los pueblos y partidos de la provincia de Buenos Aires”, en *Revista del Instituto y Archivo Histórico de Morón*, Nro. 9, Abril.
- BERTUNE FATGALA, M. (2009) “El antiguo partido de la Matanza (1778-1821)”, CLM, Ramos Mejía.
- BERTUZZI, M.L. (2005) “Ciudad y Urbanización, problemas y potencialidades”, UNL, Santa Fe.
- BIAGGINI, M. Y O. TAVORRO (2008) “Ciudad Madero, desde la colonia hasta 1950”, Secretaria de Cultura de la Municipalidad de la Matanza, Ramos Mejía.
- BIAGGINI, M. (2004) “Apuntes para la historia de Tapiales”, Editorial de los Cuatro Vientos, Buenos Aires.
- BIAGGINI, M. Y S. MIELNICKI (2009) “Historia de Villa Luzuriaga”, Editorial CLM, Ramos Mejía.
- CORSO, A. (1979) “Historia del Partido de la Matanza”, Municipio de la Matanza, San Justo.
- CUNIETTI FERRANDO, ARMANDO J., “De la chacra al pueblo. Prehistoria de San José de Flores”, en *Historia de la Ciudad. Una revista de Buenos Aires*, Año VII, N° 36.
- GORELIK, A. (1998) “La grilla y el parque, espacio público y cultura urbana en Buenos Aires, 1887-1936”, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.
- GRAVANO, A. (2005) “El barrio en la teoría social”, Espacios editorial, Buenos Aires.
- GRIMSON, FERRAUDI CURTO Y SEGURA (2009) “La vida política en los barrios populares de Buenos Aires”, Prometeo, Buenos Aires.
- GONZÁLEZ, L. Y D. PAREDES (2006) “La construcción del espacio barrial”, en “*Buenos Aires, voces al Sur; construcción de identidades barriales*”, Cuaderno N° 6, Instituto Histórico de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- KUSCH, R. (1976) “Geocultura del Hombre Americano”, Fernando García Cambeiro, Buenos Aires.
- MERKLEN, D. (2005) “Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)”, Gorla, Buenos Aires.

- MORENO, C. (1998) “Patrimonio de la Producción Rural”, Buenos Aires.
- NEWTON, J. (1963), “Geografía humana de las poblaciones argentinas: El Partido de La Matanza”, El Grafico Impresores, Buenos Aires.
- ONU (1963), “Desarrollo de la comunidad en zonas urbanas”, citado en *Gravano Ariel*, “El barrio en la teoría social”, Espacio Editorial, Buenos Aires, 2005.
- OZSLAK, O. (1983), “Los sectores populares y el derecho al espacio urbano”, en *Punto de Vista*, Buenos Aires.
- PANDO, GORELIK, BALLENT, ALIATA Y SILVESTRI (2004) “Buenos Aires” en *Liernur, J. y Aliata, F (comps.): Diccionario de Arquitectura en la Argentina: estilos, obras, biografías, instituciones, ciudades*, AGEA, Buenos Aires.
- PAVCOVICH, P. (2008) “El barrio: lo social hecho espacio”, Eduvim, Córdoba.
- PRIGNANO, A. (2008), “Barriología y diversidad cultural”, Ciccus, Buenos Aires.
- RAMOS MEJÍA, E. (1988), “Los Ramos Mejía, apuntes históricos”, Emecé, Buenos Aires.
- ROMERO, J.L. (2001), “Las ideas políticas en Argentina”, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- ROMERO Y SINER (2005), “La urbanización temprana en el partido de la Matanza 1890-1915”, en *Actas de las Primeras Jornadas de Historia Regional de la Matanza*, Universidad Nacional de la Matanza.
- SABUGO, M. (2001) “El barrio, al fin de cuentas: definiciones y problemas en torno al concepto de barrio”, en *Crítica, Nro. 121*, Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas, Universidad de Buenos Aires.
- SCOBIE, J. (1977) “Buenos Aires, del centro a los barrios 1870-1910”, Solar-Hachete, Buenos Aires.
- SIMMEL, G. (1939) “El espacio y la sociedad”; en *Sociología, estudios sobre las formas de sociabilización*, Espasa Calpe, Buenos Aires.
- VAPÑARSKY, C. (2000) “La Aglomeración Gran Buenos Aires: expansión espacial y crecimiento demográfico entre 1869 y 1991”, Eudeba, Buenos Aires.
- VITURRO, A. Y R. POMÉS (2008), “El Partido de la Matanza en la época de Rosas”, CLM, Ramos Mejía.

## Fuentes

- Sitio Web: [www.lamatanza.gov.ar](http://www.lamatanza.gov.ar)
- Revista Caras y Caretas.

## Sobre los autores

- ▶ Sebastián Mauro es doctor en ciencias sociales por la Universidad de Buenos Aires y licenciado en ciencia política por la misma universidad. Actualmente se desempeña como investigador de CONICET y como director del Centro de Estudios en Ciudadanía, Estado y Asuntos Políticos (CEAP) de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires).
- ▶ Martín Paratz Vaca Narvaja es licenciado en ciencia política por la Universidad de Buenos Aires. Obtuvo un Diploma en Gestión y Control de Políticas Públicas en FLACSO; tiene un Posgrado en Ciencias Sociales por la Universidad de San Andrés. Hasta 2015 se desempeñó como subdirector general del Instituto Federal de Estudios Parlamentarios del Honorable Senado de la Nación.
- ▶ Victoria Ortiz de Rozas es doctora en ciencias sociales por la Universidad de Buenos Aires, magíster en ciencia política por el Instituto de Altos Estudios Sociales (Universidad Nacional de San Martín) y licenciada en sociología por la Universidad de Buenos Aires. Actualmente se desempeña como becaria posdoctoral de CONICET en el Instituto de Desarrollo Humano de la Universidad Nacional de General Sarmiento.
- ▶ Cintia Rodrigo es doctora en ciencias sociales por la Universidad de Buenos Aires, magíster en investigación en ciencias sociales y licenciada en sociología por la misma universidad. Actualmente se desempeña como

becaria posdoctoral de CONICET con sede en el Centro de Estudios Sociales y Políticos de la Universidad Nacional de Mar del Plata.

