

REVISTA
S A A P

Publicación de Ciencia Política de la
Sociedad Argentina de Análisis Político

Vol. 9, N° 1, Mayo 2015

AUTORIDADES SAAP

Presidente

Martín D'Alessandro (UBA)

Vicepresidente

Anabella Busso (UNR)

Secretaria General

Laura Eberhardt (UNAJ-UNLAM)

Pro-Secretario General

Diego Gantus (UNER-UNR)

Tesorero

Facundo Cruz (UBA)

Pro-Tesorera

Mariana Ingelmo (UBA-UNAJ)

Miembros de la Comisión Directiva (Vocales Titulares y Suplentes)

Marcelo Camusso (UCA)

Cintia Pinillos (UNR)

Javier Zelaznik (UTDT)

María Esperanza Casullo (UNRN)

Lucas González (UNSAM)

Marcelo Nazareno (UNC-UCC)

Cecilia Galván (USAL-UCA-UBA)

Daniel Comba (UNL)

Melina Guardamagna (UNCU)

Sebastián Barros (UPSJB)

Gastón Mutti (UNR)

Miguel De Luca (UBA)

Miembros de la Comisión Fiscalizadora

Silvia Fontana (UCC)

Pablo Blanco (UBA-UCA)

María Laura Giusti (USP-T)

María Paula Bertino (UBA)

Pablo Barberis (UNR-UNER)

Julián Maneiro (UNL)

Anteriores Presidentes

Oscar Oszlak (1982-1992)

Edgardo Catterberg✳ (1992-1993)

Arturo Fernández (1993-1995)

Eugenio Kvaternik (1995-2000)

Arturo Fernández (2000-2008)

Miguel De Luca (2008-2014)

REVISTA SAAP
Publicación de Ciencia Política de la
Sociedad Argentina de Análisis Político

VOLUMEN 9 • Nº 1, MAYO 2015

Director

Martín D'Alessandro

Consejo Editorial

Atilio Borón (UBA)

Marcelo Cavarozzi (UNSaM)

Isidoro Cheresky (UBA)

Liliana De Riz (UBA)

Hugo Quiroga (UNR)

Catalina Smulovitz (UTDT)

Carlos Strasser (FLACSO)

Juan Carlos Torre (UTDT)

Secretario de Redacción

Guido Moscoso

Colaboradora

Stefanía D'Annibali

Consejo Asesor

Carlos Acuña

(UNSaM-Conicet)

Mariano Aguas

(Universidad de Palermo)

Enrique Aguilar

(Universidad Católica Argentina)

Luciano Andrenacci

(Universidad Nacional de San Martín – FLACSO)

Bruno Bologna

(Universidad Nacioanal de Rosario)

Natalio Botana

(Universidad Torcuato Di Tella)

Delia de la Torre

(Universidad Nacional de San Juan)

Guillermo O'Donnell†

César Tcach

(Universidad Nacional de Córdoba)

Mabel Thwaites Rey

(Universidad de Buenos Aires)

Héctor Zimmerman

(Universidad Nacional del Nordeste)

Propietario: Sociedad Argentina de Análisis Político, Ayacucho 123, Ciudad de Buenos Aires (C1025AAD), Argentina. saap@arnet.com.ar. Registro de la Propiedad Intelectual N° 229.308. ISSN 1666-7883



S-A-A-P

Objetivos y cobertura de la *REVISTA SAAP*

Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político es la revista científico-académica de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP). Tiene como objetivo principal satisfacer necesidades académicas y profesionales de científicos políticos y académicos en general, de la Argentina y también del exterior del país, interesados en estudiar fenómenos políticos tanto domésticos como internacionales.

La *Revista SAAP* busca la publicación de artículos de la más alta calidad académica posible, de naturaleza teórica y/o empírica, concernientes a temas sustantivamente importantes de la vida política argentina y mundial. También son bienvenidas comunicaciones que refieran a discusiones sobre temas controversiales, conceptos y/o cuestiones metodológicas.

Todos los artículos son sometidos a referato anónimo realizado por expertos en las diferentes áreas temáticas. Las instrucciones para enviar colaboraciones se encuentran al final de cada número.

Índice

NÚMERO 1

Editorial 7

ARTÍCULOS

- Uruguay 2014: elecciones competitivas
y partido de izquierda predominante
Uruguay 2014: Competitive Elections
and Predominant Left Party
Jorge Lanzaro 11-41
- La “publicación” de las escuelas privadas en Argentina
The “Publication” of Private Schools in Argentina
Gustavo Gamallo 43-74
- Políticas teatrales en Santa Fe (1940-1989). Articulaciones
entre teatro independiente rosarino y Estado provincial
Theatrical Policies in the Province of Santa Fe (1940-
1989). Articulations between the Independent Theater of
Rosario and Provincial Government
María Julia Logiódice 75-92
- Distribuyendo transferencias discrecionales: Argentina
entre la centralización fiscal y la desnacionalización
del sistema de partidos
Allocating Discretionary Transfers: Argentina between
Fiscal Centralization and Party System Denationalization
Emilia Simison 93-118
- Evaluando Twitter como indicador de opinión pública:
una mirada al arribo de Bachelet a la presidencial chilena 2013
Evaluating Twitter as Public Opinion Indicator: A Look at
the Bachelet’s Arrival to Chilean Presidential Campaign 2013
Bastián González-Bustamante 119-141
- “De Néstor y Cristina. De Perón y Evita”. Reflexiones
sobre lo acontecido con la militancia kirchnerista y la
identidad peronista desde 2003 hasta hoy
“With Néstor and Cristina. With Perón and Evita”.
Reflections on the Vicissitudes of Kirchnerist Activism and
Peronist Identity since 2003
María Dolores Rocca Rivarola 143-172

NOTAS

Representar, legislar y controlar. El Poder Legislativo
argentino a 30 años del regreso de la democracia
Represent, Legislate and Control. The Argentine Congress
after 30 Years of Democracy
Guido Moscoso 175-197

RESEÑAS 199-212

Editorial

La ciencia política argentina está viviendo el mejor momento de su historia. Los datos y la mayoría de las interpretaciones disponibles acerca de la enseñanza, la producción y la demanda social de la disciplina muestran, aunque con problemas y dificultades, el camino de la institucionalización y la consolidación.

Este nuevo número de la Revista SAAP es también, en varios sentidos, un indicador de ese proceso plural de construcción colectiva. En primer lugar, Jorge Lanzaro analiza en detalle las características del sistema político uruguayo a partir de las elecciones de 2014. En el ámbito de las políticas públicas, Gustavo Gamallo reconstruye históricamente el papel del Estado en la enseñanza privada en la Argentina, y María Julia Logiódice analiza las políticas estatales respecto de la actividad teatral a nivel subnacional. Luego Emilia Simison estudia las transferencias discrecionales del poder ejecutivo nacional a las provincias en el contexto de la desnacionalización del sistema de partidos. Bastián González-Bustamante, por su parte, aborda la interconexión y la emotividad en el uso de las redes sociales a partir del caso chileno reciente. María Dolores Rocca Rivarola reflexiona sobre la relación entre la identidad peronista y la militancia kirchnerista, y finalmente Guido Moscoso disecciona con rigurosidad la actividad del Congreso argentino en sus tres funciones clave: representar, controlar y legislar.

En el convencimiento de que estos trabajos representan, cada uno en su área, aportes de gran utilidad conceptual, teórica, empírica y analítica, los presentamos seguros de ofrecer un ladrillo sólido más en el gran edificio de la ciencia política.

Martín D'Alessandro

Artículos

Uruguay 2014: elecciones competitivas y partido de izquierda predominante*

JORGE LANZARO

Universidad de la República, Uruguay

jorge.lanzaro@gmail.com

Las elecciones nacionales de 2014 confirman los rasgos distintivos de la democracia uruguaya: una vieja democracia de partidos, plural y competitiva, en la que persiste el cotejo entre la izquierda reunida en el Frente Amplio (FA) y los antiguos decanos del sistema, mientras aumenta la representación de los grupos menores y el número efectivo de partidos. La gran novedad es que el FA se recibió de partido predominante, al conseguir la mayoría parlamentaria por tercera vez consecutiva. Además de ese galardón en las instituciones de gobierno, que da paso a la segunda presidencia de Tabaré Vázquez, el FA tiene una posición predominante —en términos gramscianos— por sus anclajes en la sociedad civil, los sindicatos y los aparatos ideológicos del Estado. Estos comicios perfilan cambios en el electorado del FA, afirmando su condición de partido popular y su implantación en el interior del país. En contrapartida, la izquierda es un poco menos montevideana y acusa cierta baja en sus bastiones tradicionales (clases medias, electores más educados y jóvenes). También hay un crecimiento de la representación política en el arco que va del centro hacia la izquierda, lo que repercute en la composición del parlamento y se verifica marcadamente en el seno del FA, moldeando el escenario en que se desenvuelve su tercer gobierno. Este trabajo repasa las características de la democracia uruguaya, se centra en la trayectoria del FA, con un análisis de las novedades que aporta la elección 2014 y procura subrayar algunos elementos útiles para la política comparada.

En las elecciones nacionales celebradas en Uruguay en 2014, el Frente Amplio (FA) —que reúne a casi todos los grupos de izquierda— obtuvo el galardón de partido predominante, al triunfar por tercera vez consecutiva con la mayoría absoluta de los escaños parlamentarios. Sin embargo, la presidencia no se definió en la primera vuelta. En el balotaje Tabaré Vázquez se impuso cómodamente, llegando por segunda vez a la presidencia (2015-

* El autor agradece a sus compañeros del Instituto de Ciencia Política, Lucía Selios y Antonio Cardarello su generosa ayuda para organizar los datos electorales. Agradece también a Equipos Mori el suministro de datos sobre intención de voto por nivel socioeconómico.

2020), luego de haber encabezado el estreno del FA en el gobierno nacional (2005-2010) y sucediendo a José Mujica, que ocupó el cargo durante el quinquenio 2010-2015.

Las jornadas electorales de 2014 confirman la vigencia y el temple competitivo de la democracia uruguaya, justo cuando se cumplen treinta años de su restauración, después de la dictadura larga y gravosa que padeció el país entre 1973 y 1984. Vale recordar que se trata de una de las pocas democracias de partidos de América Latina, muy temprana en esta región y de las más tempranas en términos comparativos con respecto a Europa y a otros continentes. Esta vieja democracia de partidos, constituida a principios del siglo XX, se funda en un sistema de partidos plural, institucionalizado y competitivo, que en sus orígenes estuvo presidido por uno de los bipartidismos más antiguos del mundo, compuesto por el Partido Colorado y el Partido Nacional. En la nueva fase democrática, a partir de 1984, el sistema recuperó su consistencia y experimenta una gran transformación, merced al desarrollo de la tercera fuerza de la izquierda reunida en el FA.

La calidad de la democracia y el sistema de partidos plural, con una competitividad sostenida y una polarización ideológica moderada pero efectiva, informan las prácticas de gobierno, la separación de poderes, los equilibrios institucionales e incluso cierto balance político, aun cuando se sienta el peso del Frente Amplio como partido predominante, en una condición similar a la que ostentó por muchas décadas el Partido Colorado, en el marco del bipartidismo tradicional.

En la primera parte, este trabajo evoca las características generales de la civilización política uruguaya y la evolución del sistema de partidos en la etapa democrática que se inicia en 1984. En la segunda parte se analizan los resultados de las elecciones 2014, resaltando la condición de partido predominante que adquiere el FA en estos comicios y, a la vez, las variaciones que se registran en la composición política y social de su electorado.

I. Democracia de partidos y competencia efectiva

La democracia de partidos uruguaya —que es como se dijo, de las más antiguas del mundo y una de las pocas existentes en América Latina (Lanzaro, 2010)— se basa en un sistema de partidos plural y competitivo, de larga vida, que alcanza un alto grado de institucionalización. Esta circunstancia modela el régimen democrático, lo ubica entre los más estables y duraderos de América Latina (Drake, 2009; Hartlyn y Valenzuela, 1998) —aun contando las dos interrupciones autoritarias sufridas en el siglo XX— y tiene las consecuencias que se asocian usualmente con la política de partidos.

En efecto, la existencia de un sistema de partidos institucionalizado y competitivo es un componente crucial del régimen político, que resulta decisivo para determinar el tipo y la calidad de la democracia. Aunque Kelsen proclamó en los años 1920, que “es ilusorio o hipócrita sostener que la democracia es posible sin partidos políticos” y hoy se admite generalmente que “la democracia moderna es impensable si no es en términos de partidos” (Schattschneider, 1942: 3), de hecho, hay democracias sin partidos y democracias con partidos, que se caracterizan a su vez por el grado de institucionalización y la condición competitiva del sistema que estos forman.

La competencia efectiva —que es fundamental para la calidad de la democracia— puede medirse por la posibilidad de las alternancias en el gobierno y, sobre todo, por el “margen de victoria” en una elección determinada, es decir, el porcentaje de votos que obtiene el ganador, comparado con el que logran los demás contendientes¹. En esta relación a dos puntas, cuenta el peso del gobierno y a la vez el peso de la oposición, es decir, su capacidad y su grado de influencia en la producción política y en los procesos decisivos. La fuerza de uno y otro bloque está en relación a la magnitud de cada contingente, pero también a la densidad de las organizaciones partidarias y al grado de unidad o de fragmentación que presentan. La calidad de la democracia depende de la calidad del gobierno, pero también y de manera relevante, de la calidad de la oposición: de una “oposición formada”, como conjunto relativamente unitario, dotado de organización y continuidad².

Tal circunstancia tiene efectos determinantes para el pluralismo democrático, tanto en lo que refiere a la concentración de la autoridad pública y para asegurar la división efectiva de poderes —los *checks and balances* institucionales y políticos— como en lo que toca a los procesos electorales y sus resultancias.

Esto delinea una diferencia decisiva entre los regímenes políticos y en el ámbito particular de América Latina genera una distinción básica entre los “presidencialismos con partidos” y los “presidencialismos sin partidos” (Lanzaro, 2012), que está presente como una manifestación crucial a lo largo de la historia y moldea las dos grandes etapas vividas en la región en las últimas décadas: el período de las reformas liberales que tiene su auge en los

¹ Ver al respecto la “morfología de la oposición” expuesta por Duverger (1951) y con bases similares, el índice de competencia efectiva elaborado por Altman y Pérez Liñán (2002).

² Las fallas en la política democrática que se advierten en los populismos de izquierda de Bolivia y Ecuador, así como el autoritarismo electoral que campea en Venezuela, son ejemplos nítidos de lo que puede ocurrir en los presidencialismos sin partidos, que carecen de oposición efectiva.

años 1990 y el giro hacia la izquierda que se produce a partir del 2000. En base a estos criterios es posible clasificar los gobiernos de izquierda que prosperan actualmente en la región, registrando configuraciones distintas en el arco que va de los nuevos populismos a las figuras socialdemocráticas (Lanzaro, 2014).

La competitividad va de la mano con la polarización. Comúnmente, la polarización es vista como una amenaza para las democracias, que genera inestabilidad y puede llevar a rupturas institucionales: como en el ejemplo emblemático de la República de Weimar o como ocurrió en Chile y en otros países de América Latina en los años 1960 y 1970, a raíz de situaciones graves de radicalización. Sin llegar a tanto, en sistemas competitivos institucionalizados y estables, una polarización importante puede conducir a bloqueos políticos o simplemente tener un efecto moderador y obrar como limitación del potencial reformista de los partidos, lo que ha sucedido en la práctica de algunos gobiernos latinoamericanos, tanto en el ciclo neoliberal, como a partir del giro a la izquierda del 2000.

Sin embargo, una cierta dosis de polarización es a su vez un ingrediente necesario y deseable para la democracia y para la calidad de la competencia política, con efectos benéficos en lo que respecta a la reproducción de los partidos y de los sistemas de partidos, las conductas ciudadanas y la pensión partidaria de electorado (Lupu, 2014; Dalton, 2008)³.

Esto es así, en la medida en que la polarización constituye una estrategia activa de los partidos —adoptada en función de incentivos de diverso tipo— que afirma sus identidades y moldea las preferencias de los votantes: en base a posturas ideológicas, plataformas programáticas y ofertas de políticas públicas, marcando distancias entre los actores principales del sistema⁴. Es una lógica de diferenciación política e ideológica de consecuencias positivas, dado que propicia la vitalidad de la política democrática y mantiene en vilo la competencia partidaria, al tiempo que contribuye a generar estabilidad en lo que respecta a los alineamientos electorales y a la institucionalización del sistema de partidos⁵.

³ “Cuando los partidos coinciden en las políticas públicas, se vuelven irrelevantes para los ciudadanos. Pero cuando discrepan, el conflicto partidario es más intenso y los partidos resultan más importantes” (Lupu, 2014: 4, traducción del autor).

⁴ La ubicación en la escala izquierda-derecha sintetiza las posiciones políticas de los partidos, tiene una función organizadora en materia de opciones y simplifica la identificación de los actores, facilitando los intercambios básicos entre los votantes y los líderes de partido.

⁵ Al revés, la falta de polarización resulta perjudicial. Los fenómenos de convergencia y superposición ideológica rebajan el potencial competitivo de los partidos y facilitan el alza de los desafiantes, como pasó con los partidos tradicionales uruguayos y el FA, desde los años 1990. En casos extremos, tales fenómenos pueden tener efectos centrí-

El sistema uruguayo mantiene grados de polarización intermedios, pero importantes, con distancias ideológicas tangibles, aunque relativamente moderadas, a nivel de las élites parlamentarias⁶. Lo que remite a la diferenciación programática y a la vigencia del clivaje ideológico izquierda-derecha. En efecto, Uruguay, junto con Chile, se ubica en el contexto latinoamericano como un sistema político con estructura de competencia partidaria altamente programática (Kitschelt et al., 2010). Y ello, no sólo desde el surgimiento del FA como partido desafiante a principios de los 1970, sino también en la larga duración histórica, desde los albores del siglo XX, bajo la égida del bipartidismo tradicional.

En correspondencia, los estudios disponibles confirman que Uruguay se cuenta entre los países de América Latina en los que el clivaje izquierda-derecha es un factor explicativo de los alineamientos partidarios y el comportamiento electoral, constituyendo una dimensión reconocida como pertinente en la identificación y autoidentificación de las élites políticas y de los ciudadanos (Colomer y Escatel, 2005; Došek, 2011; Selios y Vairo, 2012)⁷.

La competitividad y la polarización contribuyen a mantener el control que el sistema de partidos en conjunto ejerce sobre la oferta política, las opciones electorales y los alineamientos de la ciudadanía, en un régimen de voto obligatorio y abstención muy baja, en el que no se advierten los indicios de malestar democrático y de crisis de representación, que asoman en la política contemporánea de algunos países de América Latina y de Europa.

Según el Informe 2013 del Latinobarómetro (<http://www.latinobarometro.org>), Uruguay junto a Costa Rica, es uno de los países de la región donde la democracia alcanzó los mejores indicadores durante la década de 1990. El apoyo de los ciudadanos a la democracia ha fluctuado entre el 80 por ciento en 1995 y el 71 por ciento en 2013 (con un promedio de 78 por ciento en ese período), bajando en este último año 4 puntos respecto a la marca del 75 por ciento que alcanzaba en 2011. A su vez, la satisfacción con la democracia es muy alta (82 por ciento), lo que coloca a Uruguay en primer lugar

petos fatales para la supervivencia de un partido o del sistema de partidos, como ocurrió por ejemplo en Bolivia, en el ciclo que propició el hundimiento de los partidos del *establishment* y franqueó la emergencia de Evo Morales en ancas de una estrategia populista, polarizada.

⁶ Cf. Moraes y Lujan (2014), que aplican en Uruguay el índice de polarización de Dalton, para el período 1995-2009. Ver igualmente Altman et al. (2009).

⁷ Según el estudio realizado por Colomer y Escatel (2005), en base a la serie de encuestas del Latinobarómetro 1995-2002, Uruguay es el país de América Latina con la mayor proporción de ciudadanos capaces de autoubicarse en la dimensión izquierda-derecha (una media de más del 92 por ciento durante esos siete años). Uruguay es también el país con mayor proporción de ciudadanos que combinan autoidentificación ideológica con preferencia por un partido. Los otros trabajos citados confirman esta circunstancia para períodos posteriores.

entre los países de América Latina, con más del doble del promedio de la región (39 por ciento), que es igual al promedio que registra el Eurobarómetro para los países del viejo continente.

El 37 por ciento de los ciudadanos se muestran muy interesados o algo interesados en la política, en un porcentaje superior al promedio de América Latina (28 por ciento), que ubica a Uruguay en tercer lugar entre los países de la región. Y la participación electoral es alta⁸. En el periodo de más de cien años 1910-2014 —desde que las elecciones pasan a convertirse en “*the only game in town*”, con dos interrupciones autoritarias y algunas instancias en que hubo partidos que optaron por la abstención— el promedio de participación es del 74,6 por ciento (votos emitidos sobre total de ciudadanos habilitados). En la etapa 1942-2014 —sacando los años de dictadura (1973-1984), en los que no hubo elecciones— el promedio de participación sube al 84 por ciento. Desde que el voto es obligatorio, en el período 1971-2014, el promedio de participación ronda el 90 por ciento, con porcentajes de votos válidos sobre el total de votos emitidos del orden del 97 por ciento y más⁹.

Aunque el voto no fuera obligatorio, según una encuesta de Cifra, un número elevado de ciudadanos declara que de todos modos iría a votar en las elecciones nacionales: 72 por ciento en 2014, 66 por ciento en 2009, con porcentajes que aumentan entre los ciudadanos mayores de 45 años, los de nivel educativo superior, los que simpatizan por un partido y los que se identifican en posiciones de izquierda y de derecha (*Semanario Búsqueda*, 24/07/2014).

Según el Latinobarómetro, en 2013, apenas un 23 por ciento de los uruguayos considera que la democracia puede funcionar sin partidos, una cifra que está por debajo del promedio de América Latina (31 por ciento). De acuerdo a otros registros disponibles¹⁰, en el correr de la década de 1990, el porcentaje de ciudadanos que se declaran simpatizantes de un partido era alto (en general superior al 70 por ciento). A partir del 2001, este porcentaje sigue siendo elevado y mantiene a Uruguay en los primeros lugares en el ranking de América Latina, pero ha descendido algunos puntos, ubicándose entre el 66 y el 53 por ciento.

⁸ Fuente: Banco de Datos FCS-Área Política y Relaciones Internacionales (www.edu.uy/pri), en base a las informaciones disponibles de la Corte Electoral y de Nahum (2007).

⁹ El voto es obligatorio por mandato de la Constitución de 1966, aplicable a partir de las elecciones de 1971. Las leyes reglamentarias de 1970 y 1989 establecen sanciones para quienes no cumplan con la norma.

¹⁰ Para el período 1994-2007, Equipos Mori; para el período 2006-2012, Lapop (2013).

II. La gran transformación

El sistema de partidos nació con el país mismo —en la primera mitad del siglo XIX— y se ubica entre los más longevos del mundo¹¹. Inicialmente el sistema estuvo presidido por una fórmula bipartidista, integrada por el Partido Colorado (“colorados”) y el Partido Nacional (“blancos”), que dominaron la arena política desde las guerras civiles originarias hasta las últimas décadas del siglo XX. Los dos partidos sobrellevaron varios ciclos de crisis y fueron los protagonistas principales en sucesivas fases de cambio, a través de las cuales ambas colectividades y el sistema en su conjunto tuvieron diversas configuraciones.

El hecho de que el sistema de partidos fuera plural y competitivo desde sus orígenes, es la clave de una gestación poliárquica (Dahl, 1971) y llevó a practicar un presidencialismo de tipo pluralista, que constituye un caso ejemplar en el campo latinoamericano (Lanzaro, 2012). Aun así, el Partido Colorado pudo perfilarse como partido predominante, con períodos de gobierno que suman más de cien años y un asentamiento duradero como partido del Estado.

Junto a los decanos del sistema, convivían los “partidos de ideas”, fundados en las dos primeras décadas del siglo XX (Partido Socialista, Partido Comunista, Unión Cívica, de filiación católica, que en 1962 se convierte en Partido Demócrata Cristiano). Eran partidos de tipo ideológico y muy escasa convocatoria electoral, que obraban como núcleos testimoniales y partidos “picana” vis a vis los sectores tradicionales. Ganaron importancia política en la transición democrática de la segunda mitad de los años 1930 y especialmente desde la década de los 1940: por su labor parlamentaria y por su presencia en el segmento corporativo de regulación laboral, en una posición de poder —subordinada, pero relevante— que conquistaron sobre todo los comunistas y los socialistas, gracias a sus asientos en el movimiento sindical (Lanzaro, 1986).

Al calor de la crisis de los años 1960, que condujo a una dictadura severa (1973-1984), los partidos de ideas pusieron en obra nuevas estrategias y, en coalición con sectores provenientes de tiendas blancas y coloradas, formaron el Frente Amplio (1971), que se constituyó como la congregación unitaria de la izquierda y logró abrir una brecha en el bipartidismo.

A partir de la transición democrática que se inició en 1980, el sistema de partidos recuperó su consistencia y centralidad, experimentando una trans-

¹¹ Sotelo (1999) confirma que los partidos tradicionales uruguayos se ubican entre los más antiguos de América y de Europa occidental (segundo o tercer lugar, según los criterios de conteo utilizados). En lo que respecta a la longevidad del sistema de partidos como conjunto, mientras predominaron los dos partidos fundacionales, Uruguay se ubicaba en el primer lugar, seguido de EEUU y Colombia. En los últimos años, la tercera del FA vino a “rejuvenecer” el sistema y lo hizo descender en la tabla de antigüedad.

formación formidable, que termina poniendo fin al dominio del bipartidismo tradicional, dado que los dos partidos que lo formaban perdieron terreno, mientras que el Frente Amplio confirmó su tercería y logró un crecimiento sostenido. En 1999 el FA pasó a convertirse en el partido más grande del espectro uruguayo y en 2004 conquistó finalmente el gobierno, reteniéndolo por tres períodos consecutivos (primera presidencia de Tabaré Vázquez: 2005-2010; presidencia de José Mujica: 2010-2015; segunda presidencia de Vázquez: 2015-2020).

Se consolidó así un realineamiento gradual, duradero y de gran envergadura. La izquierda logró adquirir una posición mayoritaria y el bloque de los partidos tradicionales fue bajando paso a paso su caudal (Tabla 1 y 2). En las elecciones de 1984, que franquearon el regreso a la democracia, los blancos y los colorados todavía sumaban en conjunto el 81 por ciento de los votos; veinte años más tarde, en las elecciones de 2004, juntaron el 46 por ciento de los votos, manteniendo el mismo porcentaje en las elecciones de 2009. El Partido Colorado, que fue durante décadas el partido predominante, quedó reducido en la elección de 2004 a un magro 10 por ciento, remontó al 17 por ciento en 2009 y bajó al 13 por ciento en 2014¹².

Tabla 1
Apoyo electoral por bloques (1971-2014)

Elecciones	PC + PN	Frente Amplio
1971	81	18
1984	76	21
1989	69	21
1994	63	30
1999	55	40
2004	46	52
2009	46	48
2014	44	48

Fuente: Banco de Datos FCS (www.edu.uy/pri).

¹² Salvas las distancias, la evolución del sistema de partidos uruguayo a la entrada del siglo XXI puede compararse con la que experimentó Inglaterra durante las primeras décadas del siglo XX, particularmente después del establecimiento del sufragio universal en 1918, al producirse un enroque en el tablero partidario: el Partido Laborista fue creciendo, hasta devenir el contrincante principal del Partido Conservador y alternarse con éste en el gobierno, mientras que el Partido Liberal pasó a una tercería de caudal bajo, aunque no desapareció.

Tabla 2
Elecciones nacionales (1971-2014). Votos por partido (%)

	1971	1984	1989	1994	1999	2004	2009	2014
Frente Amplio	18	21	21	30	40	50,5	48	47,8
Partido Nacional	40	35	39	31	22	35	30	31
Partido Colorado	41	41	30	32	33	10,4	17	13
Nuevo Espacio	-	-	9	5	5	-	-	-
Partido Independiente	-	-	-	-	-	2	3	3,1
Asamblea Popular	-	-	-	-	-	-	-	1,2

Fuente: Banco de Datos FCS (www.edu.uy/pri).

Por ende, el sistema de partidos persiste en una clave de continuidad y cambio. Todos sus integrantes siguen en carrera, pero ha habido una mutación mayor, que transforma la estructura histórica, modificando el lugar y las funciones de cada partido en el sistema. Este proceso confirma la idea de que una institucionalización fuerte no es sólo la que prevalece en situaciones estáticas, que implican eventualmente el “congelamiento” del sistema de partidos (*freezing* al decir de Lipset y Rokkan, 1967), sino precisamente la que transita con cierta entereza por una mutación de gran calado, poniendo a prueba la capacidad de adaptación y de control político de los partidos y de los sistemas de partidos, ante cambios significativos, que alteran las estructuras de competencia y las relaciones con la ciudadanía (Mair, 1997).

Realineamiento electoral e integridad del sistema

Aunque intervienen acontecimientos coyunturales y en particular la crisis económica del 2002, la parábola ascendente del FA se explica por factores que marcan tendencias de largo plazo y remiten a una pauta básica: la izquierda crece porque adopta estrategias políticas exitosas, apropiadas a los parámetros de una estructura de competencia exigente, en un sistema de partidos que, como se indicó, mantiene su institucionalización y una cota elevada de competitividad.

Esta combinatoria hace que el FA se ubique en un puesto alto entre los partidos de izquierda de América Latina, a la cabeza de aquellos que obran en sistemas competitivos comparables al de Uruguay, como es el caso del Partido dos Trabalhadores (PT) en Brasil y del Partido Socialista (PS) en Chile¹³. Distinta es la situación de los núcleos de izquierda que obran en

¹³ Como referencia, vale traer a colación la performance del PT en Brasil y la del PS en Chile, tomando como base las elecciones para la Cámara de Diputados en el actual

sistemas que no tienen tales características —sin competencia efectiva y de hecho sin partidos institucionalizados— como puede ser el caso de Bolivia, Ecuador y Venezuela.

El desarrollo del FA como partido *catch-all*, de tipo electoral cada vez más marcado, es el eje principal de este proceso de crecimiento y remite a cambios significativos en la estrategia y la organización del partido, su estructura de liderazgo, las pautas de integración de sus miembros y los patrones de militancia, los vínculos con las organizaciones sociales y con la ciudadanía. Al recorrer esa senda, el FA mantiene su hermandad originaria con los sindicatos y agranda su convocatoria en las clases medias, donde la izquierda reclutaba tradicionalmente la mayoría de sus adeptos. Pero crece también en los estratos sociales bajos, sobre todo en Montevideo, convirtiéndose en un gran partido popular, el más grande del firmamento político uruguayo.

El desarrollo *catch-all* va acompañado de la nacionalización de la izquierda —en el sentido de Gramsci— que arranca en los años 1960 e implica una mutación ideológica significativa, de fuerte proyección cultural. Este proceso se debe a las acciones políticas, así como a las elaboraciones concurrentes de los intelectuales orgánicos y empalma con la colonización de circuitos estratégicos, que contribuyen a la construcción del partido, su arraigo social y su reclutamiento electoral, afirmando cierta hegemonía en aparatos ideológicos de la sociedad civil: sindicatos, movimientos sociales, educación pública, intelectuales, mundos de la cultura.

La nacionalización ideológica se cruza con la nacionalización política regional. Montevideo, la capital del país, que concentra más del 40 por ciento del electorado fue tradicionalmente el bastión principal de la izquierda. Sin embargo, a partir de 1990, el FA deja de ser una fuerza primordialmente montevideana y crece en el interior del país, en una diversificación regional que extiende a su vez la composición social de su electorado.

Como partido desafiante y al despegar el ciclo de reformas promercado, el FA hace gala de una capacidad de adaptación eficiente y mantuvo una estrategia a dos puntas (“*two-pronged strategy*”: Lanzaro, 2007). Por un lado

período democrático. 1) Sin contar los votos de las coaliciones que ha formado, en las elecciones para la Cámara de Diputados, entre 1986 y 2014, el PT obtuvo los siguientes resultados: 1986: 6,9 por ciento; 1990: 13 por ciento; 1994 y 1998: 13 por ciento; 2002 (primer triunfo de Lula): 18,4 por ciento; 2006 (reelección de Lula): 15 por ciento; 2010 (primera elección de Dilma Rousseff): 17 por ciento; 2014 (reelección de Dilma): 14 por ciento. 2) En las elecciones para la Cámara de Diputados, entre 1989 y 2014, el PS ha permanecido en sus porcentajes de votación históricos y obtuvo los siguientes resultados: 1993: 12 por ciento; 1997: 11 por ciento; 2001, 2005 y 2009: 10 por ciento; 2013: 11 por ciento. Este período está marcado por la elección de Ricardo Lagos (1999) y por las dos elecciones de Michelle Bachelet (2005 y 2013).

cultivó una oposición cerrada respecto a los partidos del *establishment* y contra de las políticas de liberalización, contribuyendo a limitar las privatizaciones y a asentar el clivaje izquierda-derecha como eje de la dinámica política. No obstante, al mismo tiempo, fue aportando señales de moderación ideológica y dio pasos de contención programática, alineándose en la competencia hacia el centro, cada vez más abiertamente, a través de un contencioso interno incesante y de intervenciones de liderazgos significativas, en una tendencia gradual, pero firme. Merced a esos dos vectores de su estrategia, la izquierda llegó a competir exitosamente por los votantes de centro, que constituyen el sector más grande y de hecho el núcleo decisivo del electorado uruguayo. En correspondencia con los modelos espaciales de competencia electoral de Downs (1957) y parafraseando a Duverger (1951), cabe afirmar pues que la izquierda se acercó a los uruguayos y los uruguayos se acercaron a la izquierda (Lanzaro, 2004).

El realineamiento electoral es producto de los aciertos del FA, pero también del comportamiento de los propios partidos tradicionales, que por acción y por reacción, adoptaron estrategias que resultaron perjudiciales.

En primer lugar, los decanos del sistema uruguayo se pusieron a la cabeza del ciclo liberal, alejándose de las políticas keynesianas y de las fórmulas precedentes de bienestar, para internarse en las reformas promercado. Ello generó cambios en las relaciones de ciudadanía y en las pautas de legitimación, incidiendo en la rebaja de sus apoyos electorales. En segundo lugar, a medida que la izquierda fue creciendo, el Partido Colorado y el Partido Nacional adoptaron medidas defensivas, tejieron compromisos y estrenaron fórmulas de coalición. Se registra así un proceso de convergencia, con una rebaja de la polarización entre los partidos del *establishment* y dentro de cada uno de ellos, en cotejo con un aumento de la polarización entre el FA y el bloque tradicional. Aunque no se disuelven en una sola fórmula partidaria y no hay por ende un bipartidismo de recambio, blancos y colorados forman un bloque político y una familia ideológica, encontrando dificultades para cultivar sus respectivas identidades y articular opciones distintas, que sirvan a la vez para competir entre ambos y de cara al tercer partido. La reforma constitucional de 1996, que estaba destinada a frenar el ascenso de la izquierda e impuso la elección presidencial mayoritaria, en dos vueltas, no hizo más que acrecentar estas dificultades, ya que incentivó las coaliciones y vino a pronunciar las líneas de convergencia.

Los partidos que dominaron secularmente la escena política uruguaya reducen así sus apoyos electorales y pierden capacidad de convocatoria. Al vencer el ciclo de fortuna del liberalismo y ante la caducidad de los liderazgos que dirigieron los partidos y gobernaron el país desde la transición democrática y durante un cuarto de siglo, si bien suman en conjunto más del 40

por ciento de los votos, les cuesta renovar su oferta política y afirmar sus chances de alternancia.

Claro que el Frente Amplio ha hecho los deberes, primero como partido desafiante y luego como partido gobernante. Lo que lo lleva a ocupar un espectro ideológico muy ancho —desde el centro hacia la izquierda— y a renovar su caudal electoral mayoritario. Siendo en buena medida un causante de esta cadena de acontecimientos, el FA ha obrado al mismo tiempo como válvula de seguridad, lo que evita que la declinación de los partidos del *establishment* genere rebajas dramáticas en el temple competitivo del sistema, cuando no su desplome terminal. Evitamos así la ocurrencia de los fenómenos que afectan a otros países de América Latina y de Europa, a raíz de los arrestos del liberalismo, las convergencias exageradas, la falta de polarización suficiente, con dejos de desafección ciudadana y malestar político, o en casos más graves, con fenómenos de anomia y vacío político, que dan paso a la tentación populista.

El FA: del estreno del 2004 a la inflexión del 2009

Debido a su triunfo en la elección de 2004, el FA debuta en la presidencia (2005-2010) con un gobierno mayoritario y se consolida como el partido prevaleciente en la constelación uruguaya, en una posición similar a la que tuvo en otros tiempos el Partido Colorado. El FA ganó las elecciones de 2004 en primera vuelta y tuvo mayoría absoluta en ambas cámaras, en una posición que ningún partido había alcanzado en Uruguay desde 1966¹⁴. En las urnas, el FA logró el 50,5 por ciento de los votos, pero en virtud de las normas de adjudicación de escaños del sistema electoral, dispuso de un número de bancas parlamentarias mayor (52 por ciento).

En las municipales de 2005, a siete meses de su victoria inaugural de 2004, el FA batió sus propios records logrando el 61 por ciento de los votos en la intendencia de Montevideo: el departamento de la capital, que concentra el 42 por ciento del electorado y que la izquierda gobierna en forma interrumpida desde 1990. El FA creció también hacia afuera de ese bastión y obtuvo el 44 por ciento de los votos del interior, con lo que consiguió un asentamiento nacional significativo y pasó a administrar 8 de los 19 depar-

¹⁴ En la elección de 1966 el Partido Colorado ganó con el 49,3 por ciento de los votos y merced a las reglas de adjudicación de escaños obtuvo el 52 por ciento de las bancas parlamentarias, con mayoría absoluta en ambas cámaras (17 senadores y 51 diputados). El Partido Nacional tuvo una situación similar en 1958. Para registrar un antecedente de mayoría absoluta de votos en las urnas hay que remontarse a la performance del Partido Colorado en 1950 (52,6 por ciento) y 1954 (50,5 por ciento).

tamentos en que se divide el país (73 por ciento de la población, más de tres cuartos del PIB).

Este crecimiento acompaña la tendencia que se registra en las elecciones nacionales. De 1971 a 1989, el FA sólo obtuvo en el interior del país un 10 por ciento de los votos. A partir de 1994 va creciendo y ese porcentaje se multiplica por cuatro en 2004 y en 2009, siendo esta última la primera elección nacional en que la relación se invierte y el FA consigue unos puntos más de sus votos en el interior que en la capital.

En los dos ámbitos sus votos aumentan en todos los estratos sociales, no solo en su electorado tradicional de clase media y en todos los sectores de trabajadores, sino también en estratos altos y sobre todo en los estratos bajos. La convocatoria de los sectores populares sale del recinto montevideano y se extiende en el interior.

La elección de 2009 marca una inflexión en este ciclo. Se interrumpe la tendencia al crecimiento de la izquierda y por primera vez desde su creación en 1971, el FA pierde votos, con una performance del 48 por ciento en la ronda inicial que se ubica por debajo de su votación de 2004 y lo obliga a disputar la presidencia en segunda vuelta. José Mujica triunfa en el balotaje con el 52,4 por ciento, dando paso al segundo gobierno del FA (2010-2015). En las elecciones municipales de 2010 también se registra un descenso de la izquierda. El FA conservó Montevideo, aunque con un porcentaje inferior (58 por ciento). En el interior logró mantener el 44 por ciento, retuvo tres intendencias y ganó una, pero perdió 4, quedando en total con cinco.

Esta evolución se acompaña de ciertas variaciones en la composición del electorado de la izquierda. En su fase ascendente, el FA se perfila como un partido de clases medias y dirigentes sindicales, que pasa a reclutar mayoritariamente a los trabajadores y se expande en los sectores populares, especialmente en el área de Montevideo. Este derrotero, que culmina en la elección de 2004, tiene una inflexión en las elecciones del 2009, registrándose descensos en el NSE medio, alto y medio alto y un aumento en el NSE bajo. En el crecimiento de las intenciones de voto por el FA en los sectores populares es muy posible que hayan incidido los programas de transferencia de ingresos y la consiguiente expansión de las pautas de consumo, tal como ha ocurrido en otros países de la región (Queirolo, 2010).

III. Elecciones 2014

En 2014 el FA ganó las elecciones por tercera vez consecutiva. En la primera vuelta retuvo el 47,8 por ciento de los votos, casi a la par de su marca de 2009 y por debajo del pico de votación que logró en 2004, confir-

mando en todo caso la condición de partido más grande del sistema uruguayo, que ostenta desde 1999. En la segunda vuelta Tabaré Vázquez se impuso por 53,6 a 41,1 por ciento, frente a Luis Lacalle Pou, el candidato del Partido Nacional, que quedó segundo en la primera vuelta, con el 31 por ciento (una cifra muy similar a la que alcanzó su partido en 2009, siendo su padre el candidato presidencial). El Partido Colorado, que había remontado del 10 por ciento en 2004 al 17 por ciento en 2009, sólo obtuvo 13 por ciento en 2014. El Partido Independiente sacó algo más del 3 por ciento, lo que le permitió aumentar su bancada de diputados y acceder por primera vez al Senado. Asamblea Popular —un pequeño partido a la izquierda del FA— rebasó el 1 por ciento, logrando debutar en la representación parlamentaria, con un diputado.

Tabla 3
Elecciones nacionales 2014. Votos por partido, primera vuelta

Partido	Porcentaje sobre votos emitidos	Porcentaje sobre votos válidos
Frente Amplio	47,8	49,4
Partido Nacional	30,9	31
Partido Colorado	12,9	13,3
Partido Independiente	3,1	3,2
Asamblea Popular	1,1	1,2

Fuente: Banco de Datos FCS (www.edu.uy/pri).

Tabla 4
Segunda vuelta presidencial (1999-2014)

1999	Jorge Batlle	52,4	Tabaré Vázquez	44,7
2009	José Mujica	52,4	Luis Alberto Lacalle	43,5
2014	Tabaré Vázquez	53,6	Luis Lacalle Pou	41,1

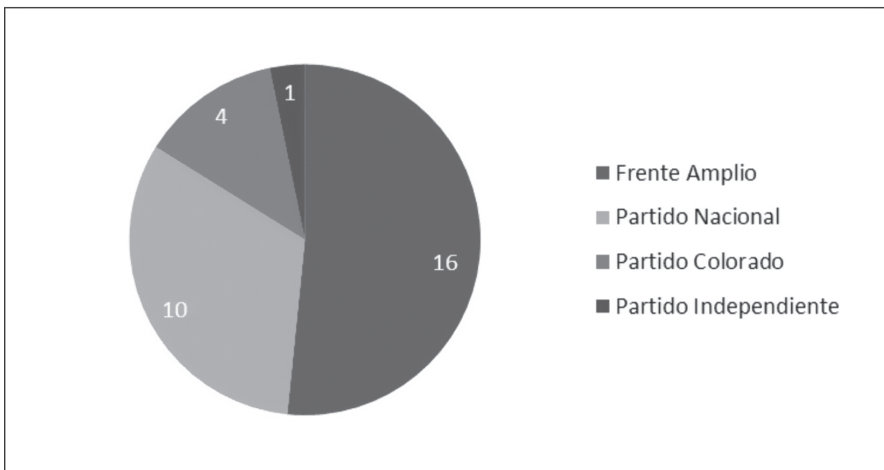
Fuente: Banco de Datos FCS (www.edu.uy/pri).

Tabaré Vázquez batió el record de votación en balotaje (53,6 por ciento), superando las marcas registradas anteriormente, las dos veces en que hubo segunda vuelta desde que rige el sistema de elección presidencial mayoritaria: Jorge Batlle del Partido Colorado, 52,6 por ciento, en 1999 y José

Mujica del FA, 52,4 por ciento, en 2009 (Tabla 4)¹⁵. Con este triunfo, Vázquez cumple su aspiración íntima de votar mejor que su correligionario Mujica y se convierte en el cuarto dirigente político en la historia del país que ocupa en dos oportunidades la presidencia, siendo el segundo que lo hace por elección ciudadana directa y por dos períodos completos¹⁶.

Con la elección en la segunda del vicepresidente, que es a su vez presidente del Senado, queda establecida la composición del parlamento para el período 2015-2020. En la cámara alta, el FA tiene 16 senadores, el Partido Nacional 10, el Partido Colorado 4 y el Partido Independiente logra debutar con un senador (Gráfico 1).

Gráfico 1
Senado (2015-2020). Bancas por partido



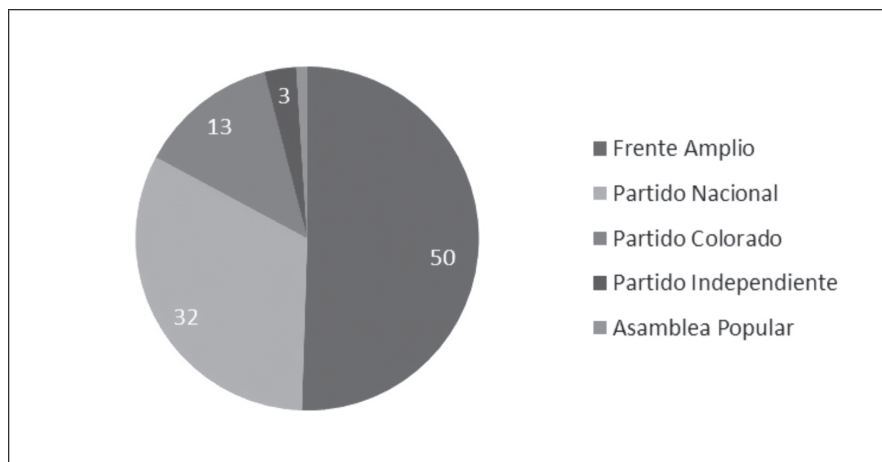
Fuente: Banco de Datos FCS (www.edu.uy/pri).

¹⁵ En períodos democráticos, el porcentaje de votos obtenidos por Tabaré Vázquez en la segunda vuelta 2014 sólo fue superado por el Partido Colorado en 1942 (57,2 por ciento), cuando fue electo presidente Juan José de Amézaga, que se perfiló como un candidato de unidad partidaria, a la salida del régimen autoritario de 1933.

¹⁶ Vázquez está en la mejor compañía, ya que en esa lista figuran tres presidentes de primera línea, los tres del Partido Colorado: a) el legendario José Batlle y Ordóñez (1903-07 y 1911-15), en la época en que los presidentes eran electos por el parlamento; b) Luis Batlle Berres, el *leader* del segundo batllismo, que ocupó el cargo dos veces: la primera como vicepresidente, al fallecer el titular (1947-1951) y la segunda para ocupar la presidencia rotativa del Consejo Nacional de Gobierno, en el período 1952-55; c) Julio Ma. Sanguinetti, el único presidente antes que Vázquez en ser electo dos veces por votación ciudadana directa y por dos períodos completos (1985-90 y 1995-2000).

En la Cámara de Representantes el FA tiene justo 50 diputados, el Partido Nacional 32, el Partido Colorado 13, el Partido Independiente 3 y Asamblea Popular accede por primera vez al recinto con un diputado (Gráfico 2).

Gráfico 2
Cámara de Diputados (2015-2020). Bancas por partido



Fuente: Banco de Datos FCS (www.edu.uy/pri).

IV. El FA se recibió de partido predominante

En tren de analizar algunas de las consecuencias de la elección 2014, centrándonos mayormente en la posición de la izquierda gobernante, lo primero que cabe resaltar es que el FA se recibió de partido predominante. En efecto, al lograr mayoría parlamentaria en tres elecciones consecutivas consigue este galardón, de acuerdo a los cánones enunciados por Duverger y por Sartori.

Duverger (1960: 44-45) propuso una noción de partido dominante más simple que la que había acuñado precedentemente, en su célebre obra sobre partidos políticos de 1951: tal situación se configura cuando en un país las elecciones son competitivas y no meramente plebiscitarias, “pero hay un partido más grande que los otros, que tiene por sí solo la mayoría absoluta de las bancas parlamentarias”, por un período prolongado (ejemplos, según Duverger: los radicales franceses en la Tercera República, los partidos

social demócratas en Escandinavia, el Partido del Congreso en India). Veinte años después, Sartori (1980) retomó esa noción y propuso un criterio operativo convencional: habrá un sistema de partido predominante, siempre que un partido conquiste la mayoría absoluta de bancas parlamentarias (“no necesariamente de votos”), en tres elecciones consecutivas (Sartori, 1980: 254). Esta es precisamente la característica actual del sistema de partidos uruguayo, después de la elección 2014.

El FA logra así un record histórico en los anales de la democracia uruguaya, comparable a la performance del Partido Colorado, que para más de un autor era un partido predominante (Fitzgibbon, 1957; Almond y Coleman, 1960; Sartori, 1980). En primer lugar, porque gobernó por muchas décadas en los noventa años corridos entre 1868 y 1959. Pero también por la influencia prevaleciente que tuvieron las corrientes batllistas de ese partido en las facturas del siglo XX y a raíz de la visión —generalizada— de que durante el primer tercio de ese siglo, José Batlle y Ordóñez fue el “creador de su tiempo” (Vanger, 1983)¹⁷. De ahí la denominación de “*Uruguay batllista*”, que forma parte del sentido común y de la jerga nacional, con la que se ha caracterizado tantas veces al país, dentro y fuera de fronteras.

En la fase democrática 1943-1959, al Partido Colorado le faltó muy poco para asegurarse la mayoría parlamentaria absoluta por varios períodos consecutivos. En las elecciones de ese ciclo logró marcas de votación muy altas y en todas las legislaturas, accedió a la mayoría absoluta en el Senado. La cadena se interrumpió en la Cámara de Diputados, ya que en una de las cuatro legislaturas del período (1947-1951) tuvo el 47 por ciento de las bancas y por tanto sólo alcanzó una “cuasi mayoría”¹⁸. Con un criterio elástico, ello no obstaría a negarle la condición de partido predominante, teniendo en cuenta que tanto Duverger como Sartori afirman que la “dominancia” puede existir como patrón histórico, aunque no se haga efectiva en una elección determinada.

La preeminencia del Partido Colorado no descarta necesariamente la dinámica pluralista que tuvo el sistema uruguayo en tiempos del bipartidismo: aun cuando no hubiera alternancia con el Partido Nacional —la que recién se produjo en 1958— merced a los registros de competencia efectiva, a la división interna de los colorados y a la rivalidad entre los propios batllistas,

¹⁷ En la primera propuesta de Duverger (1951), el partido predominante, además de su condición mayoritaria prolongada, era el que se “identificaba con la nación”, encarnando de alguna manera las ideas de la época (ejemplos: el Partido Radical en la Tercera República Francesa o los partidos social demócratas en Escandinavia).

¹⁸ En esa legislatura, el Partido Colorado obtuvo de todos modos la mayoría en el Senado, gracias a la integración del vicepresidente (Luis Batlle Berres), en una situación semejante a la del FA en el período actual (legislatura 2015-2020), que recién llega a 16 bancas en el Senado, al sumarse el vicepresidente, como integrante de la fórmula que resultó ganadora en la segunda vuelta.

así como a las pautas de intercambio partidario, las prácticas concretas de gobierno —con ejercicios de compromiso y de coalición— y la “coparticipación” de los dos partidos tradicionales en los aparatos del Estado, mediante fórmulas asociativas (“*consociational*”), que instalaban la proporcionalidad en los órganos de la administración ejecutiva, más allá del recinto parlamentario (Lanzaro, 2012).

El predominio del conglomerado de la izquierda sancionado en la elección 2014 tiene otras facetas. En primer lugar, porque desde 1999 el FA es el partido más grande a nivel nacional¹⁹, en un horizonte en el que los partidos tradicionales han encontrado dificultades para componer una oferta política conducente y retomar la iniciativa que tuvieron antes, en la transición democrática y al impulsar la transición liberal, cuando corrían a favor del paradigma prevaleciente. Además, el FA administra Montevideo en forma ininterrumpida y con comodidad desde 1990, logrando la condición de partido predominante en el departamento (aunque su récord de 61 por ciento de votos montevideanos del 2005 bajó a 58 por ciento en 2010). Ha tenido además dos triunfos seguidos en departamentos importantes, en particular en el área metropolitana, la más poblada del país.

Por otra parte y sin perjuicio de las variaciones que señalamos más adelante, el FA ha llegado a ser un gran partido popular y mantiene una convocatoria electoral que llega a un espectro extenso de capas sociales, desde las clases medias a los sectores populares, en la capital y en el interior. La consistencia de esa disposición *catch-all* se afirma porque maneja una oferta política relativamente abarcadora y el arco ideológico de sus votantes —de la izquierda hacia el centro— también es amplio.

En el proceso de transformación política de las últimas décadas, los partidos tradicionales —que han sido secularmente partidos de Estado— fueron acercándose al perfil de *cartel-parties* (Katz y Mair, 1995): con formas de reproducción, modalidades de competencia y de cooperación inter- e intrapartidarias, carreras políticas, recursos de poder, redes de empleo, fuentes de financiamiento y vínculos con la ciudadanía, que pasan a depender del Estado en mayor grado de lo que pudo ocurrir anteriormente. Con su asentamiento en la intendencia de Montevideo y más extensamente desde su estreno en el gobierno nacional, el FA va incorporándose a la condición de partido de Estado y, a su modo, también entra en los usos de la “cartelización”. Sin embargo, lo hace con una ventaja comparativa, ya que su organización partidaria sigue siendo relativamente robusta y logra influir en algunas decisiones relevantes, aunque haya perdido densidad y a pesar

¹⁹ Esto corresponde a la “idea general” de partido predominante expuesta por Sartori (1980: 247): “un partido que supera de lejos a los otros”, mediando alrededor de 10 puntos porcentuales de diferencia entre el partido más fuerte y los demás.

de que el centro de gravedad de la política —así como el alojamiento de los dirigentes— se traslade a los circuitos de gobierno. Además, aun con cambios importantes y un cierto debilitamiento de sus redes, el FA preserva sus arraigos sociales. De hecho, el conglomerado de la izquierda se desenvuelve como un partido “anfíbio”: que se interna cada vez más en las aguas estatales, pero en cierta medida, también mantiene sus pies en los terrenos de la sociedad.

En efecto, la condición predominante del FA en la órbita de las instituciones políticas va acompañada de una posición política e ideológica predominante —en términos gramscianos— que tiene sus anclajes en la sociedad civil y en los aparatos ideológicos de Estado, con vínculos densos en los sindicatos y otras organizaciones sociales, entre los intelectuales y en los círculos de la cultura, que se anudan con el control de la educación pública. Hay aquí una suma de poderes, que tiene visos protohegemónicos y contribuye a cimentar los cursos del “sentido común”, pasando incluso por el intento de reescribir la historia oficial y en particular, de reinventar el pasado reciente. Esos lazos —que habría que comparar con las redes del mismo tipo que pudo cultivar el Partido Colorado en sus épocas de auge— tienen antecedentes de larga data, remiten de hecho a una hermandad constitutiva y sus orígenes se remontan a los años 1960: haciendo parte del proceso de nacionalización de la izquierda uruguaya y de los virajes refundacionales —políticos, ideológicos, organizativos— que acunaron la gestación del FA (Lanzaro, 2004). Por cierto, la práctica del gobierno viene a reformular estos vínculos —con líneas de refuerzo y líneas de distensión— generando contradicciones y conflictos, con aristas diferentes, tanto en las sucesivas administraciones frenteamplistas, como en cada área de actividad.

V. Variaciones en el electorado

La elección de 2014 muestra algunas variaciones en el sistema de partidos y en el electorado, que son acotadas y no suponen una volatilidad alta, pero tienen cierta relevancia.

La izquierda avanza en el interior del país y es un poco menos montevideana

Un primer aspecto a destacar es el avance de la izquierda en departamentos del interior del país en los que han predominado históricamente los partidos tradicionales: triunfando en el área metropolitana y en los departa-

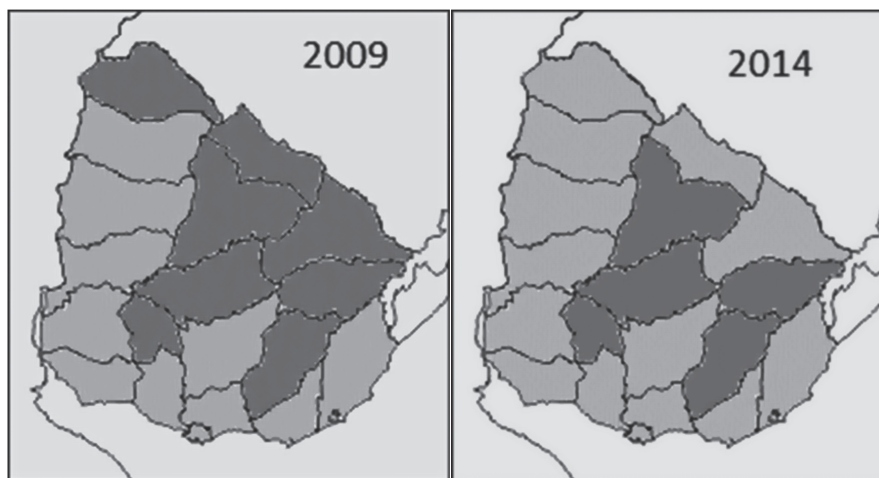
mentos más desarrollados, ubicados en el litoral oeste y en la franja costera del este del Uruguay, pero también en departamentos menos desarrollados del norte y el noreste.

En las elecciones nacionales de 2009 el FA ganó en once departamentos y el Partido Nacional en ocho. En 2014 el FA ganó en catorce departamentos y el Partido Nacional en cinco. En ambas elecciones el Partido Colorado salió tercero en todos los departamentos. En la segunda vuelta 2014 los resultados no fueron tan favorables para el FA y al sumarse los votos opositores, la relación volvió a ser de 11 a 8.

Habrá que ver si este avance se confirma en las elecciones municipales de mayo de 2015, en las que se eligen las autoridades departamentales y que responden a una lógica específica, con alineamientos distintos a los de la elección nacional²⁰.

Gráfico 3

Elecciones nacionales 2009 y 2014. Triunfos por departamento



Fuente: elaboración propia en base a información del Banco de Datos FCS.

Este desplazamiento regional podría estar indicando a su vez un desplazamiento en la composición social del electorado, con un incremento del

²⁰ En las municipales 2005, en seguida de su estreno en el gobierno nacional, el FA ganó ocho intencencias (sumando siete a su reinado en Montevideo), pero en las municipales siguientes de 2010 bajó a cinco.

apoyo popular de la izquierda en el interior, en áreas urbanas y en distritos rurales, probablemente mejorando su llegada al “país profundo”²¹. Esta variación concuerda con el aumento de la intención de voto por el FA en los sectores de nivel socioeconómico bajo del interior del país, una tendencia que se manifestó en las elecciones 2009 y que se pronuncia en 2014.

Es posible que esta tendencia responda al potencial de convocatoria de los dirigentes del FA (no sólo a la popularidad de Mujica, sino también al liderazgo de Tabaré Vázquez) y muy especialmente a los efectos favorables del “voto económico”, así como al alcance de las políticas sociales implementadas por el gobierno (en línea con lo que ha sugerido Queirolo, 2010 en referencia a la elección 2009)²².

De ser así, tendríamos una variación semejante a la que ha podido detectarse en Brasil, en donde la audiencia electoral de los candidatos del PT y de Lula en particular, ya no está tan centrada en los baluartes originarios de las regiones urbanas más prósperas del sur, sudeste y centro-oeste (sobre todo São Paulo y el cordón industrial del ABC o Rio Grande do Sul) y mejora en zonas menos desarrolladas, en los estados del nordeste y del norte, entre las poblaciones más pobres. Ese cambio en las preferencias electorales suele explicarse por las políticas de los gobiernos de izquierda y los impactos del programa Bolsa Familia (Zucco, 2015; Hunter y Power, 2007).

En contraste con el alza en los departamentos del interior, el FA reduce en dos puntos y medio su votación en Montevideo —que ha sido el bastión histórico de la izquierda— y baja algo más de un punto en Maldonado, que es otro de los departamentos más desarrollados del país.

Estos cambios se inscriben en una tendencia que viene de atrás. Por segunda elección consecutiva —con mayor margen en 2014 que en 2009— el FA consigue más votos en el conjunto de los departamentos del interior que en la capital del país. Esta variación modifica el perfil histórico de la izquierda uruguaya, que sigue siendo una fuerza montevideana, pero proporcionalmente lo es en menor medida que antes.

²¹ El aumento más relevante del FA en el interior del país se dio en primer lugar en las localidades de menos de 1000 votos —donde se encuentran los circuitos rurales— y en segundo lugar, en los pequeños poblados de 1000 a 5000 votos (Leal, 2014).

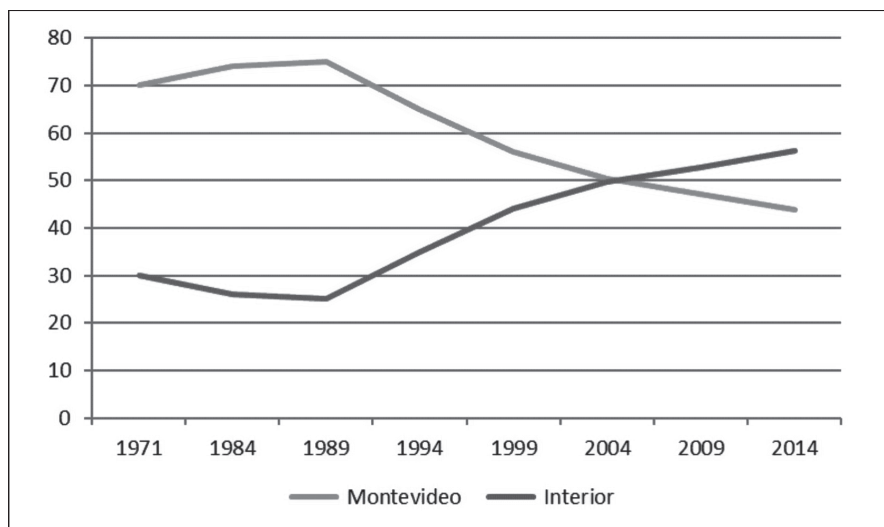
²² Según los propios expertos del FA: la descentralización, las políticas culturales, el acceso a la información y a servicios básicos como luz y agua en el país profundo, las políticas laborales, el régimen de 8 horas para el trabajo en el campo, la política económica y el dinamismo del sector agropecuario son parte de la explicación a este impulso del FA en el interior (Leal, 2014).

Tabla 5
Distribución de votos FA: Montevideo-interior.
Elecciones nacionales (1971-2014) (%)

	1971	1984	1989	1994	1999	2004	2009	2014
Montevideo	70	74	75	65	56	50,3	47,2	43,8
Interior	30	26	25	35	44	49,7	52,8	56,2

Fuente: Banco de Datos FCS (www.edu.uy/pri).

Gráfico 4
Votos FA: Montevideo-interior. Elecciones nacionales (1971-2014)



Fuente: elaboración propia en base a información del Banco de Datos FCS.

Clases medias, votantes educados, jóvenes

Este giro en la pauta de votación del FA, va acompañado de otros cambios en la composición de su electorado, que también afectan a baluartes tradicionales de la izquierda: clases medias, votantes con mayor educación y jóvenes.

Según las encuestas de Equipos Mori previas a los comicios, habría un nuevo descenso de la intención de voto por el FA en las clases medias, que continúa y en algún caso pronuncia la tendencia que se manifestó en el ciclo electoral 2009. Se perfila un descenso marcado en la intención de voto

en el NSE Medio (nueve puntos) y de cuatro puntos en el NSE medio bajo. En los niveles socioeconómicos NSE alto y medio alto, la pérdida es de seis puntos, con una baja más pronunciada en el promedio de Montevideo (nueve puntos) y una baja de cinco puntos en el promedio del interior.

Tabla 6
Intención de voto FA según NSE.
Promedios segundo semestre 2004, 2009 y 2014

NSE	2004	2009	2014
Alto y medio alto	55	49	43
Medio	49	48	41
Medio bajo	45	45	41
Bajo	40	41	41

Fuente: Equipos Mori (www.equipos.com.uy)

En agosto 2014, las encuestas de la consultora Factum registraban a nivel nacional un perfil de intención de voto similar: con aumentos en los NSE bajos, caída de 6 puntos en el NSE medio y un descenso agudo —de 15 puntos— en el NSE medio alto (Gráfico 5).

Gráfico 5

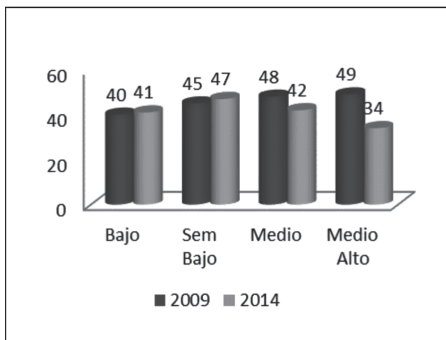
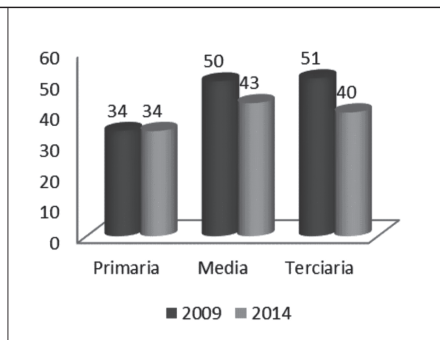


Gráfico 6



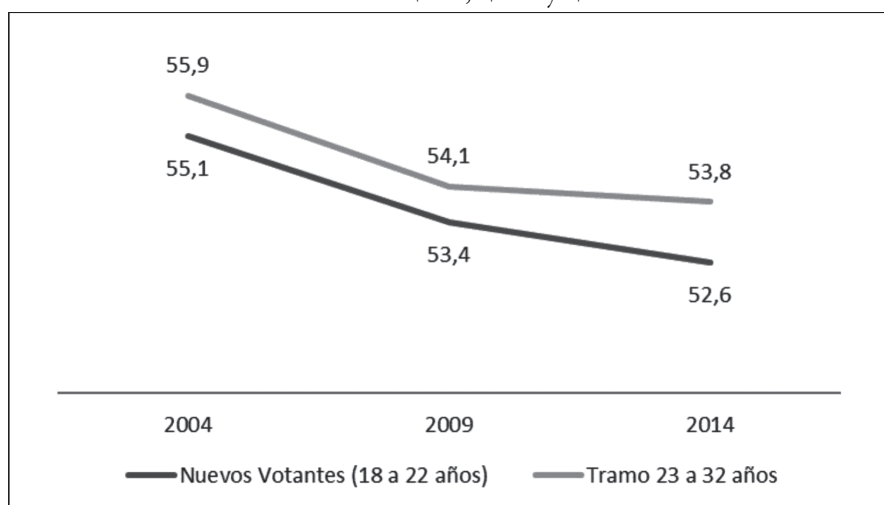
Fuente: Factum (www.factum.com.uy).

Tomando en cuenta dichas encuestas, Bottinelli (2014a) observa cierto paralelismo entre la intención de voto según NSE y la que corresponde al nivel de educación (Gráfico 6). En los sectores con menor nivel educativo (de primaria para abajo), el FA recoge el mismo porcentaje de intenciones de voto que en 2009. En los sectores con nivel educativo medio (enseñanza secundaria completa o incompleta), la intención de voto cae cinco puntos. En los sectores con educación terciaria (universidad o equivalente, completa o incompleta) —uno de los baluartes de adhesión a la izquierda— la intención de voto por el FA cae de manera pronunciada, con una diferencia de 11 puntos entre 2009 y 2014.

Repasando la geografía electoral de Montevideo, en base a los resultados por distrito, Bottinelli (2014b, 2014c) registra bajas del voto por el FA en barrios en los cuales se han concentrado tradicionalmente las falanges de adherentes y de militantes de la izquierda: el sur de la capital —en particular su zona costera— que son también zonas de fuerte asentamiento de los electores de clase media y media alta. En cambio, el FA vota mejor en las zonas del centro y del norte de Montevideo, en las que se concentra la pequeña burguesía media y baja, los asalariados medios y bajos, así como los sectores sostenidos con políticas sociales y quienes se dedican a la actividad informal.

Gráfico 7

Porcentajes de votos FA en electores jóvenes (18 a 32 años).
Elecciones 2004, 2009 y 2014



Fuente: elaboración propia en base a Bottinelli (2014c).

Los analistas señalan otra variación: el FA sigue siendo el partido que mayor audiencia tiene entre los jóvenes, que forman el grueso de los nuevos votantes, pero reduce en algo su captación en esta franja etaria. Comparando resultados por circuito de las tres últimas elecciones, un estudio sobre el voto por generaciones electorales (Bottinelli, 2014d) muestra una tendencia a la baja en el porcentaje de sufragios que recoge el FA entre los electores de 23 a 32 años y entre los nuevos votantes (18 a 22 años), con una pérdida del 2004 al 2014 de algo más de 2 puntos.

VI. Aumento de bancas del centro hacia la izquierda en el parlamento y en el FA

En esta elección se advierte un aumento de la representación parlamentaria en el arco ideológico que va desde el centro hacia la izquierda, con la consiguiente rebaja en el arco del centro hacia la derecha.

Esta inclinación se insinuó a nivel de opinión pública en las encuestas realizadas por Equipos Mori en el período preelectoral (www.equipos.com.uy). Según Selios (2014), en el año 2014 el porcentaje de electores con autoidentificación ideológica de izquierda y centro-izquierda trepa al 39 por ciento, remontando la baja que había experimentado en el ciclo electoral 2009 (31 por ciento) y arañando el tope del 40 por ciento que alcanzó en 2004, cuando se produjo el primer triunfo del FA. A su vez, el porcentaje de posiciones de derecha baja un par de puntos con respecto al 2004 y siete respecto a 2009.

Tabla 7
Autoidentificación ideológica. Años electorales (1996-2014)

	1996*	1999	2004	2009	2014
Izquierda	28%	34%	40%	31%	39%
Centro	37%	28%	29%	33%	32%
Derecha	35%	38%	31%	36%	29%

* 1996 primer dato disponible, que se asocia a la elección 1994.

Fuente: Selios (2014) con datos de Equipos Mori (2004, 2009 y 2014) y Latinobarómetro (1996-2000).

Al realizarse la elección, el desplazamiento se hace efectivo en el conjunto del sistema de partidos y repercute en la composición del parlamento, sobre todo en la Cámara de Diputados, en la que se incrementa de cuatro a cinco unidades el número efectivo de partidos. El FA baja su votación en unas décimas y pierde una banca en el Senado, pero en la Cámara de Diputados repite la misma mayoría que logró en 2009 (50 escaños). A su vez, el espacio de centro-izquierda crece y el Partido Independiente aumenta ligeramente su votación, pasando de dos a tres escaños en la Cámara de Diputados y logrando debutar con una banca en el Senado. A la izquierda del FA, se abre paso Asamblea Popular: un pequeño partido, que consigue acceder por primera vez a la representación parlamentaria, con un diputado. El arco del centro hacia la izquierda, que sumaba 52 diputados en la legislatura anterior y 53 en la que se inició en 2005, a partir de la elección 2014 llega a tener 54 diputados. En el Senado no cambia la cuenta, porque la banca que perdió el FA la ganó el Partido Independiente.

Por su parte, el bloque de centro-derecha mantiene su representación en la Cámara Alta, con 14 senadores, aunque la composición no es la misma que en 2009: el Partido Nacional gana un senador y el Partido Colorado pierde uno. Pero del 2009 al 2014, el bloque baja de 47 a 45 sus bancas en la Cámara de Diputados, con un descenso marcado del Partido Colorado, que pierde cuatro escaños (de 17 a 13), mientras que el Partido Nacional gana dos (de 30 a 32).

Dentro del FA se registra asimismo una inclinación hacia la izquierda. Desde el parlamento, José Mujica mantiene la condición de referente del FA y su grupo (el Movimiento de Participación Popular: MPP, en el que los tupamaros tienen gran centralidad), es el sector mayoritario por tercera vez consecutiva, una repetición que no se había dado nunca antes en la trayectoria del FA. En el Senado, el MPP tiene primacía, con seis bancas propias sobre un total de 16. A esto se suman los senadores del Partido Comunista y del grupo del vicepresidente Raúl Sendic, que votaron bajo un mismo sublema con el MPP y sus aliados. Hacia la izquierda se ubica Constanza Moreira, una senadora muy crítica de Tabaré Vázquez, que fue su desafiante en las primarias del FA. En cambio, el sector moderado de Danilo Astori perdió muchos votos y sólo conserva tres senadores, de los cinco que tenía en la legislatura anterior. El Partido Socialista mantiene sus dos senadores.

En la Cámara de Diputados la superioridad del sector de Mujica y sus aliados es aún más pronunciada, puesto que tiene 27 diputados sobre los 50 del FA. El grupo de Sendic tiene 4 diputados, el de Moreira 2 y el PC 1. El FLS de Astori mantiene el mismo número de diputados (diez) y el PS cae de 9 a 5.

Tabla 8
Frente Amplio. Senado y Cámara de Diputados. Bancas por sectores

Sector	Senado	Diputados	Total legisladores	Porcentaje sobre total de bancas FA
MPP (Mujica) y Aliados	6	27	33	51
CF (Sendic)	2	4	6	9
Casa Grande	1	2	3	4,6
PC	1	1	2	3
Total Izquierda	10	34	44	67
FLS (Astori)	3	10	13	20
PS	2	5	7	11
Total Moderados	5	15	20	31
LF	-	1	1	
Totales	15	50	65	

Fuente: elaboración propia en base a información del Banco de Datos FCS.

Estas circunstancias contribuyen a delinear el escenario del tercer gobierno de la izquierda. Tabaré Vázquez vuelve a la presidencia, conservando la popularidad sin par de que gozaba al terminar su primer gobierno, con una suma de votos que es la más alta que se ha registrado desde que se implantó el balotaje, reafirmando de entrada su autoridad política y su estilo de liderazgo, en una clave muy distinta y explícitamente distanciada de la que practicó Mujica.

El sistema de partidos preserva su carácter competitivo, en un esquema de pluralismo moderado, con tres conjuntos mayores —que obran en términos de bipolaridad— y un par de unidades menores que crece y gana en bancas parlamentarias. Al obtener mayoría parlamentaria por tercera vez consecutiva, el FA consolida su posición como partido predominante, lo que sumado a las fortalezas del presidente y del elenco que lo secunda, hace que el nuevo gobierno de la izquierda llegue con buenas expectativas, en un contexto económico nacional e internacional bastante menos favorable del que hubo en los dos períodos precedentes.

Sin embargo, el FA sigue siendo un conjunto muy fragmentado, con una diferenciación ideológica y política importante, que se manifiesta en la interna partidaria y particularmente en el parlamento. En la nueva legislatura, los senadores que se ubican más a la izquierda duplican a los moderados. En la Cámara de Diputados la relación es de 44 a 20. Tabaré Vázquez ya

no tiene la condición de jefe unitario del partido de gobierno y debe hacer valer sus fueros en cotejo con Mujica, cabeza del sector mayoritario del FA. El MPP —además de tener aliados y grupos afines— cuenta por sí solo con una representación parlamentaria considerable (40 por ciento de las bancas del FA en el Senado y 54 por ciento en Diputados) y busca reforzar sus poderes, entre otras cosas, en las elecciones municipales de mayo 2015. A este nivel, la disputa por la Intendencia de Montevideo —que se dirime entre dos candidatos del FA— es el núcleo principal de la competencia entre las alas de la izquierda.

En este escenario, el liderazgo del presidente habrá de ponerse a prueba en condiciones exigentes, extremando la combinatoria entre ejercicio de autoridad y capacidad de negociación que ha caracterizado la trayectoria de Tabaré Vázquez. Mujica también ha de moverse en una tarea difícil: defendiendo posiciones políticas y aportando a la acumulación de fuerzas de su movimiento, pero al mismo tiempo, amortiguando la polarización y acudiendo a compromisos para contribuir a la gobernabilidad frenteamplista. Danilo Astori —el tercer hombre en el prisma del FA— está llamado a seguir desempeñando la función decisiva en la dirección del gobierno que cumplió en los dos períodos previos: otra vez desde el vértice del Ministerio de Economía, como en la primera presidencia de Vázquez, luego de haber sido vicepresidente durante el mandato de Mujica. Raúl Sendic, que fue creciendo por la izquierda y completó la fórmula presidencial, tiene una posición bifronte, no sólo en términos institucionales —como integrante del Ejecutivo y presidente del Senado— sino también en términos políticos, como puente entre los sectores del FA y sus dirigentes mayores, en un vínculo a dos puntas entre Vázquez y Mujica.

Bibliografía

- Almond, Gabriel y James Coleman (1960). *The Politics of Developing Areas*, Princeton, Princeton University Press.
- Altman, David y Aníbal Pérez Liñán (2002). “Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries”, en *Democratization*, Vol. 9, N° 2, verano.
- Altman, David, Juan Pablo Luna, Rafael Piñeiro y Sergio Toro Maureira (2009). “Partidos y sistemas de partidos en América Latina”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 29, N° 3.
- Bottinelli, Oscar (2014a). “Entrevista”, en *Radio Monte Carlo*, agosto.
- Bottinelli, Oscar (2014b). “Análisis político”, en *El Observador*, noviembre.
- Bottinelli, Oscar (2014c). “Entrevista”, en *Radio Monter Carlo*, noviembre.

- Bottinelli, Oscar (2014d). “Comportamiento votacional por generaciones electorales”, en *Ciclo Monitor Electoral 2014*, Universidad Católica del Uruguay.
- Colomer, Josep y Luis E. Escatel (2005). “La dimensión izquierda-derecha en América Latina”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 45, N° 177, abril-junio.
- Dahl, Robert (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press.
- Dalton, Russell (2008). “The Quantity and the Quality of Party Systems: Party System Polarization, Its Measurement, and Its Consequences”, en *Comparative Political Studies*, Vol. 41, N° 7, julio.
- Došek, Tomás (2011). “¿Diferencia la izquierda y la derecha a los políticos y a los ciudadanos de América Latina?”, en *Boletín PNUD-Instituto de Iberoamérica*, N° 3, marzo.
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper.
- Drake, Paul (2009). *Between Tyranny and Anarchy. A History of Democracy in Latin America, 1800-2006*, Stanford, Stanford University Press.
- Duverger, Maurice (1951). *Les partis politiques*, París, Armand Colin.
- Duverger, Maurice (1960). “Sociologie des parties politiques”, in Gurvitch, Georges (ed.), *Traité de sociologie*, Vol. II, París, PUF.
- Fitzgibbon, Russel (1957). “Party Potpourri in Latin America”, en *Western Political Quarterly*, Vol. X, N° 1, marzo.
- González, Luis (1993). *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria (FCU).
- Hartlyn, Jonathan y Arturo Valenzuela (1998). “Democracy in Latin America since 1930”, en Bethell, Leslie (ed.), *Latin America Politics and Society since 1930, The Cambridge History of Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hunter, Wendy y Timothy Power (2007). “Rewarding Lula: Executive Power, Social Policy, and the Brazilian Elections of 2006”, en *Latin American Politics and Society*, Vol. 49, N° 1, primavera.
- Katz, Richard y Peter Mair (1995). “Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel-Party”, en *Party Politics*, Vol. 1, N° 1, enero.
- Kitschelt, Herbert, Kirk Hawkins, Juan Pablo Luna, Guillermo Rosas y Elizabeth Zechmeister (2010). *Latin American Party Systems*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Lanzaro, Jorge (1986). *Sindicatos y sistema político*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria (FCU).
- Lanzaro, Jorge (2004). *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*, Montevideo, Fin de Siglo.
- Lanzaro, Jorge (2007). “Uruguayan Parties: Transition within Transition”, en Lawson, Kay y Peter Merkl (eds.), *When Political Parties Prosper*, Boulder, Lynne Rienner.

- Lanzaro, Jorge (2010). “Persistence and Change in an Old Party Democracy”, en Lawson, Kay y Jorge Lanzaro (eds.), *Political Parties and Democracy-The Americas*, Santa Barbara, Praeger.
- Lanzaro, Jorge (2012). *Presidencialismo y parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional*, Madrid, CEPC.
- Lanzaro, Jorge (2014). *Socialdemocracias “tardías”. Europa Meridional y América Latina*, Madrid, CEPC.
- Lapop (2013). “Cultura política de la democracia en Uruguay y en las Américas”, Latin American Public Opinion Project, Vanderbilt University.
- Leal, Gustavo (2014). “El voto al Frente Amplio en el interior del país”, Informe para el comando de campaña del Frente Amplio, mimeo.
- Lipset, S. Martin y Stein Rokkan (1967). *Party Systems and Voter Alignments*, Nueva York, Free Press.
- Lupu, Noam (2014). “Party Polarization and Mass Partisanship: A Comparative Perspective”, en *Political Behavior*, disponible en: www.noamlupu.com/polarization.pdf
- Mair, Peter (1997). *Party System Change*, Nueva York, Oxford University Press.
- Moraes, Juan Andrés y Diego Luján (2014). “The Heft of the Left: Explaining the Frente Amplio’s Formation and Change”, ponencia presentada a la Conferencia Reforming Communism, Universidad of Pittsburgh.
- Nahum, Benjamín (2007). *Estadísticas históricas del Uruguay 1900-1950*, Montevideo, Universidad de la República.
- Queirolo, Rosario (2010). “El rol de los programas de transferencias monetarias en la reelección del Frente Amplio en 2009”, en Buquet, Daniel y Niki Johnson (eds.), *Del cambio a la continuidad. Ciclo electoral 2009-2010 en Uruguay*, Montevideo, Fin de Siglo.
- Sartori, Giovanni (1980). *Partidos y Sistemas de Partidos*, Madrid, Alianza Editorial.
- Schattschneider, Eric (1942). *Party Government*, Nueva York, Holy, Rinehart & Winston.
- Selios, Lucía (2014). “La opinión pública de cara a octubre 2014”, en Instituto de Ciencia Política, *Final abierto. Hacia las elecciones de 2014*, Montevideo, Estuario.
- Selios, Lucía y Daniela Vairo (2012). “Elecciones 2009 en Uruguay: permanencia de lealtades políticas y accountability electoral”, en *Opinião Pública*, Vol. 18, N° 1, junio.
- Sotelo, Mariana (1999). “La longevidad de los partidos tradicionales uruguayos”, en *Los partidos políticos uruguayos en tiempos de cambios*, Montevideo, Universidad Católica.
- Vanger, Milton (1983). *El país modelo*, Montevideo, EBO.
- Zucco, César (2015). “The Impacts of Conditional Cash Transfers in Four Presidential Elections (2002–2014)”, en *Brazilian Political Science Review*, Vol. 9, N° 1, enero.

Palabras clave

Uruguay – Frente Amplio – democracia competitiva – izquierda predominante – sistema de partidos

Keywords

Uruguay – Frente Amplio – competitive democracy – predominant left party – party system

Abstract

The 2014 national elections confirm the distinctive features of the Uruguayan democracy: an old plural and competitive party democracy, in which the competition among the leftist Frente Amplio and the two traditional parties persists, while the small parties grow and the effective number of parties increases. As a novelty, in this election the FA eventually attains the status of predominant party, since it reaches the majority in Parliament for the third consecutive time. Besides this place within the government institutions—enabling Tabaré Vázquez's second presidency—the FA also secures a predominant position in Gramsci terms, given the domain that it has achieved in civil society (unions, social organizations, public education and ideological networks). This election has also brought changes in the FA electorate, consolidating its position as a popular left party and strengthening its voting in the interior and in rural districts. At the same time, the FA experiences electoral decrease in its traditional realm of Montevideo and among the middle classes, the more educated citizens and the youth. There has also been a certain enlargement of the center to the left political representation, reflected in the composition of Parliament and markedly in the forces within the FA itself, that will shape the setting in which its third government will work. This article reviews the main features of the Uruguayan democracy and presents a focused analysis on the development of the FA, particularly on the changes brought upon by the 2014 election, while underlining aspects which are valuable to comparative politics.

La “publicación” de las escuelas privadas en Argentina*

GUSTAVO GAMALLO

Universidad de Buenos Aires, Argentina
ggamallo@derecho.uba.ar

El artículo analiza el proceso de “publicación” de las escuelas privadas en la Argentina identificando los hitos normativos y las prácticas regulatorias que modelaron al sector. En combinación con el comportamiento de la matrícula se distinguen cuatro etapas: i) desde la época colonial hasta mediados del siglo XIX; ii) desde la aprobación de la Constitución Nacional de 1853 y la sanción de varias leyes educativas provinciales hasta los años cincuenta del siglo XX; iii) hasta los años noventa, cuando se sistematizan los aportes financieros y cobran forma nuevas instituciones de regulación estatal; iv) a partir de los noventa cuando se incorpora a la legislación nacional la denominación de “escuelas públicas de gestión privada”, se produce la transferencia de la gestión escolar a las provincias y se consolida el sistema estatal de aportes financieros: polarización social y masificación educativa con segmentación social caracterizan a éste último momento.

Presentación

El servicio educativo obligatorio es considerado “público” independientemente de los agentes e instituciones que lo imparten. Las últimas leyes nacionales (Ley Federal de Educación N° 24195 de 1993 —LFE— y Ley de Educación Nacional N° 26206 de 2006 —LEN—) distinguieron entre escuelas de gestión “estatal” y de gestión “privada”, reforzando la idea de que estas últimas son “agentes” del Estado. De ese modo, su actividad está dotada de atributos “públicos” a partir de lineamientos definidos por la autoridad estatal (estructura y contenidos curriculares; criterios de permanencia, promoción y evaluación de los alumnos; titulación de quienes están autorizados para enseñar; validez de las credenciales emitidas; entre otras). Las siguientes páginas darán cuenta de un gradual proceso de “publicación”¹.

* Una versión anterior del trabajo se presentó en el XI Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Entre Ríos, Paraná, 17 al 20 de julio de 2013 titulada “Privatización por demanda. Acerca del crecimiento de la matrícula de las escuelas privadas en la última década”.

¹ La transición del Estado liberal al Estado social de derecho modificó la dicotomía entre lo público y lo privado dando origen a términos complejos como “publicación de lo

Las investigaciones disponibles no proponen una periodización del desarrollo de la educación privada en Argentina, si bien proporcionaron evidencia sobre dos asuntos: el comportamiento de la matrícula escolar y los hitos normativos y las prácticas regulatorias que modelaron al sector. Sobre esa base es posible proponer cuatro etapas: i) desde la época colonial hasta mediados del siglo XIX, momento clave del proceso de organización nacional y de formación progresiva del sistema educativo nacional; ii) se inicia la sanción de la Constitución Nacional de 1853 y la aprobación de varias leyes educativas provinciales y especialmente de la Ley 1420, hasta la década de los cincuenta del siglo XX, es decir, desde la formalización del sistema educativo nacional que legitima la participación subordinada de las escuelas privadas hasta el establecimiento sistemático de los aportes financieros a dichas escuelas mediante la equiparación de la función docente con sus colegas del sector estatal; iii) se considera el período desde los cincuenta hasta los noventa, cuando se sistematizan los aportes financieros y cobran forma las instituciones de regulación estatal de las escuelas privadas al tiempo que esas escuelas obtienen autonomía; en el período se expande sostenidamente la matrícula; iv) por último, a partir de la década de los noventa, cuando se introduce la denominación de “escuelas públicas de gestión privada”, se transfiere la gestión escolar a las provincias y se consolida el sistema estatal de subvenciones; a la par, se universaliza la cobertura del nivel medio instituyéndose su obligatoriedad en un contexto de “polarización social”, denominándose al período como de “expansión moderada con segmentación social”. Se destaca una mayor atención a éste último.

La cronología propuesta establece límites temporales imprecisos, dada la complejidad del fenómeno; para su elaboración se echó mano a un método basado en códigos compuestos por clases de fechas capaces de “inventariar los elementos de una estructura cualquiera, humana o no humana” (Lévi-Strauss, citado por de Ípola, 1989: 61) proveyendo el recurso de una concepción de alcance histórico (Mills, 1994) indispensable para interpretar el curso actual de los acontecimientos analizados. A fin de contextualizarla, se señalan las principales características que asumió el régimen social de acumulación en cada etapa, especialmente en sus efectos sobre la estructura social².

privado” y “privatización de lo público”, “socialización del Estado” y “estatización de la sociedad” (Bobbio, 1989; Rabortnikof, 2005). Al fin de la llamada “etapa liberal” le sucedió una fase de intervencionismo estatal con el surgimiento de las instituciones del Estado de bienestar hacia fines del siglo XIX y luego con las del Estado keynesiano en atención de la crisis capitalista de los años treinta del siglo XX (Isuani, 1991). El Estado de bienestar redefinió las responsabilidades colectivas ocupándose de la satisfacción de necesidades que se encontraban a cargo de los individuos y de sus familias, es decir, “publicando” responsabilidades “privadas”. Para aligerar el texto, se hará referencia a “escuelas privadas” para designar a las “escuelas públicas de gestión privada”.

² El “régimen social de acumulación” se distingue del proceso de acumulación capitalista y de la noción clásica de modo de producción aludiendo “... al conjunto complejo de

I. Primer período: de la colonia a la organización nacional

La primera etapa de la enseñanza privada transcurre desde la época colonial hasta el proceso de organización nacional a mediados del siglo XIX, a partir de la cual se sientan las bases para la formación progresiva del sistema educativo. De acuerdo con Marcón (1999), los servicios educativos durante aquélla asumieron tres formas: en primer lugar, distintas órdenes religiosas vinculadas a la Iglesia Católica (los jesuitas, los agustinos, los franciscanos, los recoletos —rama de los franciscanos—, los mercedarios, los dominicos y los betlehemitas) llevaron a cabo su misión evangelizadora y alfabetizadora y fundaron escuelas de primeras letras, gratuitas, que ejercían en forma exclusiva la función educativa. En segundo lugar, los llamados maestros particulares de orientación laica (no eran sacerdotes ni miembros de órdenes religiosas pese a que el contenido de la enseñanza tenía orientación confesional) disponían de un salón de clase en ocasiones provisto por el Cabildo y recibían el pago directo de los alumnos por el servicio. En tercer lugar, una variante era el llamado “leccionista” que ejercía la actividad en el domicilio de las familias acomodadas (hijos de comerciantes, hacendados, funcionarios del virreinato, militares, artesanos y encomenderos). El Cabildo desarrolló una especie de papel regulador, el cual continuó en tiempos posteriores a la Revolución de Mayo de 1810: autorizaba el ejercicio de la profesión a quienes lo solicitaban y cumplían los respectivos requisitos; fijaba los aranceles que se podían cobrar; daba en préstamo o en alquiler el local a un maestro para el funcionamiento de su escuela particular; subvencionaba con fondos propios algún docente de las escuelas religiosas y supervisaba el desempeño de los maestros (Marcón, 1999). En cualquier caso, la educación de los individuos no era concebida como una obligación pública pero se advertían ciertas acciones orientadas al control público de la actividad.

El papel dominante de la Iglesia Católica comenzaría a declinar hacia la segunda mitad del siglo XIX. Tedesco (1986) señala los intentos del gobierno de Martín Rodríguez y de Bernardino Rivadavia en la década de 1820 de crear un programa científico de organización de la enseñanza, entre los cuales sus hitos fueron la creación de la Universidad de Buenos Aires en 1821 y

instituciones y de las prácticas que inciden en el proceso de acumulación de capital, entendiendo a este último como una actividad microeconómica de generación de ganancias y de toma de decisiones de inversión” (Nun, 1987: 37). Boyer (1989: 59-60) lo define como “... al conjunto de regularidades que aseguran una progresión general y relativamente coherente de la acumulación del capital, es decir, que permita reabsorber o posponer las distorsiones y desequilibrios que nacen permanentemente de dicho proceso”. Son discernibles al menos tres fases: de emergencia; de consolidación y expansión; y de descomposición y decadencia (Nun, 1987).

de colegios de enseñanza media. En 1825, la firma del Tratado de Amistad, Comercio y Navegación con Gran Bretaña tuvo efecto en la creación de escuelas privadas de ese origen, en el contexto de libertad facilitado por ese acuerdo y por la ausencia de una normativa que regulara y supervisara la oferta educativa (Marcón, 1999).

A partir de 1829, el gobierno de Juan Manuel de Rosas enfrentó las medidas anticlericales de su antecesor (Rock, 1995) restaurando la importancia de la enseñanza religiosa y limitando las facultades de las escuelas no católicas (Marcón, 1999). Aquellas ideas seculares quedaron en manos de sus opositores quienes hicieron de la educación un eje central de su programa político (Tedesco, 1986). Con la caída del gobierno rosista en 1852 se inicia el período que estableció las bases del proyecto liberal: recién en 1861, con el episodio militar que marca la derrota de la Confederación Argentina, los sectores dominantes emprendieron la nacionalización de la llamada revolución liberal y la organización del Estado nacional (Oszlak, 1990). Los grupos dirigentes asignaron a la educación una función política, como formadora de ciudadanía, subordinando sus funciones económicas (Tedesco, 1986). Taylor (1993: 93) señaló al liberalismo como “un credo combatiente” y la educación fue uno de sus campos de batalla, lejos de la visión tradicional de la neutralidad valorativa del Estado. Debe agregarse: de un “liberalismo restrictivo” empeñado en limitar un criterio de ciudadanía que impidiera el desborde de las masas (Terán, 2008). El proceso de organización nacional da inicio a la declinación de los agentes educativos privados.

II. Segundo período: declinación y subordinación

A partir de la segunda mitad del siglo XIX la nueva división internacional del trabajo colocó a la economía argentina en una posición privilegiada como exportadora de bienes primarios. Esa incorporación exitosa a la economía mundial se caracterizó además por la fuerte expansión de la población producto de las oleadas migratorias de ultramar (Torrado, 2010).

El proceso de organización nacional subordinó la enseñanza privada al sistema educativo nacional: en primer término, la Constitución Nacional, sancionada en 1853 ordenaba a las provincias asegurar la educación primaria gratuita. En los años posteriores fueron aprobadas un conjunto de leyes orgánicas provinciales que organizaron ese nivel: Corrientes (1853, reformada en 1875), San Juan (1869), Catamarca (1871), San Luis (1872), Tucumán, Mendoza y Santiago del Estero (todas en 1872), Buenos Aires y La Rioja (1875), Santa Fe (1876) y Salta (1877) (Bravo, 1985). A partir de la

presidencia de Sarmiento en 1869, en consonancia con los ideales rivadavianos (Tedesco, 1986) y especialmente desde la sanción de la Ley Nacional N° 1420 de 1884, la promoción de la educación pública obligatoria, laica y gratuita fue un componente de la consolidación del Estado nacional. El censo nacional de 1869 reveló que “cuatro quintos de la población era analfabeta” (Rock, 1995: 166). Desde los comienzos de ese período se advierte la caída de la matrícula de las escuelas privadas para iniciar su recuperación recién a partir de los años cincuenta del siglo XX.

El sistema educativo fue una pieza clave en el proceso de construcción de la Nación y, si se permite el término, de homogeneización cultural de la población. La posición dominante de la escuela estatal fue parte sustancial de una experiencia civilizatoria: el 25,4 por ciento de la población argentina era no nativa en 1895 y el 29,9 por ciento en 1914 (del total de la población, el 2,9 por ciento y el 2,6 por ciento respectivamente eran nacidas en países limítrofes) (Indec, 2004). En 1883 el 94 por ciento de la población escolar era nativa, sin embargo, dado que la inmigración de ultramar fue predominantemente adulta y masculina, era alta la probabilidad de que buena parte de los niños escolarizados fuesen hijos de inmigrantes (Tedesco, 1986). Parafraseando a Dubet y Martucelli (1997), la escuela tenía la función de “fabricar argentinos” para lo cual le encomendó “(...) la función integradora, de construcción de la ciudadanía, de la identidad nacional y de la hegemonía de los grupos dirigentes (...)” (Filmus, 1998: 59-60). La integración de la población se basó en valores laicos y seculares, alejados del nacionalismo tradicional y de los nacionalismos que provenían de las corrientes migratorias (Tedesco, 1986). En atención a ese objetivo se constituyó un modelo universal y homogéneo de política educativa, conducción nacional y planeamiento centralizado vertical y único, alto grado de regulación, currículo único, libro de texto y materiales educativos como ordenadores, y fuertes directrices didácticas (Iaies y Delich, 2009). La obligatoriedad, la gratuidad, la neutralidad religiosa y la homogeneidad curricular fueron sus principios:

...la política educativa es la primera gran política “social” del Estado argentino moderno, con alcance nacional, y con reglas (leyes, reglamentos, procedimientos estandarizados, etc.) y recursos (humanos, financieros, organizativos, etc.) específicos (Tenti Fanfani, 1989: 209).

El sistema educativo desarrolló un nivel elemental único y colegios secundarios de corte selectivo y excluyente (Tiramonti y Ziegler, 2008). La ampliación de la cobertura en el nivel medio se alcanzó en las últimas décadas del siglo XX. Pese a ello, fue concebido como la manifestación

universalista de la política social (Isuani, 1992). El papel central del Estado subordinó los esfuerzos educativos privados construyendo la fuerte asociación entre lo “público” y lo “estatal”:

lo público pudo asociarse a una serie de elementos que asumieron coherencia a partir de su conexión con un proyecto civilizador y al mismo tiempo laicizante e integrador. Se asoció a lo estatal cuando tuvo que oponerse a lo privado y particular; se asoció a lo laico cuando se opuso a lo confesional, a lo común (homogéneo) frente a la diversidad cultural, a lo gratuito frente a lo arancelado, y a lo común (igualitario) frente a cualquier forma de discriminación (Minteguiaga, 2008: 91).

La conformación progresiva de la obligación estatal de proveer educación gratuita universal incorporó la tensión con el derecho a la libertad de enseñanza y el derecho de las familias para elegir el tipo de educación. Esos fueron los argumentos de los defensores de las escuelas privadas, formando parte de álgidos debates a lo largo de los siglos XIX y XX para resolver su forma y extensión. De acuerdo con Marcón (1999), la Ley Nacional N° 943 de 1878, conocida como ley de libertad de enseñanza en el nivel secundario, y la citada Ley N° 1420 de 1884 constituyeron los antecedentes respecto de la regulación de la educación privada durante el siglo XIX. La primera de ellas estableció que los alumnos de esas escuelas debían ser examinados ante un tribunal académico para aprobar el ciclo correspondiente constituido por profesores de escuelas estatales (Marcón, 1999). Tanto Mitre como Sarmiento la consideraron un privilegio hacia las escuelas particulares y un retroceso en favor de la educación de tendencia clerical (Feldfeber, 2011).

Pese a la separación del Estado de la Iglesia, la Ley 1420 autorizó el cumplimiento de la obligación escolar en “escuelas particulares o en el hogar de los niños”, conviviendo desde entonces una acción subsidiaria estatal junto a una política educativa con base en una oferta pública de pretensión universal. Mantenía la designación de las escuelas privadas como “particulares” y regulaba la obligatoriedad de la enseñanza, la libertad de enseñanza, las condiciones del ejercicio de la función docente y las funciones de control de los establecimientos (Marcón, 1999). La expansión del sistema educativo formó parte de la penetración material del Estado en el territorio a través de la construcción de escuelas y de la designación de funcionarios como sus representantes, en especial a partir de la Ley N° 4874 de 1905 conocida como “ley Láinez” (Bravo, 1985).

La Ley 1420 creó el Consejo Nacional de Educación ordenándole la supervisión de las escuelas primarias particulares y otorgándole atribucio-

nes respecto de la matriculación, la asistencia, la estadística y el censo de la población estudiantil (Iglesias, 1999). En el nivel medio, la supervisión de los colegios incorporados a la enseñanza oficial estaba a cargo de la Inspección General del Ministerio de Instrucción Pública. Los rectores de los colegios nacionales tenían la misión de supervisar el desempeño de los establecimientos incorporados. Recién en 1936 se creó la Inspección General de Enseñanza Incorporada y se le encomendó el control y supervisión de las escuelas particulares de ese nivel. Dos años más tarde, se unificaron las dos inspecciones generales en un solo cuerpo técnico dependiente del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública y se lo denominó Inspección General de Enseñanza Secundaria, Normal y Especial: bajo su supervisión quedaron los establecimientos oficiales de enseñanza y los institutos incorporados. Tal situación se mantuvo sin mayores variantes hasta fines de los años cuarenta del siglo XX (Iglesias, 1999).

Durante la segunda mitad del siglo XIX las iniciativas asociativas de la inmigrantes de ultramar aportaron la creación de asociaciones de socorros mutuos, de protección de los trabajadores y de promoción cultural (Di Stéfano, 2002). El movimiento asociativo tuvo un especial impulso entre 1890 y 1920 (Sábato, 2002). En esa dirección, la creación de escuelas de comunidad de inmigrantes y de otros cultos (especialmente el judío) se constituyó, junto con la acción de la Iglesia Católica, en otra fuerza impulsora de la enseñanza privada. En las últimas décadas del siglo XIX las escuelas particulares se encontraban concentradas en Buenos Aires, debido al asentamiento de la población inmigrante de ultramar (como también lo fue en el Litoral) (Tedesco, 1986). Respecto de los colegios secundarios, las iniciativas privadas correspondieron a la Iglesia Católica y, en menor medida, a la comunidad inglesa y francesa (Tedesco, 1986). En su estudio sobre las escuelas judías en Argentina, Rubel (2011) afirma que las escuelas privadas de orientación comunitaria deben entenderse como parte de ese doble proceso de integración sociocultural y de estrategia para preservar la cultura del grupo de origen.

La década de los treinta estuvo signada por la crisis global que modificó las relaciones comerciales internacionales entre el centro y la periferia marcando la caída del modelo agroexportador, sentando las bases para la emergencia del régimen social de acumulación de industrialización sustitutiva, e iniciando un ciclo de intervencionismo estatal. Las consecuencias de la depresión fueron inmediatas para el perfil agroexportador de Argentina; entre sus efectos, se cerró a la inmigración extranjera. Dese el punto de vista político, la reacción de un nacionalismo católico, antiliberal y anticomunista penetró al sistema educativo (Mallimaci, 2011). En 1930 el general Uriburu encabezó el golpe militar que interrumpió, por primera vez desde 1862, la sucesión presidencial por la vía de la fuerza. El principio de neutralidad

religiosa de la Ley 1420 fue vulnerado en 1943: el Decreto Ley 18411 restableció la enseñanza religiosa obligatoria en las escuelas estatales como materia ordinaria, excluyendo a los alumnos cuyos padres lo solicitaran, culminando un proceso que se había iniciado en algunas provincias (Bravo, 1985). El presidente Perón mantuvo ese acercamiento a la Iglesia ratificando el decreto mencionado mediante la Ley 12987 en 1947; en 1955, su ruptura con la Iglesia trajo la derogación definitiva de la enseñanza religiosa en las escuelas estatales (Feldfeber, 2011).

III. Tercer período: “publicación” creciente y expansión sostenida

El período estuvo marcado por la expansión, agotamiento y crisis del régimen social de acumulación basado en la industrialización sustitutiva, que suele ubicarse entre 1930 y mediados de los setenta. El régimen sustitutivo reconoce tres fases: la inicial (hasta 1945), la justicialista (hasta 1955) y la desarrollista (Torrado, 2010). En términos de sus efectos sobre la estructura social cabe mencionar el crecimiento de las actividades económicas no agropecuarias, con la transferencia de mano de obra rural hacia los sectores urbanos, la desaceleración del crecimiento vegetativo de la población, una caída en la participación de la inmigración en la población total y un cambio en el perfil de la migración externa (trabajadores provenientes de países limítrofes). El justicialismo desde el punto de vista ocupacional ofreció un proceso de movilidad social ascendente desde modestas posiciones rurales a posiciones autónomas de clase media y asalariadas de clase obrera, y desde segmentos inferiores a segmentos superiores de clase media. En cambio, durante el período desarrollista, la clase media urbana alcanza un ritmo más rápido de expansión, en especial en sus categorías de mayor requerimiento educacional; respecto de la clase obrera asalariada, comienza a perder importancia el empleo industrial (de mayor calificación) y comienza a ganar en importancia el empleo en la construcción. El canal de movilidad ascendente fue el empleo autónomo en el sector servicios que aseguraba iguales o mejores ingresos que las posiciones obreras asalariadas, es decir, comienza a advertirse el incremento del cuentapropismo obrero y del empleo precario, tanto de clase media como de clase obrera: “Muchos de los fenómenos por los que sería posteriormente anatematizado el modelo aperturista, se inician en realidad durante la vigencia del desarrollismo” (Torrado, 2010: 37).

Entre los años cincuenta y los años noventa se modifica radical aunque gradualmente el marco normativo y regulatorio de las escuelas privadas. Además, la matrícula escolar crece en términos absolutos.

La Ley Nacional N° 13047 de 1947 clasificó a los establecimientos privados en tres categorías: a) adscriptos a la enseñanza oficial de enseñanza primaria (fiscalizados por el Consejo Nacional de Educación) y de enseñanza secundaria, normal o especial dependiente del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública; b) libres: establecimientos privados de enseñanza secundaria, normal o especial que, siguiendo los planes oficiales, no estuvieran comprendidos en el apartado anterior; c) establecimientos privados de enseñanza en general directa o por correspondencia no incluidos en los incisos anteriores (Iglesias, 1999).

La validez de los títulos y certificaciones fue un motivo de tensión entre el Estado y los particulares, en especial con la Iglesia Católica, y recibió impulso a partir del concepto de “incorporación”. Los principios de la Ley N° 943 continuaron vigentes pese a modificaciones parciales de sucesivos decretos presidenciales de Yrigoyen (1928), Uriburu (1932), Justo (1936), Lonardi (1955) y Aramburu (1957) (Marcón, 1999). Finalmente, el Decreto Nacional N° 12179 de 1960 del presidente Frondizi concedió la reclamada autonomía a los colegios particulares para expedir títulos habilitantes y con validez nacional (Marcón, 1999). En síntesis, en el lustro posterior a 1955 se establecieron dos hitos: la eliminación de los exámenes finales ante tribunales mixtos, hasta ese momento necesarios para acreditar los estudios medios de las escuelas “particulares”; y el reconocimiento de su funcionamiento como “unidades administrativas técnico docente” públicas de gestión privada (Morduchowitz, 2002). Ambas medidas fueron adoptadas por decretos presidenciales modificando lo dispuesto por leyes nacionales. En 1964, el Decreto Nacional N° 371 del presidente Illia estableció “el régimen de incorporación de los institutos privados a la enseñanza oficial” que continúa vigente al momento de esta escritura. Las escuelas privadas fueron denominadas “adscriptas”, luego “incorporadas”, hasta la denominación actual como “públicas de gestión privada”.

La Ley Nacional N° 13047 estableció el Estatuto del Docente de Establecimientos Privados. Su objetivo fue resolver la inestabilidad de sus docentes contemplando disposiciones sobre los haberes, modalidades en la designación de cargos, deberes y derechos, los aranceles que se podían aplicar a sus alumnos, la contribución del Estado al pago mínimo de los sueldos del personal y la creación de un organismo, el Consejo Gremial de Enseñanza Privada, para fiscalizar las relaciones emergentes del contrato de empleo privado en la enseñanza. Varios artículos han dejado de aplicarse aunque continúa vigente la equiparación salarial (Xifra, 2005). Estableció la estabilidad en el cargo, la percepción de un salario mínimo, la bonificación por antigüedad, el reconocimiento de los años de servicio prestados en colegios particulares para aspirar a cargos en escuelas oficiales, la inamovilidad en la

localidad, incluyendo al personal directivo, docente, docente auxiliar, de maestranza y de servicio de todos los establecimientos privados (Marcón, 1999). Fue complementada por la Ley Nacional N° 14473 de 1958 (Estatuto del Docente) que determinó los deberes y derechos del personal docente que preste servicios en los organismos dependientes del Ministerio de Educación incluyendo el personal docente, directivo y docente auxiliar de los establecimientos de enseñanza “adscripta”, en relación con las prescripciones de la Ley 13047 (Xifra, 2005). La ley reconoció el derecho a gozar de una idéntica remuneración a la que en igualdad de condiciones percibía el personal de las escuelas estatales estableciendo la equiparación de los antecedentes vinculados a la carrera profesional docente (Xifra, 2005). Desde entonces, el Estatuto del Docente, adaptado por cada provincia a su ordenamiento legal, regula los derechos laborales y organiza la carrera docente, la formación y capacitación, y los títulos habilitantes para el ejercicio de la docencia.

La asignación regular de subvenciones estatales a las escuelas privadas se inició a fines de los años cuarenta a partir del Estatuto del Docente de Establecimientos Privados justificada en una demanda gremial, permeable a ser atendida en tiempo del primer peronismo:

...esta norma tuvo su origen *formal* en la necesidad de compensar a ese sector por la conquista gremial de salarios mínimos que el Estado reconoció a sus docentes. Tal es así que durante los cincuenta años posteriores a su inicio, éste siguió siendo el argumento consignado en toda la normativa sectorial nacional (...) Hasta ese año los aportes habían sido esporádicos, no sistemáticos. Su obtención se vinculaba más a la capacidad de “gestión” de los beneficiarios ante las autoridades políticas y a su voluntad que a la existencia de mecanismos institucionalizados de co-financiamiento estatal a ese sector (resaltado en el original) (Morduchowitz, 2002: 111).

En 1948 la Ley N° 13343 extendió el beneficio a los establecimientos adscriptos (Iglesias, 1999). Hasta 1955, la asignación de los recursos al sector privado educativo se regía por esa ley estableciendo que la subvención máxima estatal era del 60 por ciento del costo de los cargos docentes si el establecimiento era gratuito y del 45 por ciento si no lo era. El Decreto Nacional N° 10900/58 (en el marco de la Ley 14395 modificatoria de la Ley N° 13047) introdujo dos cambios sustanciales: incluyó al personal directivo y docente auxiliar de los establecimientos arancelados dentro del conjunto de cargos subvencionables y elevó el porcentaje (Morduchowitz e Iglesias, 2011). En 1964 el Decreto N° 15 definió “el plantel máximo de personal

subvencionable” (actualmente llamado Planta Orgánico Funcional) estableciendo un límite (adicional) al financiamiento estatal por el lado de la cantidad de docentes a subsidiar (Morduchowitz e Iglesias, 2011). De esa forma, la planta docente quedó integrada por: i) los cargos docentes reconocidos (“plantel máximo de personal subvencionable”), y ii) los cargos docentes no reconocidos, es decir, aquellos que el establecimiento decidiera agregar a su planta docente (excediendo ese plantel máximo) pero excluidos de una eventual subvención. Además, el decreto recogía las anteriores categorizaciones de los establecimientos a través de su agrupamiento en: a) establecimientos que perciben aranceles, y b) establecimientos que “no perciben aranceles, ni ningún otro pago por enseñanza o servicios adicionales docentes prestados al alumnado”. Para los que percibían aranceles, estableció una clasificación en función las características económicas de la zona y de la población escolar, el tipo de enseñanza impartida, los resultados del estudio del último balance y la necesidad del establecimiento como unidad escolar en su zona de influencia. En función de esos aspectos se otorgaba puntaje a los establecimientos agrupándolos en tres categorías con límites máximos de contribución estatal (categoría A hasta el 80 por ciento, categoría B hasta el 60 por ciento y Categoría C hasta el 40 por ciento); e introdujo por primera vez la participación de la Secretaría de Hacienda en el control de las subvenciones (Morduchowitz e Iglesias, 2011). Recién en 1991, el presidente Menem modificó el criterio de asignación de subvenciones (Decreto Nacional N° 2542).

Respecto de los organismos de control, en 1958 la Ley N° 14467 creó el Consejo Nacional de Educación Secundaria estipulando que le correspondía ejercer la supervisión de las escuelas privadas de ese nivel. En 1959, el Decreto Nacional N° 7728 creó la Dirección General de Enseñanza Privada y al año siguiente, mediante el Decreto Nacional N° 9247 se creó el Servicio Nacional de la Enseñanza Privada conformado “con una amplia estructura y extensas facultades con relación a la gestión, gobierno y supervisión del subsistema de educación privada” (Morduchowitz, 2002: 107). En 1968, pasó a denominarse Superintendencia Nacional de la Enseñanza Privada (Decreto Nacional N° 2704):

Por el tipo de funciones y la cantidad de dependencias a su cargo, prácticamente llegó a ser un ministerio de educación paralelo dentro del propio Ministerio de Educación nacional. En los hechos, las escuelas no sólo lograron mayor autonomía en su funcionamiento sino que lograron mayor autonomía por la vía de los organismos que debían supervisarlas (Morduchowitz, 2002: 113).

En suma, a partir de la década de los sesenta se consolida una institucionalidad específica de supervisión de las escuelas privadas³.

A mediados de la década de los setenta, se inicia el proceso de ruptura del régimen social de acumulación sustitutivo, cuya consecuencia se resumió en la emergencia de un ciclo desconocido de “polarización social” que se haría patente durante la década de los noventa. Para ese entonces, las escuelas privadas se encontraban altamente “publicadas”. El gobierno militar instalado en 1976 no trajo novedades para la regulación del sector privado: su principal intervención fue la transferencia a las provincias de los servicios educativos en manos del gobierno nacional correspondientes a los niveles inicial y primario (Ley de Facto N° 21809) (incluyendo a la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y a la Gobernación Nacional de Tierra del Fuego, Ley de Facto N° 21810) (Marcón, 1999). Tal proceso se había iniciado en 1960 con la transferencia de 680 escuelas y en 1978 se transfirieron la casi totalidad de los establecimientos de nivel primario (6.700 escuelas) (Filmus, 1998). Durante el período dictatorial se expandió el principio de subsidiariedad estatal educativa en Argentina (Braslavsky, 1985; Tedesco, 1987; Minteguiaga, 2008; Veleda, 2010) cuyas manifestaciones fueron la descentralización de las responsabilidades y un mayor compromiso con el financiamiento de la educación privada.

La presidencia de Alfonsín (1983-1989) enfatizó la intervención cultural sobre el sistema educativo resumido en la antinomia “autoritarismo-democracia” (Minteguiaga, 2008) sin mayores definiciones sobre el tema que ocupa. Sin embargo, las reivindicaciones en torno al “pluralismo educativo” y a la “libertad de enseñanza” cobraron impulso en una agenda que se potenciaría en la década posterior. Asimismo, la mencionada desinversión estatal durante el período dictatorial afectó los circuitos educativos donde concurrían los sectores populares (Braslavsky, 1985).

Morduchowitz (2002) muestra que la matrícula de las escuelas privadas del nivel primario declinó en forma abrupta desde fines del siglo XIX hasta la década de los cuarenta del siglo pasado; a partir de ese entonces comenzó a crecer. En términos absolutos, en cuarenta años (entre 1958 y 1998) la matrícula del sector privado del nivel primario se cuadruplicó (pasó de 289 mil a 1.123 mil alumnos); en cambio, la del sector estatal creció a la mitad de esa tasa. La variación quinquenal de la tasa de alumnos en escuelas privadas fue del 28 por ciento entre 1955 y 1960, del 30 por ciento entre 1960 y 1965, y del 15 por ciento entre 1965 y 1970 (Diniece, 2013).

³ La Ley N° 15420 de 1959 creó el Consejo Nacional de Educación Técnica y le atribuyó la competencia para la supervisión de los institutos adscriptos de esa especialidad quedando sin efecto en virtud de la Ley N° 19206 de 1971 (Bravo, 1984).

En el nivel medio si bien la tendencia fue creciente durante todo el siglo, la matrícula de las escuelas privadas pasó de 124 mil a 746 mil entre 1958 y 1998, con una tasa de crecimiento superior a la del primario (Morduchowitz, 1999). No obstante, ocultó su comportamiento relativo debido a que la tasa de crecimiento de la matrícula estatal durante la segunda mitad del siglo XX se expandió notablemente (reflejada en las tasas netas de escolarización de la población de 13 a 17 años del 45,9 por ciento en 1960 y del 62,8 por ciento en 1980, Abdala, 2010)⁴. En suma, el aumento en la matrícula de las escuelas privadas en la segunda mitad de siglo XX fue notable.

IV. Cuarto período: expansión moderada con segmentación social

En la década de los noventa se modifica la legislación nacional incorporándose la denominación de “escuelas públicas de gestión privada” con la LFE, ratificada en 2006 por la LEN; se transfiere la responsabilidad de la gestión escolar a las provincias; se introducen normas legales orientadas a sostener la inversión sectorial; y se consolida el sistema estatal de aportes financieros a las escuelas privadas. A la vez, la masificación educativa y la polarización social renuevan tensiones: se universaliza la cobertura del nivel medio institucionalizándose su obligatoriedad legal mientras amplios contingentes de la población empobrecida se constituyen en un nuevo “público escolar”. Se verifica un constante aumento de la matrícula de las escuelas privadas aunque sin la espectacularidad del período previo: de allí que puede denominárselo como de “expansión moderada con segmentación social”.

IV.1. La nueva legislación

En 1991 el presidente Menem introdujo modificaciones en los criterios para la asignación de subvenciones (Decreto Nacional N° 2542) destacándose la aparición de una retórica justificatoria fundada no ya en la equiparación salarial sino en la libertad de elección, la libertad de enseñanza y la libertad de aprender (Iglesias, 1999). Si bien se mantuvieron las tres categorías establecidas en el Decreto Nacional N° 15 de 1964, se modificó la con-

⁴ No se cuentan con estimaciones estadísticas que distingan la matrícula de las escuelas privadas con y sin subsidios estatales.

tribución estatal para los sueldos anuales complementarios y para los dos meses en los cuales los establecimientos no podían cobrar aranceles (Iglesias, 1999). Se incorporó la posibilidad del cobro de contribuciones para solventar el costo de la estructura no subvencionada que se consideraba “no necesaria” para la prestación del servicio educativo respecto de los planes oficiales (Morduchowitz, 2002). El decreto continuó reglamentando los aportes estatales a las escuelas privadas pese a la sanción de las dos leyes nacionales posteriores.

Entre 1992 y 1994 se traspasaron a las provincias los servicios educativos que conservaba el gobierno nacional (Filmus, 1998) mediante la Ley Nacional N° 24049, como así también las facultades sobre las escuelas privadas.

En 1993 la LFE estableció la regulación del derecho de enseñar y aprender y la estructura del sistema educativo nacional (integrado por los servicios estatales y privados de las jurisdicciones nacional, provincial y municipal). En 2006 fue derogada por la LEN: según el artículo 13, el Estado nacional, las provincias y la CABA reconocen, autorizan y supervisan el funcionamiento de las escuelas privada, confesionales o no confesionales, de gestión cooperativa y de gestión social. La LEN no alteró sustancialmente lo dispuesto por la LFE respecto de las escuelas privadas: i) ambas establecían que su funcionamiento estaba sujeto a la autorización, reconocimiento y supervisión de las autoridades correspondientes. ii) Ambas le otorgaban derecho a prestar esos servicios a la Iglesia Católica y a las confesiones religiosas inscriptas en el Registro Nacional de Cultos; a las sociedades, asociaciones, fundaciones y empresas con personería jurídica y a las personas físicas. La LEN amplió la autorización a cooperativas, organizaciones sociales y sindicatos. iii) Ambas leyes enunciaron que esos agentes tenían derecho a crear, administrar y sostener establecimientos educativos; matricular; evaluar y emitir certificados y títulos con validez nacional; nombrar y promover a su personal directivo, docente, administrativo y auxiliar; formular planes y programas de estudio; y participar del planeamiento educativo. La LEN agregó el derecho de aprobar el proyecto educativo institucional de acuerdo con su ideario. iv) Ambas leyes establecieron que esos agentes debían cumplir con la normativa y los lineamientos de la política educativa nacional y jurisdiccional; ofrecer servicios educativos que respondan a necesidades de la comunidad; brindar toda la información para la supervisión pedagógica y el control contable y laboral por parte del Estado. v) Ambas leyes le reconocen a los docentes el derecho a una remuneración mínima igual a la de los docentes de las escuelas estatales. La LEN agrega que dicha remuneración deberá establecerse conforme al régimen de equiparación fijado por la legislación vigente. vi) Para la asignación de aportes financieros estatales des-

tinados a los salarios docentes de las escuelas privadas, la LEN exige que éstos estén reconocidos por las autoridades jurisdiccionales competentes. Ambas leyes ordenan que la asignación estará basada en criterios de justicia social, teniendo en cuenta la función que cumple en su zona de influencia, el tipo de establecimiento, y el arancel que se establezca, agregando la LEN que también se tendrá en cuenta el proyecto e incluyendo que las entidades representativas de las instituciones educativas de gestión privada participarán del Consejo de Políticas Educativas del Consejo Federal de Educación. En conclusión, ni la LFE de 1993 ni la LEN de 2006 produjeron innovaciones sustanciales respecto de la regulación de las escuelas privadas: las mayores definiciones deben buscarse en el período previo a los noventa.

El rótulo “público” con el cual se designó a las escuelas privadas legalizó una situación de hecho con una nueva retórica. Feldfeber (2003, 2011) señaló que si bien se amplió el alcance lo “público” al incorporar al conjunto de la oferta educativa obligatoria, en el mismo movimiento redujo su significado a un problema de gestión escolar y posesión de edificios concluyendo que si toda la educación es “pública” coloca fuera de discusión el financiamiento estatal a las escuelas privadas. Es tan cierta la afirmación como que esas condiciones se encontraban presentes previamente a la sanción de la ley.

No es fácil sostener que el incremento de la matrícula de las escuelas privadas es un resultado buscado por la política educativa. Si bien a través de omisiones y habilitaciones diversas se modeló el desarrollo del sector privado, en especial desde la década de 1960, no se encuentran reformas institucionales tales como las ocurridas en otros casos (por ejemplo, Chile). Morduchowitz (2002: 114) sostiene que “(...) a cada señal de profundización y consolidación de la asistencia y equiparación estatal, le siguió una clara expansión de la participación del sector privado”. La paulatina conversión de las escuelas privadas en cada vez “más parecidas” a las estatales (con la habilitación para emitir títulos válidos y con la equiparación de los salarios y carreras docentes) tuvo efecto a la hora de captar matrícula; sin embargo, ese proceso se aleja del universo de las políticas educativas privatizadoras (Gamallo, 2002). La participación de las escuelas privadas no adoptó la forma institucional de un cuasimercado: la subvención estatal continuó orientada hacia los responsables de los establecimientos (la oferta) y no a través del subsidio a las familias⁵. El arreglo institucional no sufrió alteraciones

⁵ “En un cuasimercado, el Estado retiene el control financiero ya sea otorgando cupones (*vouchers*) individuales o, más comúnmente, designando intermediarios bien informados encargados de adquirir los servicios en nombre de los usuarios finales. (...) el servicio no es provisto por el Estado sino que queda a cargo de terceros (con y sin fines de lucro) que compiten entre sí por la clientela de tales servicios” (Le Grand, 1998: 725).

sustanciales sino un incremento gradual en sus condiciones de “publicación”.

Muchos estudios señalan que el deterioro de la inversión pública sectorial, que afectó a la educación estatal, constituye una política de privatización. Efectivamente, es la hipótesis de Starr (1993) cuando habla de “privatización por demanda”⁶. Otros afirmaron el papel estatal subsidiario a partir de la sanción de la LFE (Gentilli, 1997; Feldfeber, 2003; Ruiz, 2009; entre otros). En el campo de las ideas, en esa línea se inscriben los trabajos de De Imaz et al. (1993), de Llach (1997) y las propuestas de la Fundación de Investigaciones Económicas y Sociales (FIEL); el anteproyecto de la ley elaborado por el PEN contenía propuestas de municipalización escolar que fueron rechazadas por el Congreso Nacional (Echenique, 2005), entre otras. Tedesco y Tenti Fanfani (2001) sintetizan ambas líneas de razonamiento: por una parte, la literatura de orientación neoliberal no reconoce la reforma argentina educativa como propia; por la otra, la de orientación crítica la considera como la operacionalización de las políticas neoliberales. Los autores ilustran el apoyo inicial que recibió dicha ley por parte de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (Ctera), en oposición al proyecto original, y la progresiva resistencia a su implementación por parte de los docentes sindicalizados; dicha oposición fue acompañada por amplios sectores del campo de las “ciencias de la educación”:

Todo parece indicar que la política educativa fue una típica política sectorial y relativamente autónoma de lo que sucedía en los otros frentes de gobierno, más prioritarios porque influían más directamente sobre los intereses de los grandes actores económicos nacionales e internacionales y sobre la vida cotidiana de la gente (Tedesco y Tenti Fanfani, 2001: 27).

En todo caso, la gran transformación de la época fue la transferencia de las escuelas de nivel medio y terciario a las provincias y la modificación de la estructura de los niveles educativos como producto de la implementación de la LFE. Si bien en un sentido la transferencia puede considerarse como

⁶ Starr (1993) indica que el paro de los programas públicos y el rechazo por el gobierno de ciertos tipos de responsabilidad (“privatización implícita”) o, en un nivel menos drástico, la limitación de servicios públicamente producidos en volumen, disponibilidad o calidad, causan un giro de los consumidores hacia sustitutos producidos por el sector privado (“privatización por desgaste”), en función de la modificación de las preferencias y motivaciones de los usuarios con capacidad de pago independientemente de la existencia de una política estatal que estimule dicha oferta o bien que pretenda sustituir una por otra. Algunos denominan “autofocalización” a ese proceso: si bien el servicio está disponible para todos se desincentiva el uso a ciertos grupos sociales (Grosh, 1992).

una expresión de subsidiariedad de las provincias respecto del gobierno nacional, su calificación como política de privatización es inaceptable. En consecuencia, más allá de los intentos de instalación de escuelas “*charter*” en algunas provincias (Rivas, 2004) y del desarrollo de escuelas privadas en urbanizaciones cerradas como prolongación de los procesos de autosegregación residencial (Carli, 2003; Del Cueto, 2007), no se encuentran acciones que puedan ser calificadas como privatista en el campo educativo, a diferencia de lo sucedido con el Estado empresario (energía eléctrica, gas y petróleo, telecomunicaciones, etc.) y con otros sectores sociales como el sistema previsional (Isuani y San Martino, 1993; Grassi y Danani, 2008). El modelo de financiamiento no sufrió modificaciones. Las cosas tampoco cambiaron en 2006:

La nueva ley de educación recogió un amplio apoyo político, y la adhesión de los dos actores sociales principales en este campo en Argentina: los sindicatos docentes, que se reconocen como coautores de la reforma, y —aunque con ciertas reservas— de los sectores de Iglesia Católica vinculados a la cuestión educativa. De la plataforma sindical la ley recoge su definición de la educación como bien público y gratuito y como derecho social, la asunción del papel del Estado como responsable principal de proveer y financiar la educación y garantizar el ejercicio equitativo de este derecho, el incremento del financiamiento público y ciertas prerrogativas de estatus laboral. Varios aspectos sensibles para la Iglesia fueron recibidos en la ley: el reconocimiento de la familia como agente natural y primario de la educación, y del derecho a la elección de institución educativa; la responsabilidad principal e indelegable del Estado en la política educativa y la organización de la educación; y la existencia de un solo sistema educativo nacional, integrado por los servicios educativos de gestión estatal y privada (de donde se extrae la pervivencia de la tradicional subvención estatal de establecimientos privados) (Bentancur, 2010: 8).

En adición, hacia fines de los noventa y a partir de la crisis salarial docente se incorporó un mecanismo legal de financiamiento para sostener un nivel adecuado de inversión educativa. El Fondo Nacional de Incentivo Docente (Fonid) fue creado en 1998 por la Ley N° 25053 y prorrogado en 2004 por la Ley N° 25919 asignando un complemento salarial a todos los docentes del país. A partir de 2003, la distribución de recursos nacionales entre las provincias constituyó uno de los pilares de la política educativa nacional (Rivas, 2009). La nueva configuración de relaciones con los sindi-

catos docentes posibilitó la sanción de la Ley N° 26075 de financiamiento educativo que estableció como meta una inversión del 6 por ciento del PBI destinado a Educación, Ciencia y Tecnología, incluyendo un componente salarial destinado a las once provincias más pobres del país (Cippec, 2012). Además, se dispusieron de distintos programas compensatorios orientados tanto a los alumnos (becas y materiales educativos) como a la oferta, entre los cuales pueden incluirse los destinados a la construcción de escuelas (Rivas, 2009). Vale decir que el crecimiento de la matrícula de las escuelas privadas se produjo en un contexto de alta inversión estatal⁷.

Si bien los noventa se ofrecieron a la crítica por la vigencia del “ideario neoliberal”, es necesario comprometer una visión que recoja las particularidades del sinuoso desarrollo político-institucional. Desde la primera insurrección militar al orden constitucional en 1930, ni los gobiernos electos ni los regímenes militares que los derrocaban completaron sus mandatos, siendo la inestabilidad política la regla durante ese lapso (Sábato y Schwarzer, 1985). Los gobiernos civiles (Perón entre 1946 y 1955, Frondizi entre 1958 y 1962, Illia entre 1963 y 1966, Cámpora entre 1973 y 1974, Perón y su vicepresidenta Martínez entre 1974 y 1976) fueron amenazados por asonadas militares, finalmente concretadas en casi todos los casos. Los gobiernos militares tampoco fueron ajenos a los “golpes de palacio” y la inestabilidad recorrió también sus administraciones (Sábato y Schwarzer, 1985). Recién en 1983, el presidente Alfonsín inicia el período democrático con sufragio obligatorio y universal de mayor vigencia en la historia nacional, que llega hasta nuestros días. Durante su mandato tuvo lugar el debate de la Ley 1420 en el Congreso Pedagógico Nacional; en la administración de su sucesor, es decir, luego de un período de normalización del funcionamiento de las instituciones de la república, se concreta la postergada actualización normativa con la sanción de la LFE⁸.

La LFE regularizó situaciones de hecho, en ciertos casos, y de normas menores y de dudosa constitucionalidad en otros, constituyendo un sinceramiento de anomalías sobre las cuales se había construido el marco normativo del sector privado. El punto controversial (la denominación de “escuela pública de gestión privada”) no hizo más que poner negro sobre

⁷ Por un lado, la LFE ya indicaba que la inversión estatal consolidada en educación debía ser duplicada gradualmente, meta no cumplida. Por otro lado, si bien Cippec (2012) indicaba el cumplimiento de la meta del 6 por ciento, el nuevo cálculo del PBI realizado con posterioridad al citado estudio corrige dicha estimación, de acuerdo a lo señalado por Narodowski y Moschetti (2014).

⁸ Debe mencionarse el álgido enfrentamiento (conocido como “laica o libre”) ocurrido en 1958 desde la firma del Decreto N° 6403 y la sanción de la llamada “ley Domingorena” (N° 14457) respecto del funcionamiento de las universidades privadas (Feldfeber, 2011).

blanco los atributos, competencias y capacidades ya conquistadas. En consecuencia, puede aceptarse que la inestabilidad política no facilitó un debate legislativo de fondo sobre el sistema educativo durante un largo y oscuro período y que las escuelas privadas eran bastante “públicas” antes de la LFE.

Un segundo argumento alude a las recurrentes transacciones administrativas propias de los vacíos en el marco legal argentino (Nino, 1992). La anomia y la cultura de la transgresión son características que se encuentran en las raíces de la historia argentina y que cuentan con elevados niveles de aceptación social (Nino, 1992; Isuani, 2002; PNUD, 2005; Hernández, 2005; Gamallo, 2007). Esa tendencia a la ilegalidad introduce el problema de la limitada validez de la norma legal para orientar los comportamientos de los agentes manifestando la ineptitud estatal tanto respecto de la capacidad burocrática de fiscalización como de sanción por parte de las instituciones judiciales (Isuani, 1996). El conjunto de atributos públicos que fueron adquiriendo las escuelas privadas a lo largo del siglo XX se presumen de dudosa constitucionalidad y ausentes de deliberación “pública” (legislativa): con excepciones, el entramado normativo se nutrió de decretos presidenciales, tanto durante gobiernos de facto como de gobiernos civiles, con lo cual dicha condición fue deudora de los intersticios y oportunidades que abrió la inestabilidad institucional y la conducta desapegada a la ley (Nino, 1992). En suma, ese proceso de “publicación” estuvo cargado de excepcionalidades institucionales que la LFE en cierto modo vino a reparar.

IV.2. La polarización social

Desde el punto de vista de la estructura social, las características principales del régimen de acumulación que Torrado (2010) llama “aperturista” (1976-2002) fueron: el aumento de la clase obrera autónoma, forma de manifestación de la ampliación de las condiciones de empleo informal y precario, alimentada por trabajadores asalariados urbanos que perdieron sus antiguas posiciones expresando un proceso de movilidad social descendente intra- e intergeneracional; el aumento más lento del empleo urbano que el pasado, favoreciendo la movilidad social especialmente de la población de antigua residencia urbana; la expansión de la clase media se dio comparativamente en mayor medida en su estrato autónomo (pequeños productores, cuentapropistas); menor crecimiento de las clases medias asalariadas, con una mayor presencia de empleo precarizado:

...se hizo más intensa la polarización entre los muy pobres y los muy ricos, destruyendo, en el camino, uno de los atributos distinti-

vos de nuestro país: la existencia de amplios estratos medios formados y consolidados a lo largo de casi un siglo (Torrado, 2010: 57).

La recesión económica iniciada en 1998 condujo al derrumbe del régimen de convertibilidad, a fines de 2001; la economía argentina ingresó en una de sus crisis más agudas (Belini y Korol, 2012). El período posterior se caracteriza por el quiebre de la tendencia recesiva y la inauguración de una notable bonanza macroeconómica, si bien luego de 2007 se amesetaron algunas de esas virtudes. El crecimiento económico, el aumento de los niveles de empleo y la caída de la incidencia de la pobreza urbana no impidieron la permanencia de un importante contingente de trabajadores precarizados, que sobrepasan el tercio de los asalariados. Movilidad social limitada y polarización social se ofrecen como componentes centrales de esa etapa. La heterogeneidad estructural, la segmentación de los mercados de trabajo y la emergencia de sectores marginales al modelo de acumulación continúan siendo patrones relativamente invariables de un régimen de acumulación excluyente (Salvia, 2011)⁹. La masificación de la educación de nivel medio dio cita a un nuevo “público escolar” transitando hacia un régimen de escolarización con segmentación social.

IV.3. La evolución de la matrícula escolar

Dos cuestiones caracterizan al período posterior a los años noventa: i) el constante aumento relativo de la matrícula de las escuelas privadas, con la particularidad que a partir de 2003 crece en términos absolutos en mayor medida que la de las estatales; ii) la creciente concentración de población escolar pobre en las escuelas estatales.

En 1990, el 19,3 por ciento de los alumnos del nivel primario se encontraban matriculados en escuelas privadas, en 1995 era del 21,3 por ciento, en 2000 cae al 20,6 por ciento (probablemente como producto de la crisis socioeconómica), en tanto que en 2005 esa tasa llegaba al 22 por ciento y en 2010 al 24,9 por ciento (Diniece, 2013). En el nivel medio la tasa fue del 28,2 por ciento en 1991 y del 30 por ciento en 1996 (Morduchowitz, 1999), del 26,9 por ciento en 2000, del 27,9 por ciento en 2005 y del 27,8 por ciento en

⁹ Una abundante bibliografía analiza el efecto sobre la estructura social del período de la posconvertibilidad. Un amplio conjunto coincide en afirmar que, pese al crecimiento de la actividad económica y del nivel de empleo, los patrones estructurales se caracterizan por líneas de continuidad con el período previo (Lavopa, 2008; Lindemboin, 2008; Salvia et al., 2008; Dalle, 2011; Salvia y Quartulli, 2011). En cambio, los menos identifican significativos puntos de ruptura con el período previo (Palomino, 2007, 2013; Panigo y Neffa, 2009; De Angelis et al., 2013).

2010 (Cuadro 1). Considerando los niveles educativos obligatorios (inicial, primaria y secundaria), el 27,1 por ciento de la matrícula escolar de educación común se encontraba en las escuelas privadas en 2010 (Cuadro 1). Durante el período 1998-2002, la distribución relativa de la matrícula escolar entre el sector estatal y el sector privado educativo se mantuvo constante, con una ligera variación en favor del sector estatal. En cambio, durante el período 2003-2010, el incremento relativo es de 3,3 puntos porcentuales, irrelevante en el nivel medio (0,8 puntos porcentuales) y más significativo en el nivel inicial y en el primario (4,5 y 4,4 puntos porcentuales respectivamente) (Cuadro 1).

Cuadro 1

Argentina. Matrícula escolar en escuelas públicas de gestión privada por nivel educativo. Años 1998-2010 (en porcentaje sobre el total de la matrícula escolar)

Año	Nivel educativo			Total
	Inicial	Primario	Secundario	
1998	28,9	20,8	27,1	24,1
1999	28,2	20,2	26,6	23,5
2000	28,2	20,6	26,9	23,9
2001	28,3	20,5	27,0	23,9
2002	27,7	20,4	26,9	23,8
2003	28,1	20,6	27,0	24,0
2004	29,3	21,1	27,6	24,6
2005	30,3	22,0	27,9	25,4
2006	30,7	22,2	28,0	25,6
2007	31,0	23,0	28,2	26,0
2008	31,8	23,9	28,2	26,7
2009	32,4	24,4	28,2	27,0
2010	32,2	24,9	27,8	27,1
Variación 2002-1998 (pp)	-1,2	-0,4	-0,1	-0,3
Variación 2010-2003 (pp)	4,5	4,5	0,8	3,3

Fuente: elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos del Ministerio de Educación de la Nación.

Durante el período 2003-2010 la matrícula del sector estatal creció en 31 mil alumnos mientras que la del sector privado lo hizo en 401 mil, considerando los tres niveles obligatorios. Entre 1950 y 1991 la matrícula del sector privado en los niveles primario y secundario creció (casi 1,8 millones de estudiantes) pero en ningún caso superó a la del sector estatal (4,85 millones): lo destacado del período posterior a 2003 es el cambio de ten-

dencia en cuanto al factor dinámico de incorporación de alumnos (Cuadro 2). En el nivel inicial, el incremento sucedió en ambos sectores, pero fue más pronunciado en el privado; en cambio, en el primario, el crecimiento del sector privado fue extraordinario (casi 200 mil alumnos), en tanto en el sector estatal fue notable la caída (188 mil alumnos); por último, en el nivel secundario si bien crecen ambos, fue mayor el incremento del sector estatal (118 mil) que el del sector privado (80 mil). Además, puede observarse el incremento relativo de cada período: mientras entre 2003 y 2010 se eleva un 4,6 por ciento la matrícula escolar total, la del sector privado lo hace en un 17,9 por ciento, en tanto la del sector estatal no varía (0,4 por ciento); dicho aumento en el sector privado es notable en el nivel inicial (34,5 por ciento) y en el primario (20,9 por ciento), y elevado en el secundario (8,5 por ciento).

Cuadro 2

Argentina. Matrícula escolar en escuelas públicas de gestión privada por nivel educativo. Años 1998-2010 (en absolutos)

Año	Inicial		Primario		Secundario		Total		Total
	Estatal	Privado	Estatal	Privado	Estatal	Privado	Estatal	Privado	
1998	830.720	337.223	3.653.289	957.087	2.327.190	864.249	6.811.199	2.158.559	8.969.758
1999	848.123	332.610	3.679.308	929.201	2.410.047	871.465	6.937.478	2.133.276	9.070.754
2000	894.922	351.675	3.704.973	963.033	2.500.413	919.488	7.100.308	2.234.196	9.334.504
2001	900.870	354.820	3.735.696	963.432	2.544.841	940.813	7.181.407	2.259.065	9.440.472
2002	909.994	348.426	3.757.646	961.689	2.550.133	940.336	7.217.773	2.250.451	9.468.224
2003	903.332	352.679	3.667.286	953.630	2.540.767	941.423	7.111.385	2.247.732	9.359.117
2004	913.934	378.138	3.664.573	982.206	2.520.686	959.177	7.099.193	2.319.521	9.418.714
2005	923.107	401.422	3.584.266	1.013.138	2.492.211	966.416	6.999.584	2.380.976	9.380.560
2006	923.166	409.356	3.602.042	1.030.497	2.492.796	970.069	7.018.004	2.409.922	9.427.926
2007	941.965	422.944	3.579.528	1.066.315	2.486.005	978.524	7.007.498	2.467.783	9.475.281
2008	967.291	451.467	3.550.088	1.113.937	2.528.547	994.585	7.045.926	2.559.989	9.605.915
2009	981.199	471.074	3.509.259	1.134.171	2.599.336	1.019.895	7.089.794	2.625.140	9.714.934
2010	1.000.388	474.477	3.484.217	1.153.246	2.657.956	1.021.672	7.142.561	2.649.395	9.791.956
Variación 2002-1998 (#)	79.274	11.203	104.357	4.602	222.943	76.087	406.574	91.892	498.466
Variación 2010-2003 (#)	97.056	121.798	-183.069	199.616	117.189	80.249	31.176	401.663	432.839
Variación 2002-1998 (%)	9,5	3,3	2,9	0,5	9,6	8,8	6,0	4,3	5,6
Variación 2010-2003 (%)	10,7	34,5	-5,0	20,9	4,6	8,5	0,4	17,9	4,6

Fuente: elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos del Ministerio de Educación de la Nación.

En suma, el incremento de la matrícula escolar entre 2003 y 2010 en los tres niveles en conjunto (432 mil alumnos) es similar al del sector privado. Las diferencias son notables respecto del período previo (1998-2002): en

ese lapso la matrícula escolar se incrementó en casi 500 mil alumnos; sin embargo el grueso de ese aumento correspondió al sector estatal (406 mil). En consecuencia, si bien la participación relativa del sector privado aumentó pero manteniéndose entre un 23 y un 27 por ciento, a partir de 2003 se verificó un cambio de tendencia en cuanto al flujo de crecimiento absoluto del sector privado respecto del estatal. Si bien sigue siendo preponderante la captura de matrícula por parte de las escuelas estatales, el sector privado se presenta como el componente dinámico en el lapso considerado, si bien es imposible diferenciar entre las escuelas que reciben aportes y entre las que no los reciben.

Una última evidencia refiere a la “segmentación social”. Analizando el periodo posterior a 2003, entre el 85 y el 90 por ciento de los estudiantes que habita los hogares de la población escolar (HPE) que corresponden al primer quintil (Q1) de ingreso total familiar per cápita (ITFFPC) concurren a las escuelas estatales. El comportamiento de ese estrato muestra estabilidad: parecen ser quienes no pueden elegir. El factor demográfico (esos hogares tienen en promedio un mayor número de niños) explica que la asistencia al sector estatal sea de tal magnitud (y no menor). De todos modos, no puede dejar de advertirse el repunte de los asistentes a escuelas privadas en 2011 representando el 15,2 por ciento de ese colectivo¹⁰.

Cuadro 3

Argentina. Hogares urbanos con presencia de niños y jóvenes de 5 a 18 años en hogares urbanos que asisten a un establecimiento educativo de educación primaria y secundaria según tipo de gestión, en hogares por quintiles de ingreso per cápita familiar. Período 2003-2011 (en porcentajes)

Q	2003		2005		2007		2009		2011	
	Estatal	Privado	Estatal	Privado	Estatal	Privado	Estatal	Privado	Estatal	Privado
Q1	88,8	11,2	90,2	9,8	88,6	11,4	87,1	12,9	84,8	15,2
Q2	79,4	20,6	71,7	28,3	71,7	28,3	67,3	32,7	68,6	31,4
Q3	61,1	38,9	56,3	43,7	55,6	44,4	58,2	41,8	56,7	43,3
Q4	50,9	49,1	40,6	59,4	39,9	60,1	41,1	58,9	45,2	54,8
Q5	34,9	65,1	29,3	70,7	31,0	69,0	30,5	69,5	32,0	68,0
Total	71,8	28,2	67,8	32,2	67,7	32,3	66,2	33,8	66,9	33,1

Nota: la distribución de los hogares en quintiles corresponde a la distribución de la población urbana total.

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta Permanente de Hogares, tercer trimestre.

¹⁰ La reformulación de la Encuesta Permanente de Hogares de 2003 distinguió a los asistentes a escuelas estatales y a privadas.

Del conjunto de los alumnos que concurren a escuelas estatales, el 56 por ciento pertenecen a hogares del Q1, y si se agregan los provenientes del Q2, se alcanza al 80 por ciento (Gamallo, 2011). Gasparini et al. (2011) concluyen que mientras mayor es el poder adquisitivo de la familia, menor es la probabilidad de asistir a una escuela estatal. Entre 1992 y 2010 esa probabilidad se mantuvo relativamente constante para el quintil más pobre mientras que disminuyó para el resto: del total de alumnos del Q1, el 92 por ciento asiste a un establecimiento estatal y ese porcentaje no varió en el periodo 2003-2009 (Gasparini et al., 2011).

Es significativo el comportamiento del Q2 entre 2003 y 2011: aumenta la asistencia al sector privado en casi 11 puntos porcentuales (Cuadro 3): si bien son hogares con bajos ingresos, su tendencia de pasaje al sector privado casi duplica al promedio general.

De todos modos, interesa destacar la caracterización de los HPE pertenecientes al Q1. Que se vuelquen masivamente a la escuela estatal es una consecuencia de cierta desigualdad en el patrón distributivo, de la progresividad que asume el gasto estatal en educación obligatoria y del efecto diferencial de la incorporación del sistema de precios en la provisión del servicio educativo privado; es también resultado de la lógica interna de distribución de hogares por quintiles de IPCF. En ese sentido, la distribución de la asistencia escolar hacia el sistema pago acompañando a la curva ascendente de los ingresos no debería causar sorpresa. Sin embargo, se quiere enfatizar que la asistencia diferencial a las escuelas de uno u otro tipo de gestión no es un problema de disponibilidad de ingresos sino de las características sociológicas de los HPE que tienden a ser asignados de manera diferencial entre un sector de provisión y otro. En otras palabras, la población escolar asistente al sector estatal (que mayoritariamente se ubican en el Q1) se describe como numerosa, pauperizada, con menores ingresos relativos, con mayor presencia de hogares monoparentales, con menores perceptores de ingreso (debido a una menor participación económica femenina), con menor capital educativo familiar, y con peores condiciones habitacionales. En consecuencia, la asistencia a las escuelas estatales no es un problema de ingresos, sino de una notable y larvada asignación de “públicos escolares” de diferente condición social¹¹. Por esa

¹¹ El análisis de la evidencia se encuentra en elaboración pero puede adelantarse, con base a la Encuesta Permanente de Hogares Urbanos de 2011, que: considerando la mediana de IPCF la mayor diferencia relativa se observa entre los HPE del Q2 y el Q1, los primeros tienen una mediana de ingresos superior en un 51,8 por ciento (1000 pesos y 481 pesos respectivamente); en cambio entre el Q3 y el Q2 y entre el Q4 y el Q3 la diferencia es menor (aproximadamente del 33 por ciento para cada situación) y se eleva algo más entre el Q5 y el Q4. Al analizar la tasa de dependencia del hogar se observa también que la situación de los HPEQ1 es peor a los restantes: un 62,2 por ciento de

razón se considera al período como de expansión moderada con segmentación social¹².

V. Cierre

La reconstrucción histórica permite colocar en perspectiva los acontecimientos del presente. Respecto del período reciente, la hipótesis de la “privatización por demanda” ofrece una mayor plausibilidad que ciertas afirmaciones corrientes sobre el efecto de la “década neoliberal”, entendida como un conjunto coherente y sistemático de políticas educativas orientadas en la búsqueda de ese resultado.

En lugar de observarse un proceso de “privatización” de lo público se indica una larga marcha de la “publicación” de lo privado. Para que las escuelas privadas funcionaran en el contexto de provisión de educación obligatoria y para que su “mercancía” fuera realizable debieron parecerse cada vez más a las escuelas estatales a la vez que diferenciarse de ellas (proporcionando los beneficios de la distinción).

Paradójicamente, lo que aparece como un triunfo de “lo común” (la educación impuesta por el Estado) se matiza en un recorrido inverso donde

aquellos presentan más de tres miembros por cada ocupado del hogar; casi duplicando la situación de los HPEQ2 y triplicando la de los HPEQ3. El 26 por ciento de los HPE son monoparentales en tanto el 74 por ciento son nucleares: los primeros son más frecuentes en el Q1 que en el resto de la distribución, y entre ellos, el 79,5 por ciento envían a sus hijos a escuelas estatales. En el caso de los hogares nucleares, la situación tiene un distribución diferente en función de la combinación entre la condición ocupacional de los cónyuges: con ambos ocupados, cae al 64 por ciento la asistencia al sector estatal y se incrementa al 36 por ciento al sector privado; en cambio, frente a la presencia de un jefe varón ocupado y una cónyuge mujer inactiva o desocupada, la distribución es similar a la de los hogares monoparentales: 76 por ciento de asistencia a escuelas estatales y 24 por ciento de asistencia a escuelas privadas. El nivel de actividad femenina es relevante para entender la asistencia a escuelas privadas. Considerando el máximo nivel educativo alcanzado por el jefe o cónyuge del hogar, la diferencia entre los HPEQ1 y el resto de los hogares es también notable: el 65,8 por ciento de los HPEQ1 expresan hasta “secundaria incompleta” como máximo nivel educativo alcanzado, característica mejora en los HPEQ2, si bien el quiebre se observa a partir de los HPEQ3. Las características habitacionales ofrecen evidencia del punto de vista: el hacinamiento alcanza a casi el 40 por ciento de los HPEQ1, un 28 por ciento presenta un régimen de tenencia de la vivienda irregular y un 17 por ciento tiene provisión de agua por fuera de la vivienda; esa distribución de atributos en esa proporción no se observa en ninguno de los restantes grupos de hogares.

¹² En 1992, el 44,7 por ciento de los estudiantes de grado de la UBA habían egresado de escuelas secundarias privadas; en 1996, creció al 49,4 por ciento; en 2000 al 53 por ciento; 2004 al 55 por ciento y finalmente 2011, al 57,4 por ciento. La UBA tenía 168 mil estudiantes en 1992 en tanto contaba con 263 mil en 2011. La población de la UBA es consecuente con el cambio del perfil social de las escuelas estatales.

ciertos grupos sociales confiscan, a través de las barreras establecidas por el sistema de precios, ciertos ámbitos educativos. Si bien ese comportamiento fue prototípico de las élites, se popularizó hacia los sectores medios (y hacia otros sectores sociales menos aventajados) gracias a la aplicación de subvenciones. En ese sentido, se advierte la tensión entre la aspiración colectiva, indicada en un mayor nivel de escolarización y por un mayor número de años sostenida en la retórica del derecho a la educación como obligación del Estado, y las preferencias diferenciadas manifestadas por los diferentes públicos escolares, sostenida en la retórica del derecho a la libertad de elección educativa. La mercantilización educativa, en tanto legitimadora de la distribución de una mayor capacidad de elección de esos públicos escolares, aporta una solución suave de interdicción de ciertos grupos sociales.

Bibliografía

- Abdala, Félix (2010). "Población y educación", en Lattes, Alfredo E. (coord.), *Dinámica de una ciudad. Buenos Aires, 1810-2010*, Buenos Aires, Dirección General de Estadísticas y Censos.
- Belini, Claudio y Juan Carlos Korol (2012). *Historia económica de la Argentina en el siglo XX*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Bentancur, Nicolás (2010). "La reciente generación de leyes educativas en América Latina: ¿un nuevo direccionamiento para nuestros sistemas educativos? (análisis de los casos de Argentina, Chile y Uruguay)", ponencia presentada en el Congreso 2010 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Toronto.
- Bobbio, Norberto (1989). *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Boyer, Robert (1989). *La teoría de la regulación: un análisis crítico*, Buenos Aires, Humanitas.
- Braslavsky, Cecilia (1985). *La discriminación educativa en Argentina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Bravo, Héctor Félix (1984). *El Estado y la enseñanza privada*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- Bravo, Héctor Félix (1985). "Génesis y significación de la Ley 1420", en Bravo, Héctor (comp.), *A cien años de la Ley 1420*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Carli, Sandra (2003). "Educación pública. Historias y promesas", en Feldbeber, Myriam (comp.), *Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo*, Buenos Aires, Noveduc.
- Cippecc (2012). *Monitoreo de la ley de financiamiento educativo. Informe final*, Buenos Aires, Cippec.

- Dalle, Pablo (2011). “Movilidad social intergeneracional desde y al interior de la clase trabajadora en una época de transformación estructural (AMBA: 1960-2005)”, en *Laboratorio N° 24. Estudios sobre cambio estructural y desigualdad social*, Año XII, N° 24, verano.
- De Angelis, Ignacio, Mariana Calvento y Mariano Roark (2013). “¿Hacia un nuevo modelo de desarrollo? Desde la teoría de la regulación. Argentina 2003-2010”, en *Revista Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, Vol. 173, N° 44, abril-junio.
- De Imaz, José Luis, Juan Carlos Auernheier, María Nicholson y Antonio Paz (1993). *Informe blanco sobre el sistema educativo argentino*, Buenos Aires, Fundación Banco de Boston.
- De Ipola, Emilio (1989). “Lo nacional-popular y los populismos realmente existentes”, en De Ipola, Emilio, *Investigaciones políticas*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Del Cueto, Carla Muriel (2007). “Fragmentación social y estrategias educativas en urbanizaciones cerradas”, en Narodowski, Mariano y Mariana Gomez Schettini (comps.), *Escuelas y familias. Problemas de diversidad cultural y justicia social*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Di Stéfano, Roberto (2002). “1776-1860. De las cofradías coloniales al auge mutualista”, en Di Stéfano, Roberto, Hilda Sabaro, Luis Alberto Romero y José Luis Moreno (eds.), *De las cofradías a las organizaciones de la sociedad civil. Historia de las iniciativas asociativas en Argentina*, Buenos Aires, GADIS.
- Diniece (2013). “A propósito del debate sobre la evaluación de la matrícula del sector privado”, Buenos Aires, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Ministerio de Educación.
- Dubet, François y Danilo Martuccelli (1997). *En la escuela. Sociología de la experiencia escolar*, Buenos Aires, Editorial Losada.
- Echenique, Mariano (2005). *La propuesta educativa neoliberal. Argentina (1980-2000)*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones.
- Feldfeber, Myriam (2003). “Estado y reforma educativa: la construcción de nuevos sentidos para la educación pública en la Argentina”, en Feldfeber, Myriam (comp.), *Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo*, Buenos Aires, Noveduc.
- Feldfeber, Myriam (2011). “¿Es pública la escuela privada? Notas para pensar en el Estado y en la educación”, en Perazza, Roxana (comp.), *Mapas y recorridos de la educación de gestión privada en la Argentina*, Buenos Aires, Aique.
- Filmus, Daniel (1998). “La descentralización educativa en el centro del debate”, en Isuani, Ernesto y Daniel Filmus (comp.), *La Argentina que viene. Análisis y propuestas para una sociedad en transición*, Buenos Aires, Unicef-Flasco-Norma Ediciones.
- Gamallo, Gustavo (2002). “Orientación a la demanda en la reforma de los servicios sociales”, Tesis de Maestría, Universidad de Buenos Aires.
- Gamallo, Gustavo (2007). *Resetear la sociedad. Ideas de los jóvenes sobre la corrupción*, Buenos Aires, PNUD-Embajada Británica en Buenos Aires.

- Gamallo, Gustavo (2011). “Mercantilización del bienestar. Hogares pobres y escuelas privadas”, en *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, N° 55, octubre.
- Gamallo, Gustavo (2012). “Mercantilización del bienestar. Escuelas privadas en la ciudad de Buenos Aires (2002-2009)”, Tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires.
- Gasparini, Leonardo, David Jaume, Monserrat Serio y Emmanuel Vásquez (2011). “La segregación escolar en Argentina”, Documento de Trabajo N° 123, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, La Plata.
- Gentilli, Pablo (1997). “Adiós a la escuela pública. El desorden neoliberal, la violencia del mercado y el destino de la educación de las mayorías”, en Gentilli, Pablo (comp.), *Cultura, política y currículo. Ensayos sobre la crisis de la escuela pública*, Buenos Aires, Editorial Losada.
- Grassi, Estela y Claudia Danani (2008). “Ni error ni omisión. El papel de la política de estado en la producción de las condiciones de vida y de trabajo. El caso del sistema previsional de la Argentina”, en Lindenboim, Javier (comp.), *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI*, Buenos Aires, Eudeba.
- Grosh, Margaret (1992). “De los principios a la práctica: la focalización de los programas sociales en América Latina”, Technical Department Document N° 21, Banco Mundial, Washington D.C.
- Hernández, Antonio (2005). “Consideraciones preliminares”, en Hernández, Antonio, Daniel Zovatto y Manuel Mora y Araujo, *Argentina una sociedad anómica*, México D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- Iaies, Gustavo y Andrés Delich (2009). “Sistemas educativos y cohesión social: la reconstrucción de ‘lo común’ en los estados nacionales del Siglo XXI”, en Schwartzman, Simon y Cristian Cox (eds.), *Políticas educativas y cohesión social en América Latina*, Santiago de Chile, Cieplan.
- Iglesias, Gustavo (1999). “Capítulo 2”, en Morduchowicz, Alejandro (coord.), *La educación privada en la Argentina: historia, regulaciones y asignación de recursos públicos*, Buenos Aires, mimeo.
- Indec (2004). “Tendencias recientes de la inmigración internacional”, en *Aquí se cuenta. Revista Informativa del Censo 2001*, N° 12.
- Isuani, Ernesto Aldo (1991). “Bismarck o Keynes: ¿quién es el culpable?: notas sobre la crisis de acumulación”, en Isuani, Ernesto, Rubén Lo Vuolo y Emilio Tenti, *El Estado benefactor: crisis de un paradigma*, Buenos Aires, Ciepp-Miño Dávila Editores.
- Isuani, Ernesto Aldo (1992). “Dinámica política y política social en América Latina. ¿Nuevas respuestas para viejos problemas?”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 32, N° 152, enero-marzo.
- Isuani, Ernesto Aldo (1996). “Anomia social y anemia estatal. Sobre integración social en Argentina”, en *Revista Sociedad*, N° 10, noviembre.

- Isuani, Ernesto Aldo (2002). "Fragmentación social y otras cuestiones: ensayos sobre problemas argentinos", Cuadernos de Investigación de Flacso, Buenos Aires, Flacso.
- Isuani, Ernesto Aldo y Jorge San Martino (1993). *La reforma previsional argentina. Opciones y riesgos*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Lavopa, Alejandro (2008). "Crecimiento económico y desarrollo en el marco de estructuras productivas heterogéneas. El caso argentino durante el período 1991-2006", en Lindenboim, Javier (comp.), *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI*, Buenos Aires, Eudeba.
- Le Grand, Julian (1998). "¿Caballeros, pícaros y subordinados? Acerca del comportamiento humano y la política social", en *Desarrollo Económico*, Vol. 38, N° 151, octubre-diciembre.
- Lindenboim, Javier (2008). "Presentación", en Lindenboim, Javier (comp.), *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI*, Buenos Aires, Eudeba.
- Llach, Juan (1997). *Otro siglo, otra Argentina*, Buenos Aires, Ariel.
- Mallimaci, Fortunato (2011). "Segundo prólogo", en Perazza, Roxana (comp.), *Mapas y recorridos de la educación de gestión privada en la Argentina*, Buenos Aires, Aique.
- Marcón, Atilio (1999). "Capítulo 1", en Morduchowicz, Alejandro (coord.), *La educación privada en la Argentina: historia, regulaciones y asignación de recursos públicos*, Buenos Aires, mimeo.
- Mills, C. Wright (1994). "Sobre artesanía intelectual", en Wright Mills, Charles Charles, *La imaginación sociológica*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Minteguiaga, Analía (2008). "Lo público en el campo de la educación: transformaciones recientes en la Argentina transicional y reformista", en *Iconos. Revista de Flacso-Sede Ecuador*, N° 32, septiembre.
- Morduchowicz, Alejandro (2002). "(Des)regulación y financiamiento de la educación privada en Argentina", en Wolff, Lawrence, Pablo González y Juan Carlos Navarro (eds.), *Educación privada y política pública en América Latina*, Washington D.C., Preal-BID.
- Morduchowicz, Alejandro (coord.) (1999). *La educación privada en la Argentina: historia, regulaciones y asignación de recursos públicos*, Buenos Aires, mimeo.
- Morduchowicz, Alejandro y Gustavo Iglesias (2011). "Auge y avance de los subsidios estatales a las escuelas privadas en la Argentina", en Perazza, Roxana (comp.), *Mapas y recorridos de la educación de gestión privada en la Argentina*, Buenos Aires, Aique.
- Narodowski, Mariano y Mauro Moschetti (2014). "Educación no alcanzó el 6% del PBI", Documento de Trabajo, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- Nino, Carlos (1992). *Un país al margen de la ley*, Buenos Aires, Emecé.
- Nun, José (1987). "Vaivenes de un régimen social de acumulación en decadencia", en Nun, José y Juan Carlos Portantiero, *Ensayos sobre la transición democrática en Argentina*, Buenos Aires, Puntosur.

- Oszlak, Oscar (1990). *La formación del Estado argentino*, Buenos Aires, Editorial Belgrano.
- Palomino, Héctor (2007). “La instalación de un nuevo régimen de empleo en argentina”, ponencia presentada en 8 Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo, Buenos Aires.
- Palomino, Héctor (2013). “Informalidad laboral y desigualdad en la Argentina hoy”, en *Revista Voces en el Fénix. La revista del Plan Fénix*, Año 4, N° 23, abril.
- Panigo, Demián y Julio C. Neffa (2009). *El mercado de trabajo argentino en el nuevo modelo de desarrollo*, Buenos Aires, Dirección Nacional de Programación Macroeconómica, Dirección de Modelos y Proyecciones.
- PNUD (2005), *Argentina después de la crisis. Un tiempo de oportunidades. Informe de desarrollo humano 2005*, Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rabotnikof, Nora (2005). *En busca de un lugar común*, México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rivas, Axel (2004). *Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*, Buenos Aires, Granica.
- Rivas, Axel (2009). *Lo uno y lo múltiple. Esferas de justicia del federalismo argentino*, Buenos Aires, Academia Nacional de Educación.
- Rock, David (1995). *Argentina 1517-1987. Desde la colonización española hasta Raúl Alfonsín*, Buenos Aires, Alianza Editorial.
- Rubel, Yaacov (2011). “Iguales y diferentes: el caso de las escuelas judías en Argentina”, en Perazza, Roxana (comp.), *Mapas y recorridos de la educación de gestión privada en la Argentina*, Buenos Aires, Aique.
- Ruiz, Guillermo (2009). “La ley de educación reformada. Cuestiones problemáticas en torno a la recurrencia de reformas educativas (primera parte)”, en *Derecho y Ciencias Sociales*, Año 1, N° 1, abril.
- Sábato, Hilda (2002). “1860 -1920. Estado y sociedad civil”, en VVAA, *De las cofradías a las organizaciones de la sociedad civil. Historia de las iniciativas asociativas en Argentina*, Buenos Aires, Gadis.
- Sábato, Jorge y Jorge Schvarzer (1985). “Funcionamiento de la economía y poder político en la Argentina: trabas para la democracia”, en Rouquié, Alain y Jorge Schvarzer (comp.), *¿Cómo renacen las democracias?*, Buenos Aires, Emecé.
- Salvia, Agustín (2011). *La trampa Neoliberal. Heterogeneidad estructural y distribución del ingreso en la Argentina*, Buenos Aires, Eudeba.
- Salvia, Agustín y Diego Quartulli (2011). “La movilidad y la estratificación socio-ocupacional en la Argentina. Algo más que un sistema en aparente equilibrio”, en *Laboratorio. Estudios sobre cambio estructural y desigualdad social*, Año XII, N° 24, verano.
- Salvia, Agustín, Guillermina Comas, Pablo Gutierrez Ageitos, Diego Quartulli y Federico Stefani (2008). “Cambios en la estructura social del trabajo bajo los regímenes de convertibilidad y posdevaluación. Una mirada desde la perspectiva de la

- heterogeneidad estructural”, en Lindenboim, Javier (comp.), *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI*, Buenos Aires, Eudeba.
- Starr, Paul (1993). “El significado de la privatización”, en Kamerman, Sheila y Alfred Kahn (comp.), *La privatización y el Estado benefactor*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Taylor, Charles (1992). *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Tedesco, Juan Carlos (1986). *Educación y sociedad en la Argentina (1880-1945)*, Buenos Aires, Ediciones Solar.
- Tedesco, Juan Carlos (1987). “Elementos para una sociología del currículo escolar”, en Tedesco, Juan Carlos, Cecilia Braslavsky y Ricardo Carciofi, *El proyecto educativo autoritario. Argentina 1976-1983*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Tedesco, Juan Carlos y Emilio Tenti Fanfani (2001). *La reforma educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades*, Buenos Aires, Universidad de Stanford-BID.
- Tenti Fanfani, Emilio (1989). “El Estado educador”, en Isuani, Ernesto y Emilio Tenti Fanfani, *Estado democrático y política social*, Buenos Aires, Eudeba.
- Terán, Oscar (2008). *Historia de las ideas en la Argentina. Diez lecciones iniciales, 1810-1980*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Tiramontí, Guillermina y Sandra Ziegler (2008). *La educación de las elites: aspiraciones, estrategias y oportunidades*, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- Torrado, Susana (2010). “Modelos de acumulación, regímenes de gobierno y estructura social”, en Torrado, Susana (dir.), *El costo social del ajuste (Argentina 1976-2002)*, Buenos Aires, Edhasa.
- Veleda, Cecilia (2010). “Metamorfosis de las desigualdades educativas. Política pública y polarización social”, en Torrado, Susana (dir.), *El costo social del ajuste (Argentina 1976-2002)*, Tomo I, Buenos Aires, Edhasa.
- Xifra, Susana (coord.) (2005). *Recopilación de normativa. Área de educación de gestión privada*, Buenos Aires, Dirección General de Planeamiento Educativo, Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Palabras clave

educación – escuela privada – publicación – regulación estatal – periodización

Keywords

education – private school – publification – public regulation – periodization

Abstract

This article looks into the process of “publification” of private schools in Argentina by identifying the normative landmarks and standards that shaped this sector. In combination with the enrolment, four periods stand out: i) since the Colonial time until mid-19th Century; ii) since the approval of the 1853 National Constitution and the sanction of several educational provincial laws until mid-20th Century; iii) until the 1990s, when financial contributions are systematized and new institutions of public management are founded; iv) since the 1990s, when the “state schools of private management” are incorporated to the national legislation, the school management is transferred to the provinces and the state system of financial contribution is consolidated: social polarization and educational increase with social segmentation characterize the latter.

Políticas teatrales en Santa Fe (1940-1989). Articulaciones entre teatro independiente rosarino y Estado provincial

MARÍA JULIA LOGIÓDICE

Universidad Nacional de Rosario, Argentina

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

julialogiodice@hotmail.com

En este trabajo nos proponemos rastrear las políticas teatrales en la provincia de Santa Fe para el período 1940-1989. Para ello reconstruimos la agenda gubernamental de las políticas culturales a nivel provincial siguiendo un eje diacrónico haciendo foco en sus definiciones de cultura, sus principales lineamientos y la construcción del teatro como cuestión de gobierno. Teniendo en cuenta que los actores son uno de los factores fundamentales en la conformación de la agenda de gobierno, se trazarán las articulaciones entre los diferentes gobiernos provinciales y los artistas del teatro independiente de Rosario, el centro de producción teatral más importante de la provincia. De esta manera esperamos aportar una mirada global sobre una temática inexplorada para la provincia de Santa Fe e incluir una dimensión poco abordada en los trabajos sobre la materia: el rol de los artistas en la conformación del campo de las políticas culturales y sus instituciones.

I. La institucionalización de la cultura en el Estado provincial santafesino y la exclusión del teatro como materia de gobierno

Como en casi todas partes del mundo la institucionalización de la cultura dentro de la órbita estatal se comienza a desarrollar en la provincia de Santa Fe a fines de la década del '40. Acompañando el proceso que se da a nivel mundial a partir de la declaración de los *derechos culturales* en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (OEA) y la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU), las políticas culturales se desarrollan como un deber de los estados de proteger y fomentar el acceso a los derechos culturales, entendidos como *derechos individuales a la cultura*, que incluyen: posibilidad de participar en la vida cultural de la comunidad, gozar de las artes, disfrutar de los beneficios del progreso científico y recibir por parte del Estado protección jurídica a su creación.

Las primeras instituciones públicas que se crean en materia de políticas culturales se orientan a reagrupan instituciones preexistentes (museos, galerías, bibliotecas, etc.) con un criterio de *racionalización administrativa*. En esta línea, en Argentina se crea la Subsecretaría de Cultura en 1948 y el Fondo Nacional de las Artes en 1958 y en la Provincia de Santa Fe la Comisión Provincial de Cultura —según Ley N° 2906—. Esta comisión dependiente del Ministerio de Gobierno e Instrucción Pública incluía 8 miembros *ad honorem* y se orientó principalmente al desarrollo de las artes plásticas y la patrimonialización. Entre las medidas más importantes del período se pueden mencionar la creación el 24 de mayo de 1940 de la Escuela de Artes Plásticas de Santa Fe y el 4 de julio de 1941 de la Escuela de Artes Plásticas de la ciudad de Rosario, instituyéndose además el premio “Gobierno de Santa Fe” para el salón anual del Museo de Bellas Artes “Rosa Galisteo de Rodríguez”. También en 1945 fueron acordados los títulos de “Profesor de Pintura” a los egresados de ambas escuelas, acreditados para la enseñanza en las escuelas de la provincia y se declararon monumentos históricos el Convento San Carlos de San Lorenzo, la Catedral de Santa Fe, al Templo y Convento de San Francisco, la Casa de Estanislao López, la Iglesia de la Compañía (jesuítica) o la Merced, La Estancuela y Casa de Aldao, el Antiguo Fuerte Sancti Spiritu y el mangrullo de Melincué. Las actividades de la Comisión Provincial de Cultura estuvieron muy ligadas a la Comisión Provincial de Bellas Artes —ambas presididas por Nicanor Molina— y tuvieron lugar en el Museo de Bellas Artes Rosa Galisteo de Rodríguez de Santa Fe, que se convirtió así en el principal escenario de la política cultural de la provincia.

En esta etapa inicial las políticas culturales provinciales se construyeron sobre la base de un concepto *restringido* de la cultura muy próximo a las bellas artes con un fuerte componente patrimonialista. Como todo régimen de inclusión implica en su reverso uno de exclusión, a la vez que se conformaba este campo de intervención en torno a las “bellas artes” quedaban por fuera de la “materia gobernable” otras actividades artísticas. El teatro junto con la creación literaria o la música sinfónica se seguían sosteniendo con aportes de las municipalidades, cooperadoras o asociaciones de amigos; la danza y la música se seguían dictando en conservatorios familiares mientras el folklore se desarrollaba en las escuelas primarias, fundamentalmente en las conmemoraciones de las fiestas patrias. Esto comenzaría a cambiar durante los gobiernos peronistas.

II. La inclusión del teatro como instrumento de disputa entre la cultura popular y alta cultura

Primer peronismo

Durante los gobiernos peronistas (1945-1955) la cultura adquirió una nueva importancia, fundamentalmente como campo de una disputa política e ideológica que enfrentó —acorde a la mirada moderna sobre la cultura— la alta cultura y la cultura popular. En ese marco los gobiernos peronistas, tanto a nivel nacional como provincial, extendieron el área de intervención incluyendo por primera vez al teatro —junto al cinematógrafo, la radio, la prensa y la televisión— como materias de gobierno e incorporando el problema de la distribución como un asunto de relevancia.

A nivel provincial, en línea con la Constitución Nacional de 1949 y el primer plan quinquenal, estas nuevas concepciones sobre el gobierno de la cultura se plasmaron en la Constitución Provincial y la Ley Provincial N° 3474 —ambas de 1949— y el primer plan quinquenal. A su vez, esta disputa por nuevos sentidos de la política estatal hacia el arte se expresó en la creación de una estructura paralela a la Comisión Provincial de Cultura vigente: la Dirección de Cultura Social, creada dentro de la órbita de la Secretaría de Bienestar Social —que desde 1947 había tomado rango ministerial—. Si históricamente la cuestión cultural había estado ligada a Educación, la inclusión de esta estructura paralela dentro de Bienestar Social señalaba una articulación novedosa entre cultura y cuestión social. Provista de importantes fondos, esta dirección trabajó por la ampliación de la red territorial y de los sujetos objeto de derechos, creando a su vez otro entramado social diferente del que venía dominado en la administración de la cultura provincial. Se crearon las delegaciones en el interior de la provincia en un primer intento de ampliar la actividad social y cultural más allá de Rosario y Santa Fe, articulando además su trabajo con los sindicatos, fundamentalmente a través de la dotación de “bibliotecas gremiales”. Si bien estas nuevas dimensiones de la política cultural en algunos casos no pasaron de lo programático, pusieron en juego una nueva problematización para la intervención estatal en el arte que —desde una concepción universalista— reconocía la desigual distribución de los bienes culturales e incluía nuevos ámbitos de intervención y actores dentro del campo cultural.

En ese marco general, el teatro adquirió una relevancia inusitada. Para el gobierno, se configuró como un campo de disputa de reivindicación de lo nacional y popular frente al movimiento de teatro independiente que dominaba el campo teatral porteño. Hay que decir que el movimiento de teatro independiente porteño, que emerge en la década del '30, se consolidó

precisamente en esta oposición hacia el peronismo. Como afirma Pellettieri (1997), el peronismo fue una suerte de “enemigo visible” de este movimiento que se consolidó como una vía de acceso a mensajes éticos, políticos e ideológicos opuestos al régimen oficial. De este modo, la intervención estatal estuvo condicionada por esta disputa entre los gobiernos peronistas y el movimiento de teatro independiente.

A nivel institucional el gobierno nacional apostó a la creación de una institucionalidad paralela a la que ordenaba el centro del campo intelectual: creando en 1946 la “Asociación Gremial Argentina de Actores” —enfrentada a la Asociación Argentina de Actores (AAA)—, el Ateneo Cultural Eva Perón, el Ateneo Peronista de Gente de Teatro, Radio y Cine y la Unidad Básica Cultural Eva Perón, entre otros. A su vez, el gobierno acuñó el término de “teatro vocacional” para diferenciar el movimiento teatral peronista del independiente, fomentando la creación y desarrollo de estos grupos vocacionales y obreros en todo el país. Asimismo, se operó a nivel de los repertorios censurando aquellas obras que se consideraban amenazantes para el ideario promovido por la doctrina justicialista y promoviendo en los teatros oficiales —junto a clásicos universales— reposiciones del nativismo y el sainete y obras teatrales que comunicaban la visión política justicialista y proponían una lectura revisionista de la historia argentina realzando la figura del pueblo como sujeto de la historia.

En línea con la nueva preocupación por la distribución de la cultura, el gobierno nacional encaró además un plan de difusión organizando elencos teatrales que recorrieran el país, realizando representaciones gratuitas en teatros o locales improvisados para estudiantes, sindicatos, bibliotecas populares, etc. Para esto se dispuso de la totalidad de las salas teatrales oficiales del interior, que se hallaban en su mayoría concedidas a empresas cinematográficas. En el marco de este plan se estableció la primera articulación entre un grupo teatral rosarino —Teatro Arte— y una instancia gubernamental en Santa Fe.

Hay que decir que hacia 1940 el campo teatral rosarino ya se había consolidado en lo que hace a construcción de edificios teatrales, circulación y recepción de espectáculos nacionales e internacionales, no obstante no existía una producción local profesional. El teatro rosarino se producía desde los cuadros filodramáticos de los clubes sociales y deportivos y las escuelas de artes escénicas para niños y jóvenes. Sin embargo, a comienzos de los cuarenta llegan a Rosario —de la mano de Alberto Rodríguez Muñoz y el grupo Teatro Nuevo XX— los postulados del Teatro del Pueblo de Leónidas Barletta, iniciando el proceso de conformación del movimiento de teatro independiente en la ciudad. Muy vinculados a la dinámica del teatro independiente de Buenos Aires y sus giras por el interior, a mediados de los

cincuenta ya habían surgido en Rosario los grupos El Faro, el Centro Dramático del Litoral (CDL), la Escuela de Comediantes, y hacia fines de la década Meridiano 61 y el TIM. Es así que el desarrollo de este movimiento en Rosario habilitó un nuevo circuito para la producción local y trajo nuevas experiencias al campo teatral: se funda la Escuela de Teatro Romain Rolland en un primer intento de organizar un centro de formación con un plan sistemático; se comienzan a desarrollar las técnicas teatrales de actuación —como el entrenamiento en expresión corporal y vocal, las técnicas de improvisación, la lectura y discusión de los textos dramáticos, etc.— y se crea la primera organización sindical local, la Asociación Rosarina de Teatros Independientes.

El movimiento de teatro independiente bregaba por la restauración de un teatro “culto”, un teatro “de arte” con contenido social, un teatro en contacto con el mundo que se alzara contra la tradición nacional del sainete, el grotesco criollo, el realismo finisecular y el nativismo costumbrista que promovía el peronismo, y especialmente se levantaba contra el teatro comercial y su forma organizativa (capocómico, empresario, pago por las actuaciones, etc.). Desde una concepción didáctica y afirmados en el activismo y la militancia de sus miembros, se asumía que el teatro debía orientar a los espectadores hacia un mejoramiento individual y social. De allí las sesiones de “teatro polémico” con debates posteriores a las funciones y otras prácticas como la publicación de revistas, muestras, exposiciones, conferencias, etc. El receptor implícito de estas producciones era un público de origen proletario, un trabajador ilustrado, aunque sus puestas fueron recibidas mayoritariamente por un público “culto” y de clase media.

En el marco del plan de difusión del teatro del gobierno nacional, el 10 de mayo de 1950 el grupo rosarino Teatro Arte consiguió —a través de la Comisión Nacional de Cultura— la concesión de la sala de teatro del edificio del Ministerio de Agricultura de la Nación —hoy Plataforma Lavardén— que estaba siendo utilizada como depósito. La sala le fue otorgada al grupo con la condición que la acondicionara para su uso y así el 20 de mayo reabrió sus puertas como espacio teatral.

El grupo Teatro Arte había surgido en los ‘40 dentro del incipiente desarrollo del teatro independiente y combinaba algunas formas organizativas propias de esta modalidad con una adscripción al movimiento peronista. Su repertorio también asumía estas características mixtas, incluyendo obras que se adaptaban al proyecto del gobierno de promover un teatro nacional y popular y obras del circuito teatral independiente. Así, por ejemplo para el estreno de la sala se pone “El puente” de Carlos Gorostiza, obra que —según Pellettieri (1997)— inaugura la etapa de nacionalización del teatro independiente. Y si bien entre los integrantes del grupo se contaban simpa-

tizantes y afiliados a distintos partidos políticos, la afiliación de su director al Partido Justicialista hizo posible una intensa relación con el gobierno nacional, provincial y municipal contando con el auspicio de estos distintos niveles estatales para sus producciones como así también la participación del grupo en diversos actos políticos (aniversario del Grito de Alcorta, aniversario del 17 de octubre, etc.). En un rasgo que se mantiene a lo largo de todo el período analizado, la cuestión partidaria se convertiría así en el principal mediador de la cuestión teatral con el Estado.

Más allá de este singular antecedente, la relación entre el movimiento de teatro independiente y el peronismo estuvo marcada por una clara oposición, una oposición que sin embargo compartía la misma racionalidad política. Afines a la cosmovisión de la modernidad, ambos construían sus políticas desde una noción única de cultura y se afirmaban en la necesidad de educar el gusto del pueblo desde una construcción paternalista, aunque diferían en qué tipo de repertorio alentar. El movimiento de teatro independiente promovía una política de culturalización desde una noción más ligada a la "alta cultura" ligada a un repertorio universal mientras el peronismo alentaba la revaloración de la cultura popular con un repertorio nativista, de sainetes y comedias, considerado como remanente por los independientes.

El movimiento del teatro independiente rosarino, que aglutinaba a distintos sectores de la izquierda, estudiantes universitarios, profesionales y en general miembros de la clase media, se afirmó en contra de la política cultural peronista a partir de un discurso que demandaba la libertad e independencia del control del Estado. Los grupos más importantes dentro de este sector del campo teatral fueron: el Faro, las Cuatro Tablas y el CDL. Grupos que paradójicamente participaron activamente en el gobierno provincial de Carlos Silvestre Begnis (Unión Cívica Radical Intransigente) que daría un nuevo giro a la política cultural de la provincia.

Gobierno de Silvestre Begnis

El golpe de Estado de 1955 significó una restauración de la política cultural previa al peronismo. Los tres años que transcurrieron entre el golpe y la asunción de Silvestre Begnis como gobernador estuvieron marcados por un proceso de marchas y contramarchas para la institucionalidad cultural. Se desarmó la estructura paralela que había montado el peronismo y la vieja Comisión de Cultura volvió a ocupar un lugar central radicándose nuevamente en el Museo Rosa Galisteo de Rodríguez. Este entramado recién se apartaría definitivamente del gobierno de la cultura en la gestión de Silvestre Begnis.

El gobierno de Silvestre Begnis (1958-1962) significó una renovación en la política cultural de la provincia provocando el ingreso al Ministerio de Educación y Cultura de una nueva generación —designando como ministro a Ramón Alcalde y como director de Cultura a Francisco Urondo— y dinamizando el campo con asignaciones presupuestarias diez veces más importantes que las de los gobiernos precedentes. Muy ligado al movimiento de teatro independiente, este gobierno fue el primero en articular una política sistemática de fomento al teatro.

Durante este período se dictó una nueva Constitución Provincial que incorporó el derecho a la cultura en su preámbulo y en su artículo 22 el deber de la provincia de promover, estimular y proteger el desarrollo y la difusión de la cultura en todas sus formas. Incorporándose nuevas ramas del arte como materia de gobierno, se crea el Conjunto Provincial de Folclore, la Orquesta Sinfónica Provincial de Rosario, el Coro Polifónico de la provincia y la Escuela de Teatro de Santa Fe. Creada por ley en 1959, se preveía que ésta fuera la base para la creación de una Comedia Provincial, sin embargo en 1963 se dejó sin presupuesto y cerró.

En un discurso del director de cultura de 1961 se trazaban los objetivos de la nueva política cultural, se trataba

...de dejar atrás las formas del estado gendarme que uniformaba concepciones de vida e impone escalas de valores, y de llegar al estado promotor de cultura, preocupado por lograr la intervención libre y activa de todos los sectores de la creación (Campana, 1999: 71).

Es decir, si el peronismo había operado fuertemente en la imposición de un imaginario afín a la doctrina justicialista, el nuevo gobierno se proponía crear las condiciones para lograr la libre participación de los actores de la creación. Para esto se puso en marcha en 1959 un Plan de Promoción Cultural, experiencia única en el país, para alentar la producción de formas expresivas y culturales que respondieran a las legítimas necesidades de la gente y su medio. Como parte de este plan se creó una red de centros de acción cultural en las ciudades cabeceras de la provincia que incluían: promoción coral, visual y teatral. Para ello se conformó el primer cuerpo de quince promotores culturales de la provincia, conformado en un 75 por ciento por miembros del teatro independiente. Entre ellos se contaban: Héctor Tealdi, Oscar Moreno, Jorge Garramuño, Carlos Thiel, Rubén Rodríguez Aragón, Carlos Catania, Mario Puentes, Carlos Pais, Miguel Flores y Roberto Conte. Hay que decir que las promociones culturales se mantuvieron más allá de los cambios de gobierno, con más o menos apoyo según las gestiones ampliando la red territorial del gobierno de la cultura.

Durante el período de los gobiernos de facto de 1966 a 1973 se amplió el cuerpo de los promotores conformándose un conjunto más heterogéneo incluyéndose a folkloristas, artesanos, directores de coro, artes visuales, recreación infantil, etc., entre los que los teatristas representaban sólo el 22 por ciento. A su vez, durante la gestión de José Pedroni en cultura (1963-66) y ante las grandes dificultades presupuestarias, se optó por municipalizar los elencos surgidos a partir de las promociones, alentando un proceso sinérgico entre el ámbito provincial y municipal en la creación de institucionalidad cultural y desplazando una misma concepción sobre el gobierno de la cultura desde y entre los distintos niveles de gobierno.

En lo teatral específicamente el objetivo del gobierno de Silvestre Begnis era promover un “arte culto” frente a las preferencias del público por el radioteatro y el circo, para ello se creó una red de promoción teatral para promover las giras de los elencos de teatro independiente y se organizó el primer Concurso de Teatros Independientes de la provincia. Garramuño—crítico, director del CDL y promotor— afirmaba:

...se iniciará el movimiento de las giras de los teatros libres en un esfuerzo por destruir la pésima sensibilidad creada por el nunca mal ponderado radioteatro (...) será la esperanza, la reafirmación de un amplio plan de educación popular que el verdadero teatro desarrolla (Tello, 2007: 459).

Desde una concepción adorniana de la cultura, el “verdadero” teatro y el gobierno provincial buscaban educar el gusto del pueblo frente a la “pésima sensibilidad” que se había multiplicado junto a la cultura de masas. Sin embargo, estas experiencias no fueron del todo exitosas, la distancia entre el gusto de la mayoría y el repertorio del teatro independiente eran evidentes. Según relata uno de los actores, en un pueblo coincidió la llegada del grupo con la puesta de un circo de Juan Moreira, “ellos llenaron y a nosotros que hacíamos la obra en un club no fue a vernos nadie (...) la gente prefería lo melodramático y obras de diversión, no para pensar” (Tello, 2007: 461).

Revitalización de lo popular durante el segundo peronismo

Hacia fines de los sesenta y principios de los setenta el campo de las políticas culturales se comienza a dinamizar. Según datos de Unesco en el período de 1955 a 1980 la producción de libros, transmisores y receptores de radiodifusión y televisión, de bibliotecas, de actividades de diversión y de ocio, multiplicaron por dos, tres o cuatro sus valores iniciales, no sólo en los

países posindustriales e industriales sino fundamentalmente en los países en desarrollo (Vidal Beneyto, 1981). A su vez, las políticas culturales comienzan a ser parte de la agenda de los partidos políticos, objeto de planificación y muchos estados nacionales y organismos internacionales comienzan a realizar estudios y conferencias sobre el tema. En una época en que parecería que ninguna esfera de la vida social quedaba exenta de un discurso político revolucionario cobra vital importancia la cultura popular, no sólo como objeto de estudio sino más bien como campo de intervención.

En este sentido, a partir de 1973 con el gobierno peronista en la provincia se profundiza esta inserción del teatro en la esfera estatal aunque reasumiendo el discurso de la cultura popular e incorporando un componente revolucionario diferente del primer peronismo. Dentro de los discursos del subsecretario de Cultura —Dr. Casco— se reafirmaba el horizonte de su accionar a partir de una cultura popular, nacional y revolucionaria:

...popular porque surge de las raíces más profundas del pueblo (...) nacional, ya que partiendo de los valores patrióticos tiene a la formación del verdadero ser argentino, y revolucionaria porque requiere el rompimiento de la estructura de la dependencia, para dar lugar a la Argentina potencia (Campana, 1999: 127).

Según esta lectura, la cultura es un elemento central en la perpetración de la dominación externa por lo que todo camino hacia la liberación nacional debía asentarse en una auténtica revolución cultural a partir de la revalorización de lo popular. La cultura se configura aquí a partir de una concepción del pueblo que se identifica con el “pueblo peronista”, la masa trabajadora que se opone a la oligarquía y se liga a la cuestión “nacional” en su oposición con las fuerzas extranjerizantes. La cultura popular se construye simultáneamente contra la oligarquía y el imperialismo.

En lo teatral específicamente el gobierno provincial de 1973 a 1976 incluyó por primera vez al teatro dentro de su organigrama oficial a partir de la creación del Departamento de Teatro, Cine y Audiovisual con sus secciones de cine y audiovisual, títeres, teatro de sordos, literatura infantil y promociones teatrales. Dentro de esta estructura se incluyó la Escuela de Teatro y el Taller de Teatro de Santa Fe y se creó la Comedia Provincial de Teatro, con sede en Rosario (Disposición N° 58/74). Este primer elenco oficial se formó por concurso y estuvo compuesto por: Emilio Lensky, Güerino Marchesi, Walter Pangia, Norma Pellegrino, Daniel Ricart, Graciela Braganolo, Norberto Campos, José Alberto Fanto, Liliana González y Perla Mabel Trillas. Se contrató como director al señor Alejandro Anderson y se designó como director administrativo al señor Néstor Zapata, director de la

Sala Evita (hoy Plataforma Lavardén) y del grupo Arteón —un referente del sector del teatro independiente rosarino que combinaba selectivamente elementos de esa tradición con una militancia explícita dentro del peronismo—. Es decir, durante el gobierno provincial de 1973 aparece por primera vez el teatro en la estructura gubernamental de la provincia en el marco de una disputa de reivindicación de la cultura popular. Según nuestra lectura, esta inclusión tendría que ver no sólo con la búsqueda de unos efectos a nivel de la población en tanto sujeto de las políticas culturales, sino también una vocación de ordenar el campo teatral hacia adentro. Un campo en el que se enfrentaba un sector del movimiento de teatro independiente de raíz más clásica —ligado a los partidos de izquierda— con otro sector más cercano al peronismo.

En el acto inaugural de la Comedia Provincial, Casco enmarcó esta iniciativa en la actividad nacionalizadora de la cultura y subrayó el propósito de “poner en práctica una actividad cultural que llegue a la clase trabajadora y la misión del trabajador teatral de hacer vigentes los principios justicialistas” (Campana, 1999: 118). Con un repertorio de tipo popular la Comedia Provincial santafesina realizó funciones por ciudades y pueblos del interior de la provincia y asumió tareas de refacción en la Sala Evita con la remodelación del escenario, la solución de problemas acústicos y equipamiento de elementos de iluminación y sonido. Al producirse el golpe militar del 24 de marzo de 1976 la Comedia Provincial dejó de funcionar.

III. Del gobierno del arte al gobierno de los modos de vida

Una de las características más novedosas de la política cultural de las dictaduras militares en Latinoamérica fue precisamente atacar el régimen de vida de las personas hasta en lo más íntimo. Podemos reconocer aquí un desplazamiento hacia una concepción antropológica de la cultura según la cual esta no sería un depósito de saberes sino un estructurante del comportamiento. Es decir, si hasta ese momento la cultura, tanto alta como popular, se consideraba más o menos como un repertorio de elecciones a promover que tendrían un efecto constructivo sobre la sociedad, pensar la cultura en términos de estructuración de lo humano habría de significar una ampliación notable del ámbito de las disputas y de la materia a gobernar. Pero esta ampliación no era ahora territorial, no se trataba de llegar a una población cada vez mayor como sucediera por ejemplo con las promociones culturales, sino de afectar internamente la estructuración de los sujetos. El objeto de las políticas no era sólo la población sino principalmente el sujeto, así se implementaron un conjunto de tecnologías que incluían desde la censura y

las listas negras hasta dispositivos de control sobre el cuerpo y su distribución en tiempo y espacio (prohibición de la minifalda y el pelo largo, de las reuniones, usos de los espacios públicos, toque de queda, demonización de la noche, etc.).

Esta transformación en la construcción del campo problemático de las políticas culturales se daba en línea con un cambio a nivel global. En la etapa de las conferencias intergubernamentales de 1970 a 1982 —que se inicia con la Conferencia intergubernamental de Venecia y finaliza en Mundialcult en México en 1982¹— también es posible distinguir este desplazamiento de un concepto de cultura *restringido* a las bellas artes y las letras a otro ampliado que incluye la cuestión del desarrollo y la identidad.

En cuanto a la política del gobierno provincial se tomó como prioritario establecer con claridad la organización de la subsecretaría y producir un proceso “*depurativo*” de la administración pública. Las dependencias del Ministerio de Educación y Cultura de la provincia de Santa Fe —que en Rosario se encontraban dispersas— fueron unificadas ocupando el edificio de la ex Biblioteca Vigil, un bastión de las luchas populares y cooperativas que había sido atacado ferozmente por la dictadura. También se dispuso la prohibición de textos y publicaciones y se continuó con la política de extensión de la red territorial e integración de municipios y comunas a través de la creación de *los circuitos culturales*, creándose seis circuitos por donde circulaban propuestas artísticas del gobierno o expresiones de las distintas comunas como coros, bandas de música, muestras artesanales o pictóricas.

En lo teatral específicamente este gobierno llevo adelante el *Ciclo de teatro argentino por televisión* en 1982. El objetivo principal era ganar espacio cultural en la televisión, apoyar la enseñanza media y terciaria y formar espectadores en el repertorio del teatro nacional. Para esto la subsecretaría hacía llegar a todas las escuelas un impreso realizado bajo la responsabilidad de la profesora Florencia Lo Celso que señalaba los objetivos, un panorama del teatro argentino y una descripción de cada obra a representar, con comentarios sobre su autor y una guía para su análisis. Se seleccionaron ocho obras y elegidos los directores, se conformaron los elencos. Debe destacarse que se cumplió con el propósito de asignar el trabajo a directores y actores santafesinos, con la colaboración de la filial Rosario de la AAA, quienes —según relata Campana (1999)— pautaron contratos por montos asignados al borde de lo simbólico. Los directores y actores elegidos para este proyecto formaban parte del sector del teatro independiente más clásico. Asi-

¹ Conferencias intergubernamentales a nivel regional: en Europa (Helsinki 1972), en Asia (Yogyakarta 1973), en África (Accra 1975), en América Latina y el Caribe (Bogotá 1978).

mismo se organiza el primer encuentro interprovincial de teatro en septiembre de 1983, para el que fueron convocados como jurados: la profesora Florencia Lo Celso, y los actores Emilio Lensky y Félix Reynoso.

El corte que se daba hacia el interior del campo teatral rosarino entre grupos de izquierda y peronistas —nucleados en la AAA, el Sindicato Santafesino de Trabajadores de Teatro (Sisttea) alternativamente²— se trasladaba hacia el Estado que se entrama excluyentemente con cada uno de estos sectores según los cambios de gobierno. Aunque la articulación del sector de izquierda con los diferentes gobiernos fue siempre desde un lugar mucho más marginal que la de los sectores peronistas que se insertaron en cargos de relevancia dentro de la estructura gubernamental.

Se debe señalar que, si bien los trabajos sobre la realidad teatral porteña señalan un repliegue de la actividad durante la dictadura, en Rosario a la par de las operaciones de infiltración en los grupos de teatro, el miedo, la quema de libros, la censura y control por parte de la Comisión Calificadora de Espectáculos Públicos, el teatro local encontró estrategias no sólo para sobrevivir sino para crecer. Así, muchos grupos tuvieron un gran desarrollo y varios pudieron abrir sus propias salas. Mientras desde arriba del escenario la metáfora permitía decir aquello impronunciable, por fuera, los talleres se convirtieron en formidables espacios de resistencia, en tanto lugares de encuentro, de prácticas de “creación colectiva” y organización cooperativa, de debate, de lecturas no sólo teatrales sino también políticas. En este sentido, la misma noción *micro* de cultura que operó desde el gobierno se reprodujo en las formas de contrapoder que ensayaron los grupos de teatro independiente de la ciudad.

De este modo, al iniciarse la transición democrática el teatro independiente de Rosario estaba viviendo un período de gran expansión y cambio. Con una programación teatral repleta de elencos locales, con varias funciones semanales y una prolongada permanencia en cartel, el público rosarino acompañaba un momento de expansión del teatro local. Posiblemente la expresión más potente en este sentido haya sido “Teatro Abierto”, que reunió en 1982 obras de catorce directores en distintas salas de la ciudad con una gran convocatoria de público, que de esta forma expresaba su oposición al régimen militar.

² En 1974 se crea el Sindicato Santafesino de Trabajadores del Teatro (Sisttea), a partir de la separación de los delegados de Santa Fe de la AAA, que reconocían como centralista y apartado de las realidades teatrales del interior (Logiódice, 2010).

IV. La reinstitucionalización de la cultura y la creación de las escuelas oficiales de teatro

Tal vez por la centralidad que tuvieron los espacios culturales como ámbitos de intervención y control por parte de las dictaduras, como en la rearticulación social e impugnación del régimen militar; durante la transición estos espacios tomaron un protagonismo inusual en la escena pública. Dentro del campo intelectual las preguntas por las políticas culturales tomaron un lugar preponderante y una intensidad como nunca antes y tal vez nunca después se daría. A nivel nacional el gobierno de Alfonsín, muy ligado a estos desarrollos del campo intelectual —particularmente al Club de Cultura Socialista— colocó en el centro de la agenda la cuestión cultural, nombrando como secretario de Cultura a Carlos Gorostiza, un referente del teatro independiente porteño. Este gobierno apeló a la participación de las provincias en la generación de una política cultural a nivel nacional y fruto de este encuentro se elaboró el Plan Nacional de Cultura 1984-89, primer instrumento de planificación a nivel nacional sobre la materia. Con una fuerte vocación de reinstitucionalización, este documento proyecta la creación —entre muchas otras— de una ley nacional de teatro. A su vez, este plan recomendaba la jerarquización de las áreas de cultura en todas las provincias, razón por la cual en Santa Fe sobre el fin de la gestión de Vernet se aprobó la modificación de la ley de ministerios creándose, entre otras, la Secretaría de Estado de Cultura y Comunicación Social, separándola por primera vez del Ministerio de Educación. Paradójicamente, uno de los ejes de la gestión provincial fue articular los ámbitos de la educación y la cultura para lo cual se creó la Comisión de Coordinación Cultural y alentar la federalización y regionalización de la cultura.

En cuanto a lo teatral, en 1985 asumió como subsecretario de Cultura Néstor Zapata, director del grupo Arteón y referente de la militancia peronista en el teatro local, lo que significó un nuevo impulso al teatro dentro de la órbita estatal. Entre iniciativas del período se pueden mencionar: los seminarios de “Educación por el arte”, el programa “El mundo de los títeres” para escuela de primarias y primaria, el curso “El teatro en el aprendizaje de la literatura” destinado profesores de letras de nivel secundaria y el plan “Los creadores van a las escuelas” donde distintos artistas visitaban y relataban su experiencia como trabajadores del arte. También se promovieron acciones tendientes a desarrollar el teatro en tanto práctica artística específica y a regionalizar su desarrollo en la provincia. Se convocó a un concurso de alcance nacional para obras de teatro de títeres para adultos y para niños que —retomando la tradición peronista— debían ceñirse a la temática de valores históricos, folklóricos o costumbristas de la región del participante.

Conjuntamente con la AAA se organizó el Teatrazo 85, una jornada de 48 horas con muestras teatrales en plazas, clubes, bibliotecas municipios y barrios. También se hizo una muestra provincial de teatro adhiriendo además al Primer Festival Latinoamericano de Teatro, organizado por el gobierno de Córdoba. Por Decreto 824/85 se creó la Comedia Provincial de Santa Fe, se reglamentó y se presupuestó sin embargo nunca llegó funcionar por no incluirse los cargos en el presupuesto.

La iniciativa más importante de esta gestión respecto del teatro fue la creación del Instituto Provincial de Arte José Pedroni (IPA). Este organismo contemplaba inicialmente por un lado la *formación* de técnicos y profesionales en áreas del arte y por el otro, la formación de cuerpos de *promotores culturales* para atender el desarrollo de planes específicos en todo el territorio de la provincia. Se establecieron tres sedes Santa Fe —donde se creó la Escuela de Teatro— Reconquista con la Escuela Provincial de Folklore y Tradición Popular y Rosario con la Escuela de Teatro y la Escuela de Cine y Televisión. En febrero de 1986, el IPA fue reorganizado dejando de existir como tal, aunque quedaron establecidas las escuelas como entes autónomos dependientes de la subsecretaría de Cultura. Nació así, la Escuela Provincial de Teatro de Rosario.

Como decíamos anteriormente en estas políticas participaron activamente muchos referentes del teatro independiente de la ciudad. Además de Néstor Zapata, Gladis Temporelli del grupo El Litoral fue designada directora de la Sala Manuel Lavardén (ex Evita), Norberto Campos del mismo grupo fue designado subdirector de la subsección Rosario del IPA, Miguel Ángel Daga de Arteón fue el primer regente de la Escuela de Teatro de Rosario y María de los Ángeles “Chiqui” González, fue parte de la comisión especial que reestructuró el IPA. Si bien estos fueron los representantes más visibles de este sector del campo teatral, muchos otros se integraron a la escuela como docentes, logrando de esta forma una inserción profesional en el ámbito público a partir de la actividad teatral.

Lo singular que se da en Rosario, es que a la par que se crea el IPA, desde el gobierno nacional se promueve la creación de una *Escuela Nacional de Teatro*, institución que se entramó con el sector del movimiento independiente más identificado con los partidos de izquierda. Así, creadas desde distintos niveles se gobierno, signos partidarios y paradigmas de acción cultural; ambas experiencias estuvieron marcadas por la participación de los referentes del movimiento del teatro independiente. El IPA reunió a los sectores cercanos al peronismo que venían de una larga experiencia en militancia cultural barrial durante la década del setenta y definió su perfil programático e ideológico ligado a la promoción cultural y a una idea de militancia cultural que entendía al trabajador de teatro como un generador de espacios a

partir de su articulación con el trabajo territorial-barrial. Por lo que el perfil de formación del IPA no se recortó a lo artístico. Podemos inferir una noción del teatro con un tinte instrumental, en tanto servía a fines políticos. Por su parte, la Escuela Provincial de Teatro y Títeres nació como una iniciativa interna del gobierno nacional de extracción radical, con una programación y una estructura más sólida que incluía cuatro carreras todas con una duración de cuatro años y con la cantidad de horas cátedras requeridas para un título superior. Más ligada al sector del teatro independiente de izquierda, esta escuela fue pensada como un espacio de formación más recortado a lo artístico y orientado a la profesionalización de la actividad. Estas definiciones que aparecen tan demarcadas en este momento inicial, y tan ligadas a las identidades partidarias de sus impulsores, se irán a disolver entrados los noventa. Sin embargo, las escuelas permanecerán hasta nuestros días, constituyéndose en los espacios formales casi exclusivos de articulación entre teatro independiente y Estado.

V. Conclusión

La inclusión del teatro como materia de gobierno y la definición de su área de competencia estuvo atravesada por complejos procesos políticos y sociales que involucraron desde la redefinición a nivel global de la cultura hasta disputas internas del movimiento teatral local. En este sentido, podemos afirmar que en esta construcción tuvieron una participación activa los teatristas de la ciudad de Rosario, específicamente el corte que se daba al interior del campo teatral rosarino entre grupos de izquierda y peronistas se trasladó al Estado que se entramará excluyentemente con cada uno de estos sectores según los cambios de gobierno.

Respecto de la política teatral en sí podemos decir que al institucionalizarse el gobierno de la cultura en Santa Fe en 1940 el teatro no se incluyó como materia de gobierno, esto recién sucedería con los gobiernos peronistas de 1945 a 1955 que comenzarían a utilizarlo como instrumento en el marco de una disputa a favor de una cultura popular frente a la alta cultura. Los gobiernos peronistas pondrían en juego una nueva problematización para la intervención estatal en el arte reconociendo la desigual distribución de los bienes culturales e incluyendo nuevos ámbitos de intervención y actores dentro del campo cultural. En el marco de estos planes de difusión se dio la primera articulación entre un grupo rosarino y el gobierno a partir de la cesión de la sala del Ministerio de Agricultura de la Nación. El gobierno de Silvestre Begnis —muy articulado con los grupos locales cercanos a la izquierda— compartiría la misma noción instrumental y racionalidad política

que los gobiernos peronistas aunque revertiría su signo. Es decir, afines a la cosmovisión de la modernidad, ambos construyeron sus políticas desde una noción única de cultura y afirmados en la necesidad de educar el gusto del pueblo buscarían ampliar la red territorial y los espacios de circulación del teatro aunque se diferenciarán en qué tipo de repertorio alentar. Un gobierno alentaría una política de culturalización desde una noción más ligada a la “alta cultura” ligada a un repertorio universal y el otro promoverá la revaloración de la cultura popular con un repertorio nativista, de sainetes y comedias. En el marco de estas mismas disputas, aunque con un componente revolucionario más explicitado, el gobierno peronista de 1973 incluiría por primera vez dentro del organigrama de la provincia una dependencia específicamente teatral. También se creó una Escuela de Teatro, un Taller de Teatro y la Comedia Provincial de Teatro, que funcionarían hasta el golpe de estado de 1976. La dictadura militar por su parte implicaría una gran transformación en el ámbito de las políticas culturales desplazando las disputas entre alta y baja cultura que venían dominado el área. Desde una concepción antropológica de la cultura se implementaron un conjunto de tecnologías que buscaban afectar internamente la estructuración de los sujetos entre las que se contaron la vigilancia, la censura, las listas negras, las operaciones de infiltración en los grupos de teatro, la quema de libros y el control por parte de la Comisión Calificadora de Espectáculos Públicos. Paralelamente, se desarrolló una política de fomento del repertorio del teatro nacional a través de la televisación. Durante la transición la cultura se convirtió en un espacio privilegiado de intervención estatal y tanto el gobierno nacional como provincial desarrollarán activas políticas de fomento del teatro. Entre éstas, las de efectos más perdurables serán sin dudas la creación de las dos escuelas oficiales de teatro que reconfigurarían el campo teatral local.

Bibliografía

- Altamirano, Carlos (2008). *Términos críticos de sociología de la cultura*, Buenos Aires, Paidós.
- Bayardo, Rubén (2008). “¿Hacia dónde van las políticas públicas culturales?”, ponencia presentada en el 1º Simposio Internacional de Políticas Públicas Culturales en Iberoamérica, Ciudad de Córdoba.
- Brunner, José Joaquín (1987). “Ciencias sociales y el tema de la cultura: notas para una agenda de investigación”, Documento de Trabajo N° 332, Flacso, Santiago de Chile.
- Campana, Jorge (1999). *Crónica sobre la política cultural de los gobiernos santafesinos (1920-1999)*, Rosario, Ediciones Culturales Santafesinas.

María Julia Logiódice

- Cejas, Julio (2002). “Teatro: la búsqueda de una identidad tan esquivada como los orígenes de la misma ciudad”, en *Historia de Rosario 1.0*, Rosario, Nueva Hédade.
- García Canclini, Néstor (ed.) (1987). *Políticas culturales en América Latina*, México D.F., Grijalbo.
- Leonardi, Yanina Andrea (2008). “Un teatro para los descamisados”, en *Telón de Fondo*, N°7, julio.
- Logiódice, María Julia (2010). “Las escuelas de teatro de Rosario. Articulaciones entre teatro independiente y política durante los ochenta”, en Barandiarán, Fuentes Iriondo (coord.), *Ensayos sobre vanguardias, censuras y representaciones artísticas en la Argentina reciente*, Tandil, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Logiódice, María Julia (2012). “Políticas culturales, la conformación de un campo disciplinar. Sentidos y prácticas en las opciones de políticas”, en *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal (Daapge)*, Vol. 12, N° 18, julio-agosto.
- Maccioni, Laura (2002). “Valoración de la democracia y resignificación de ‘política’ y ‘cultura’: sobre las políticas culturales como metapolíticas”, en Mato, Daniel (comp.), *Estudios y otras prácticas intelectuales latinoamericanas en cultura y poder*, Caracas, Clacso.
- Mejía Arango, Juan Luis (2009). “Apuntes sobre las políticas culturales en América Latina, 1987-2009”, en *Colombia Pensamiento Iberoamericano: Revista de Economía Política*, N° 4, Segunda época.
- Mogliani, Laura (1999). “El resurgimiento del nativismo en el periodo 1940-1955 y su relación con la política cultural de la época”, en Pellettieri, Osvaldo (ed.), *Tradición, modernidad y posmodernidad (teatro iberoamericano y argentino)*, Buenos Aires, Galerna Libros-Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- Moreno, Oscar y Omar Tiberti (2013). *Crónica de una utopía teatral. Los teatros independientes de Rosario y sur de la provincia de Santa Fe (1924- 1983)*, Rosario, UNR Editora.
- Moset, José (2012). “Se cumplen 30 años del ciclo Teatro Abierto 82, cuando el país salía de la dictadura”, disponible en: www.clubdefun.com/las-noches-de-aureliano/
- Pellettieri, Osvaldo (1997). *Una historia interrumpida. Teatro argentino moderno (1946-1976)*, Buenos Aires, Galerna Libros.
- Presidencia de la Nación (s/f). *Plan Nacional de Cultura 1984-89*, Buenos Aires, Secretaría de Cultura de la Nación.
- Tello, Clide (2007). “Rosario”, en Pellettieri, Osvaldo (coord.), *Historia del teatro argentino en las provincias*, Vol. II, Buenos Aires, Galerna Libros-Instituto Nacional del Teatro.
- Unesco (1982). *Informe final. Conferencia mundial sobre las políticas Mondiacult*, México D.F., Unesco.
- Vidal-Beneyto, José (1981). “Hacia una fundamentación teórica de la política cultural”, en *Reis (Revista Española de Investigaciones Sociológicas)*, N° 16.

Wortman, Ana (2001). “El devenir de lo político cultural en la Argentina ¿una nueva cultura o nuevas subjetividades del pensamiento?”, en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol.7, N° 3, septiembre-diciembre.

Yúdice, George y Tobi Miller (2004). *Política cultural*, Barcelona, Gedisa.

Palabras clave

política cultural – política teatral – teatro independiente – Estado – Santa Fe

Keywords

cultural policies – theatrical policies – independent theatre – State – Santa Fe

Abstract

In this paper we propose to track theatrical policies in the province of Santa Fe for the period 1940-1989. For this, we reconstruct the government agenda of cultural policies at the provincial level; we follow a diachronic axis by focusing on the definitions of culture used, the main working lines and the construction of the theatre as a matter of government. Taking into account that actors are one of the fundamental factors in shaping the agenda of government, we will plot the joints between different provincial governments and independent theatre artists from Rosario, the most important center of theatrical production in the province. In this way we hope to provide a global perspective on an unexplored topic for the province of Santa Fe and to include a dimension unaddressed in the work on the subject: the role of artists in shaping the field of cultural policies and its institutions.

Distribuyendo transferencias discrecionales: Argentina entre la centralización fiscal y la desnacionalización del sistema de partidos*

EMILIA SIMISON

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina
Instituto de Investigaciones Gino Germani, Argentina
Universidad Torcuato Di Tella, Argentina
emilia.simison@mail.utdt.edu

El objetivo del artículo es identificar las variables que explican la distribución intergubernamental de transferencias discrecionales en contextos de centralización fiscal y desnacionalización del sistema de partidos. Para ello se contrastan hipótesis derivadas de tres conjuntos de respuestas identificados en la literatura —consideraciones de equidad, características estructurales de las unidades subnacionales que afectan su poder de negociación y el comportamiento estratégico del gobierno nacional respecto de los gobiernos provinciales— con información de Argentina en el período 2002-2011. La relevancia del caso deriva de las particularidades del federalismo fiscal, la importante variación en los montos recibidos por las provincias y en el modo en que las características del período afectan los incentivos de los actores políticos. Así, se estudian las transferencias discrecionales en conjunto en un período aún no sistemáticamente estudiado, y se encuentra que su distribución es principalmente explicada por las consideraciones estratégicas del gobierno nacional.

I. Introducción

La pregunta de la que parte el presente artículo es qué variables explican la distribución intergubernamental de transferencias discrecionales en contextos de centralización fiscal y desnacionalización del sistema de partidos. En particular, el interés está puesto en las variables que permitirían explicar la distribución de transferencias discrecionales del Poder Ejecutivo Nacional hacia las provincias en la Argentina en un período (2002-2011)

* La autora agradece los comentarios y sugerencias realizados por Alejandro Bonvecchi, Nicolás Cherny, Germán Lodola, Nicolás Alberio, Milena Sesar; los asistentes al simposio “Federalismo y política subnacional. Perspectivas comparadas” en el XI Congreso Nacional de Ciencia Política organizado por la SAAP y un evaluador anónimo. Cualquier posible error u omisión es de exclusiva responsabilidad de la autora.

signado por dichas características. La relevancia del caso elegido deriva de tres fuentes principales: 1) ciertas características del sistema fiscal argentino; 2) el contexto político y fiscal del período bajo estudio; y 3) la forma en que la temática fue comúnmente estudiada.

Una de las principales características del federalismo fiscal argentino, que vuelve relevante el interrogante por la distribución de transferencias, es el significativo grado de desbalance vertical existente entre la recaudación impositiva, que es realizada mayoritariamente por el gobierno nacional, y el gasto, que realizan en casi un 50 por ciento los gobiernos subnacionales. Fruto de dicho desbalance, casi todas las provincias financian más de la mitad de sus gastos con transferencias del gobierno nacional (Tommasi et al., 2001; Gervasoni, 2010, 2011). De hecho, durante el período 2002-2011 sólo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cubrió más de la mitad de sus gastos con recursos propios, que en algunas provincias, incluso, significaron menos del 5 por ciento de los ingresos provinciales¹. Tal grado de desbalance vuelve a las provincias dependientes de las transferencias del gobierno nacional haciendo del dilema de los bienes comunes y el gasto provincial expansivo problemas recurrentes del federalismo argentino (Rodden, 2003; Remmer, 2007).

Otro motivo por el cual es relevante estudiar las transferencias en la Argentina, y especialmente las discrecionales, es la variación que se observa en los montos que el gobierno nacional asigna a las distintas provincias. Ésta se registra en términos absolutos y en su distribución per cápita, y no sólo en la comparación entre provincias, sino también al observar una misma provincia a lo largo del tiempo. Por ejemplo, en el año 2003, Buenos Aires recibió \$19,78 per cápita en concepto de transferencias discrecionales, mientras que Tierra del Fuego recibía más del doble (\$48,03). Aunque esta diferencia parece ser grande, Buenos Aires misma recibió en 2009 nueve veces más (\$179,67), superando ampliamente lo recibido por Tierra del Fuego en 2003, aunque no lo recibido por dicha provincia en el mismo año (\$809,96)². Además, la relevancia del estudio de la distribución de dichas transferencias se ve intensificada por la frecuencia con que la prensa y la oposición acusan al gobierno de utilizar su distribución con fines políticos³.

Por otro lado, el período de estudio se diferencia de etapas anteriores por presentar una mayor centralización fiscal, por un lado, y desnacionalización del sistema de partidos, por otro. Dado que la estructura de incentivos de una federación determina el comportamiento de los actores políticos y el desempeño del sistema (Ardanaz et al., 2014), es esperable que tales

¹ Ministerio de Economía (www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/fichas_provinciales.htm).

² Ver apartado IV.1 para una descripción de la variable utilizada.

³ Ver por ejemplo: www.lanacion.com.ar/1579554-en-el-ano-electoral-crecio-casi-50-el-envio-de-fondos-a-las-provincias

cambios hayan modificado la estructura de incentivos y, con ello, el accionar de los actores políticos, incluyendo el modo en que se realiza la distribución de transferencias.

En lo que refiere al nivel de centralización fiscal, a diferencia de la década del noventa, caracterizada por un nivel relativamente bajo de centralización, que otorgaba importante autonomía a los gobernadores (Schwartz y Liuksila, 1997), durante la década de los 2000 los presidentes impulsaron cambios en las instituciones fiscales, la política tributaria y la política financiera que aumentaron el nivel de centralización fiscal (Eaton y Dickovick, 2004; Gervasoni, 2011; Lodola, 2011). Entre estos cambios se encuentran el pacto federal de febrero de 2002, por el cual se eliminó la garantía mensual de ingresos por coparticipación federal de impuestos para las provincias y el Estado nacional se hizo cargo de la deuda pública de las provincias, y la sanción de la ley de responsabilidad fiscal de 2004 que, junto con el retiro de las cuasimonedas, implicó una centralización de la política financiera y monetaria. Por otro lado, la recaudación se centró en impuestos de escasa o nula coparticipación con las provincias, lo que aumentó los recursos a disposición del gobierno nacional para realizar transferencias con niveles considerables de discrecionalidad y la importancia relativa de tales transferencias para las provincias. Principalmente, fue relevante el aumento de los impuestos a las exportaciones, que coincidió con altos precios internacionales de la soja y otras *commodities*. De esta manera, el gobierno nacional en la década de los 2000 se vio enfrentado con gobiernos subnacionales que dependieron en mayor medida de las transferencias intergubernamentales y contó con mayores recursos de los cuales podía hacer uso de manera discrecional.

En lo que respecta al nivel de nacionalización del sistema de partidos, según la clasificación de Jones y Mainwaring (2003), la Argentina, durante el período 1983-2001 contaba un sistema de partidos con un nivel alto de nacionalización, dominado por dos grandes fuerzas nacionales, el Partido Peronista o Justicialista y la Unión Cívica Radical. Sin embargo, con la emergencia, durante la década del noventa, de terceras fuerzas relevantes a nivel nacional, y principalmente como consecuencia de la crisis económica y política de 2001, se produce el resquebrajamiento de ese sistema bipartidista, acompañado por una creciente pérdida de legitimidad de los partidos. De esta manera, se observa un nuevo sistema, caracterizado por una mayor territorialización de la competencia política, un peronismo atravesado por conflictos internos, un radicalismo debilitado que intenta mantener espacios provinciales, una multiplicidad de terceros partidos y un grupo de partidos relevantes con proyección estrictamente provincial. A su vez, estas tendencias fueron acompañadas por el fortalecimiento electoral e institucional

de los aparatos políticos locales y provinciales (Calvo y Escolar, 2005; Leiras, 2007; Gibson y Suarez-Cao, 2010). La importancia de dichos cambios para la distribución de transferencias radica en que han reducido la cohesión de los partidos políticos y el beneficio potencial que sus miembros obtienen al invertir en instituciones diseñadas para internalizar conflictos. En consecuencia, se ha visto limitada la efectividad de los partidos para la promoción y supervisión de las transacciones en la legislatura (Feierherd, 2012), su capacidad para aumentar la disciplina fiscal de los gobernadores (Rodden, 2006) y los incentivos para la cooperación entre copartidarios a través de los distintos niveles de gobierno y jurisdicciones (Weingast, 2014). Es esperable, entonces, que al contarse con partidos menos cohesionados y con mayores problemas de coordinación, se haya tornado más relevante la distribución de recursos como un modo de armar y sostener coaliciones de gobierno a lo largo del tiempo.

Por último, en relación con el modo de estudiar las transferencias, el artículo se diferencia de la mayoría de la bibliografía por dos razones. La primera es que analiza la asignación de transferencias en la Argentina en un contexto de centralización fiscal y desnacionalización del sistema de partidos, que aún no ha sido sistemáticamente estudiado y en el que es dable suponer patrones de distribución distintos a los observados en períodos previos. La segunda razón es que analiza de manera conjunta la totalidad de las transferencias discrecionales y las separa de aquellas transferencias en las que el gobierno nacional tiene escasa o nula discrecionalidad. Dicha separación es relevante ya que es esperable que las transferencias que el gobierno nacional puede asignar a discreción se distribuyan con criterios diversos de los que determinan la distribución de las transferencias no discrecionales, y porque el valor que los actores políticos les asignan a las diversas transferencias se ve afectado por el nivel de discrecionalidad con que cuentan para su uso y distribución (Bonvecchi y Lodola, 2011). A su vez, estudiar el conjunto de las transferencias discrecionales en lugar de analizar sólo algunas de ellas permite evitar los problemas de agrupamiento y exhaustividad identificados por Bonvecchi y Lodola (2011), y explorar la posibilidad de que el gobierno nacional tenga una visión en conjunto de las transferencias que lleve a “compensar” con una transferencia en particular las desigualdades en la distribución de otras transferencias (Bonvecchi, 2005).

Lo que resta del artículo se organiza de la siguiente manera: en el apartado II se realiza una revisión de la literatura relevante para luego, en el apartado III, exponer el marco teórico y las hipótesis de trabajo. A su vez, el apartado IV detalla la propuesta metodológica, mientras que en el V se presentan los resultados del análisis empírico. Por último, el apartado VI incluye algunas conclusiones y comentarios finales.

II. Revisión de la literatura

La literatura sobre transferencias intergubernamentales y sus aplicaciones al caso argentino proponen distintas respuestas para explicar su distribución, que es posible agrupar en tres conjuntos, según se centren en: 1) consideraciones redistributivas; 2) el poder de negociación dado a las distintas provincias por sus características estructurales; o 3) la relación política entre los niveles de gobiernos.

El primer conjunto de respuestas se desprende de la teoría clásica del federalismo fiscal, de acuerdo con la cual uno de los usos asignados a las transferencias intergubernamentales es el logro de mayor equidad entre las unidades de una federación (ver por ejemplo Boadway y Flatters, 1982; Oates, 1999) y que es, de hecho, el rol que se les asigna en la Constitución Nacional Argentina⁴. Estudios sobre el caso argentino realizados en la década del noventa han contemplado esta posibilidad aunque no han encontrado resultados positivos (FIEL, 1993; Porto y Sanguinetti, 1995, 2001). De la misma manera, estudios más recientes sobre distribución de ATN o fondos para obra pública no encuentran apoyo empírico para la posibilidad de que la distribución esté guiada por la búsqueda de equidad económica y social (Schijman, 2005; Giraudy, 2006; González y Mamone, 2011); y trabajos que estudian la posibilidad de que las transferencias intergubernamentales colaboren con la convergencia económica de las provincias argentinas tampoco encuentran que éste sea el principal uso dado a aquellas (Grotz y Llach, 2013). Pese a estos resultados poco favorables, Cont, Porto y Juarros (2013) encuentran, al observar la evolución del producto bruto geográfico de las provincias, que las transferencias, conjuntamente con el gasto nacional directo, habrían tenido un rol levemente distributivo en el período 2003-2010 aunque adjudiquen mayor peso en dicho resultado al gasto nacional directo. De esta manera, se mantiene el interrogante por el rol que pudieran cumplir las consideraciones de equidad en la distribución de transferencias cuando se analizan solamente y en conjunto las transferencias discrecionales y en un contexto de centralización fiscal y desnacionalización del sistema de partidos.

Dentro del segundo grupo, las explicaciones argumentan que la distribución de transferencias discrecionales depende del poder de negociación de las unidades subnacionales, el cual sería afectado por ciertas características estructurales. Dos de las características mayormente analizadas son la autonomía fiscal de la subunidad y la diferencia de representación en el

⁴ El inciso 2 del artículo 75 establece que la distribución de los ingresos fiscales entre las provincias será "equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional".

Poder Legislativo Nacional. Samuels y Mainwaring (2004), por ejemplo, sostienen que la autonomía fiscal de una unidad subnacional, al volverla menos dependiente de los recursos transferidos, aumenta su margen de negociación con el gobierno central permitiéndole obtener mayores transferencias.

Por otro lado, la sobrerrepresentación de ciertas unidades en el Poder Legislativo Nacional de los países federales ha sido identificada usualmente como un determinante de la mayor asignación de recursos hacia dichas unidades (ver por ejemplo, Atlas et al., 1995). Siguiendo dicha idea, Gibson y Calvo (2000) demuestran que la sobrerrepresentación de algunos distritos en las legislaturas de los países federales produce un desacople entre su poder político y su poder económico gracias al cual las provincias sobrerrepresentadas en el Congreso de la Nación tendrían un mayor poder político relativo aun cuando no sean más poderosas en términos económicos o demográficos. A su vez, Snyder y Samuels (2004) explican que, cuando algunos distritos tienen una población considerablemente menor que otros, si el número de sus legisladores no disminuye en igual medida, puede incluso aumentar su poder de negociación, ya que la cantidad y calidad de los intercambios favorables para la unidad en que el gobierno central debe involucrarse a fin de conseguir apoyo legislativo por parte de sus representantes tenderá a ser menor. A su vez, este efecto puede verse reforzado cuando los patrones de ambición de carrera progresivos hacia el nivel subnacional de los legisladores de provincias con baja magnitud de distrito —que, en la Argentina, coinciden con los sobrerrepresentados— generan incentivos hacia la negociación en pos de beneficios para sus distritos de proveniencia que les permitan ganar capital político para sus apuestas electorales futuras (Chasquetti y Micozzi, 2012).

Sin embargo, González y Mamone (2011) no encuentran resultados concluyentes cuando analizan la relación de la sobrerrepresentación con los fondos para obra pública, y Giraudy (2009), que analiza la distribución de recursos en años electorales, encuentra que, en algunas ocasiones, los presidentes optan por favorecer a las provincias menos sobrerrepresentadas, ya que se trata de aquellas provincias más pobladas y, por lo tanto, más relevantes en términos de votantes para las elecciones presidenciales. Además, la mayoría de los estudios sobre el caso argentino que encuentran un efecto favorable de dicha variable en la asignación de transferencias se concentran en los años noventa (Gordin, 2006a, 2006b, entre otros). Por lo tanto, es interesante observar qué resultados se obtienen al analizar la distribución de la totalidad de transferencias discrecionales durante la década de 2000.

Por último, un tercer grupo de explicaciones sostiene que la asignación de transferencias se ve influenciada por las relaciones políticas entre niveles

de gobierno. En este sentido, Cox y McCubbins (1986) encuentran que, dado que los políticos tienden a ser adversos al riesgo, preferirán invertir en el mantenimiento de sus coaliciones de apoyo existentes. De esta manera, la mayor parte de los recursos asignados por los presidentes se dirigirían a aquellas unidades gobernadas por el mismo partido o coalición. A su vez, Rodden (2006) observa que, en los países federales, las posibilidades de un candidato de ser electo o reelecto se ven afectadas no sólo por su propio desempeño sino también por las externalidades electorales derivadas del desempeño electoral y de gobierno de otros miembros de su partido o coalición, aun cuando sea en un nivel diferente de gobierno. En consecuencia, el gobierno nacional preferirá favorecer con mayores recursos, o con salvatajes en caso de falta de solvencia, a las unidades subnacionales cuyos gobernadores pertenezcan a su partido o coalición como un modo de aumentar las posibilidades de un buen desempeño del propio partido también en el ámbito subnacional. Sin embargo, es importante tener en cuenta que la dependencia mutua de los miembros de un partido en las campañas y en la posibilidad de elección o reelección, al igual que la cooperación entre niveles de gobierno, variará con el nivel de integración de éste (Filippov et al., 2004).

Esta hipótesis se vuelve aún más relevante en el caso argentino, dado el rol primordial que cumplen los gobernadores en la política nacional. Esto se debe especialmente a que, en la Argentina, los gobernadores no sólo tienen atribuciones políticas y económicas considerables gracias a las cuales, por ejemplo, les es posible manejar la utilización de la mayor parte de los recursos transferidos por el gobierno nacional, sino que también cumplen un papel de peso en los procesos de selección de candidatos para el legislativo y en la misma producción legislativa (ver entre otros Eaton, 2002; Saiegh, 2004; Jones y Hwang, 2005; Cheibub et al., 2009; Lodola, 2009).

Asimismo, varios trabajos empíricos del caso argentino encuentran apoyo para esta explicación. Por ejemplo, al estudiar la distribución de ATN durante los años noventa, Schijman (2005) concluye que es la racionalidad política la que parece explicar su distribución, ya que los presidentes asignan la mayor parte de dichas transferencias con el objetivo de integrar o mantener a las autoridades subnacionales en su coalición de apoyo. A una conclusión similar llegan González y Mamone (2011), al encontrar que la asignación de obra pública en el período 1993-2009 favoreció a las provincias aliadas con el Poder Ejecutivo Nacional, y Bruetman et al. (2012), quienes observan que, en el período 1984-2010, cuando el presidente y el gobernador de una provincia pertenecieron al mismo partido se generó un efecto positivo sobre las transferencias discrecionales recibidas. No obstante, no es posible afirmar de manera concluyente la relevancia explicativa de la variable de alineación entre los niveles de gobierno para el período y el conjunto

de transferencias estudiadas por, al menos, dos motivos. En primer lugar, dado que el período pos 2001 tiene características que le son propias, es posible que la distribución de transferencias haya seguido otros patrones distintos a los seguidos en períodos anteriores. En segundo lugar, algunos estudios han encontrado hallazgos contrarios. Tal es el caso del análisis que realiza Gordin (2004) de la asignación de un conjunto de transferencias en el período 1973-1999, cuando los mayores montos de transferencias fueron dirigidos hacia las provincias gobernadas por la oposición⁵.

III. Marco teórico e hipótesis

De la revisión de la literatura realizada en el apartado anterior es posible deducir tres mecanismos causales que explicarían la desigual asignación de transferencias discrecionales a las distintas provincias argentinas, de los cuales se derivarán las hipótesis que se someterán a contrastación empírica en el apartado V. Según el primero de éstos, y en consonancia con las teorías clásicas del federalismo fiscal, el Poder Ejecutivo Nacional tendría, al momento de distribuir las transferencias discrecionales, objetivos redistributivos tendientes a lograr una mayor equidad entre las subunidades. Por lo tanto, aquellas provincias con mayores necesidades económicas y sociales recibirían mayores montos de transferencias discrecionales al entenderse las transferencias como una herramienta para disminuir las inequidades y favorecer el desarrollo de las provincias más atrasadas (FIEL, 1993; Porto y Sanguinetti, 1995, 2001).

H1: Las provincias con mayores necesidades económicas y sociales recibirán un monto mayor de transferencias discrecionales per cápita.

Según el segundo mecanismo, el monto de transferencias recibido dependería del poder de negociación de las distintas provincias *vis a vis* el gobierno nacional. Dicho poder de negociación estaría dado por: 1) una situación fiscal que le diera al gobierno provincial mayor poder de maniobra al disminuir su dependencia de los recursos transferidos por el gobierno nacional (Samuels y Mainwaring, 2004); o 2) la sobrerepresentación de la provincia en el Poder Legislativo Nacional, que vuelve a los legisladores de dicha unidad más relevantes al momento de lograr la aprobación de legislación (Gibson y Calvo, 2000; Snyder y Samuels, 2004).

⁵ El conjunto de transferencias utilizado para el análisis incluye las siguientes: Fondo Nacional de Viviendas, Sistema de Coparticipación Vial, Fondo de Desarrollo Regional, Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior, Regalías y ATN.

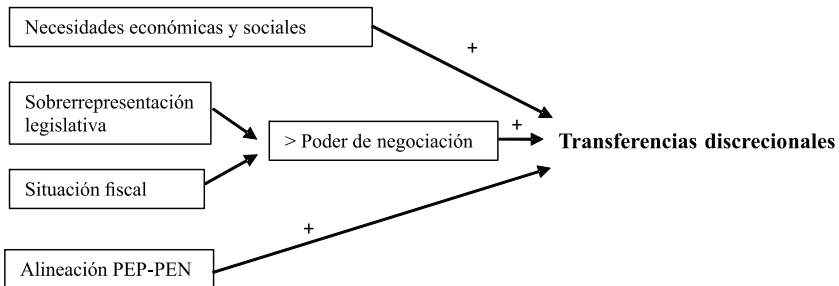
H2: Las provincias que con una mejor situación fiscal tengan un mayor margen de negociación podrán obtener mayores transferencias discrecionales per cápita.

H3: Las provincias que, dada su sobrerrepresentación en el Congreso Nacional, tienen un poder de negociación mayor recibirán un monto comparativamente mayor de transferencias discrecionales per cápita.

Por último, según el tercer mecanismo causal, el Poder Ejecutivo Nacional tendería a favorecer con mayores transferencias a las unidades cuyos gobernadores estén alineados en términos políticos o partidarios (Cox y McCubbins, 1986; Larcinese et al., 2005; Rodden, 2006). La diferencia entre ambos tipos de alineación no es menor y se ha vuelto especialmente relevante en la Argentina en el período estudiado, durante el cual, la pertenencia a un mismo partido no aseguró una alineación política entre quienes gobernaron los distintos niveles de gobierno, al tiempo que la posibilidad de alineación política excedió la pertenencia partidaria, pudiendo presidentes peronistas encontrar aliados políticos provenientes de diversos partidos y, en especial, del principal partido opositor; la Unión Cívica Radical (ver, entre otros, Bonvecchi y Giraudy, 2007; Zelaznik, 2011). Por dicho motivo, en el análisis empírico se tendrán en cuenta ambos tipos de alineación.

H4: Las provincias cuyo Poder Ejecutivo esté alineado en términos políticos o partidarios con el Poder Ejecutivo Nacional recibirán un monto comparativamente mayor de transferencias discrecionales per cápita.

A continuación se presentan de forma gráfica los mecanismos causales que explicarían la asignación de transferencias intergubernamentales discrecionales:



IV. Propuesta metodológica

Las hipótesis propuestas se contrastarán utilizando métodos estadísticos e información sobre transferencias discrecionales como variable dependiente. Las unidades de análisis serán las provincias de la República Argentina y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre los años 2002 y 2011 (240 unidades provincia-año). Por tratarse de observaciones repetidas para un número relativamente grande de unidades seleccionadas de manera no aleatoria, los datos tienen una estructura de *time-series-cross-section* (TSCS), por lo que es de esperar la presencia de problemas tales como heterocedasticidad, autocorrelación entre las variables y estacionalidad, con lo cual se vuelve necesaria la utilización de estrategias de estimación que puedan lidiar con dichas problemáticas. Por ese motivo se propone la realización de regresiones multivariadas con errores estándar corregidos por panel y efectos fijos.

Se optó por utilizar errores estándar corregidos por panel (PCSE) aun cuando la estructura de la base cuenta con más casos que observaciones temporales ya que, aunque dicho método de estimación se utiliza típicamente cuando se cuenta con más observaciones temporales que casos (ver entre otros Beck, 2008), permite corregir de manera simultánea heterocedasticidad, autocorrelación de tipo uno dentro de los paneles, y autocorrelación contemporánea entre los paneles. Además, una serie de estudios metodológicos sostienen la validez de los resultados obtenidos con dicho modo de estimación cuando se cuenta con menos observaciones temporales que casos (ver entre otros Beck y Katz, 1995, 2011).

Por otro lado, dado que los posibles sesgos derivados de la heterogeneidad entre las unidades quedan sin corregir al utilizar PCSE (Wilson y Butler, 2007), se optó por incorporar efectos fijos por provincia tomando como categoría de referencia la provincia con el promedio anual de transferencias discrecionales per cápita más cercano a la media. La preferencia teórica por la utilización de efectos fijos deriva del carácter no aleatorio de la muestra propio de una estructura de datos de tipo TSCS (Beck, 2001; Wilson y Butler, 2007). Sin embargo, dado que su utilización puede traer complicaciones al estimar variables con escasa variación temporal—como la sobrerrepresentación o el nivel de autonomía fiscal de las provincias (Beck, 2001; Plümper et al., 2005)— se utilizará el test de Hausman para determinar si es recomendable, en cada caso, realizar la estimación con efectos aleatorios (Wooldridge, 2002)⁶. En caso de que así fuera, se reportarán ambos resultados.

⁶ Por cuestiones de espacio no se presentarán los resultados de estos análisis en el artículo pero están disponibles para quien desee solicitarlos.

IV.1. La variable dependiente

La variable dependiente a utilizar serán los montos de transferencias discrecionales per cápita⁷ recibidos por las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires según datos provistos por FIEL⁸ y elaborados con base en información de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. El cálculo de dichos montos se realizó sumando para cada provincia-año las transferencias corrientes y las transferencias de capital reportadas en las ejecuciones presupuestarias provinciales y restando luego los montos de las transferencias automáticas a partir de las leyes vigentes. A continuación se presentan algunas estadísticas descriptivas de la variable (Tabla 1) y un gráfico que ilustra la evolución de los montos totales distribuidos en tal concepto en el período 2002-2011 (Gráfico 1).

Tabla 1
Estadísticas descriptivas (variable dependiente, per cápita)

Variable	Observaciones	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Transferencias discrecionales	240	323.9801	417.0659	17.44366	3184.672

Fuente: elaboración propia en base a datos de transferencias provistos por FIEL.

Al observar los montos per cápita recibidos por las distintas provincias en concepto de transferencias discrecionales, la provincia de Santa Cruz se identifica claramente como un *outlier*, ya que recibe anualmente montos muy superiores al promedio (ver Gráfico 2, donde se la compara con la provincia más cercana a dicho promedio). Por dicho motivo, se repetirán las estimaciones excluyendo dicha provincia para ver si ésta se comporta como una observación influyente sesgando los resultados encontrados. De encontrarse diferencias significativas se reportarán⁹.

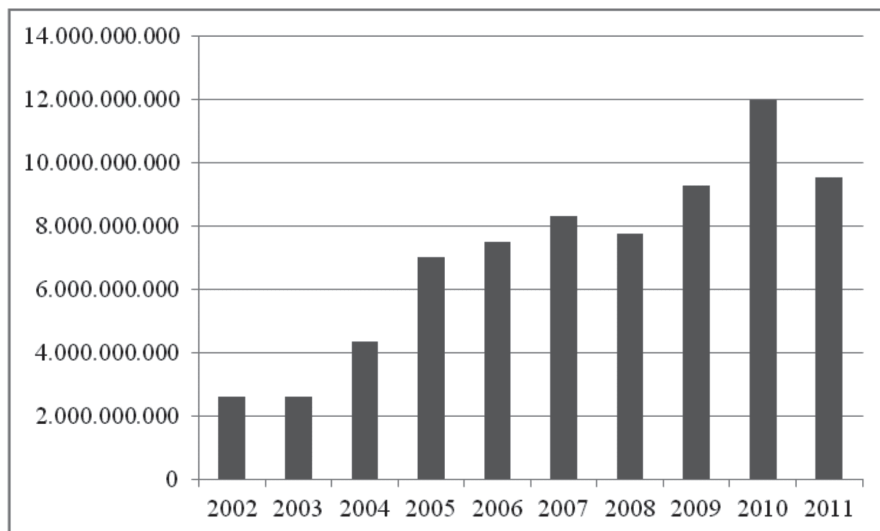
⁷ Para calcular las variables que se expresan en términos per cápita se utilizaron estimaciones anuales realizadas con base en datos de los censos nacionales de población.

⁸ Agradezco a Cynthia Moskovits por haberme facilitado dicha información.

⁹ Los resultados completos se excluyeron por cuestiones de espacio pero están disponibles para quien desee solicitarlos.

Gráfico 1

Evolución monto total de transferencias discrecionales distribuido



Fuente: elaboración propia en base a datos de transferencias provistos por FIEL.

IV. 2. Variables independientes

Los indicadores a utilizar para poner a prueba la hipótesis que indica que la distribución de transferencias respondería a consideraciones de equidad (H1) serán el porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) (Porto y Sanguinetti, 1995; Schijman, 2005; González y Mamone, 2011) y el promedio anual de la tasa de desocupación en los aglomerados urbanos de cada provincia¹⁰ (Giraudy, 2006), ambas según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos de la Argentina (Indec)¹¹.

A su vez, para poner a prueba la hipótesis referente a la situación fiscal de la provincia (H2) se utilizarán la deuda provincial per cápita con el go-