► Marcela Ferrari es doctora por l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, magister artis en Historia por la Universidad Nacional de Mar del Plata, licenciada y profesora en historia por la Universidad Nacional de Córdoba. Actualmente se desempeña como investigadora de CONICET y como directora del Centro de Estudios Históricos de la Facultad de Humanidades (Universidad Nacional de Mar del Plata).

► Jacqueline Behrend es doctora en política por la Universidad de Oxford, magíster en estudios latinoamericanos por la misma universidad y licenciada en ciencia política por la Universidad de Buenos Aires. Actualmente se desempeña como investigadora de CONICET con sede en la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín.

► Emilce Cuda es doctora en teología y magíster en teología social moral por la Universidad Católica Argentina, y licenciada en filosofía por la Universidad de Buenos Aires. Actualmente se desempeña como profesora en la Universidad Nacional Arturo Jauretche y como directora del Programa de Estudios de la Cultura en la misma universidad.

► Germán Lodola es doctor en ciencia política por la Universidad de Pittsburgh, magíster en ciencia política por la misma universidad, y licenciado en ciencia política por la Universidad de Buenos Aires. Actualmente se desempeña como investigador de CONICET con sede en el Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato di Tella

► Virginia Mellado es doctora en Historia por la Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS) y la Universidad de Buenos Aires (UBA), y licenciada en sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo. Actualmente se desempeña como investigadora de CONICET, con sede en el Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales del CCT de Mendoza.

- 
- ▶ Ernesto Picco es doctor en ciencias sociales por la Universidad de Buenos Aires y licenciado en comunicación social por la Universidad Nacional de Santiago del Estero. Actualmente se desempeña como docente en la Universidad Nacional de Santiago del Estero.
  - ▶ Pamela Sosa es doctora en ciencias sociales por la Universidad de Buenos Aires y licenciada en sociología por la misma universidad. Actualmente se desempeña como becaria posdoctoral de CONICET con sede en el Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias (Universidad Nacional del Litoral).
  - ▶ Gabriela Mattina es licenciada en ciencia política por la Universidad de Buenos Aires y doctoranda en ciencias sociales en la misma universidad. Actualmente se desempeña como docente en el Instituto de Desarrollo Humano de la Universidad Nacional de General Sarmiento.
  - ▶ Hernán Campos es licenciado en sociología por la Universidad Nacional de Santiago del Estero. Actualmente se desempeña como becario doctoral de CONICET en el Instituto de Estudios para el Desarrollo de la Facultad de Humanidades, Ciencias Sociales y de la Salud (Universidad Nacional de Santiago del Estero).
  - ▶ Rocío Annunziata es doctora por la Universidad de Buenos Aires y por la École des Hautes Études en Sciences Sociales; y licenciada en ciencia política por la Universidad de Buenos Aires. Actualmente se desempeña como investigadora de CONICET en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (Universidad de Buenos Aires) y como profesora adjunta en la Carrera de Sociología de la Universidad de Buenos Aires.
  - ▶ Matías F. Bianchi es doctor en ciencia política y magíster public affairs por el Instituto de Estudios Políticos de París (Sciences Po), y licenciado en ciencia política por la Universidad de Buenos Aires. Actualmente se desempeña como profesor adjunto en la Universidad de Arizona.

- ▶ Damián Paikin es doctor en ciencias sociales por la Universidad de Buenos Aires y licenciado en ciencia política por la misma universidad. Actualmente se desempeña como profesor adjunto en la Universidad de Buenos Aires.
  
- ▶ Mariano Sironi es licenciado en ciencia política por la Universidad Nacional de Rosario. Actualmente se desempeña como profesor titular e investigador en la Universidad Nacional de Rosario.
  
- ▶ María Máxima Guglielmelli es licenciada en ciencia política por la Universidad de Buenos Aires. Actualmente se desempeña como docente en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad Nacional de Moreno.
  
- ▶ Martín Biaggini magíster en educación, lenguajes y medios por la Universidad Nacional de San Martín y licenciado en artes combinadas por la Universidad Nacional de Lanús. Actualmente se desempeña como profesor en la Universidad Nacional Arturo Jauretche y como investigador en el Programa de Estudios de la Cultura de la misma universidad.



“La *REPSA* fue concebida como un ámbito de intercambio y cooperación académica entre investigadores de distintas universidades, dedicados al estudio de los sistemas, las dinámicas y los elencos políticos provinciales. Con sede en el Centro de estudios en Ciudadanía, Estado y Asuntos Políticos (CEAP) de la Universidad de Buenos Aires, y en cooperación con el Instituto Federal de Estudios Parlamentarios (IFEP), la *REPSA* se propuso como objetivo favorecer la vinculación interuniversitaria en el abordaje interdisciplinario de los fenómenos y procesos sociopolíticos en el nivel subnacional, generando nuevas redes de trabajo y contribuyendo a densificar las iniciativas de cooperación nacional e internacional existentes en el campo de los estudios políticos”.



SECRETARÍA DE PROYECCIÓN INSTITUCIONAL

**UBA Sociales**  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES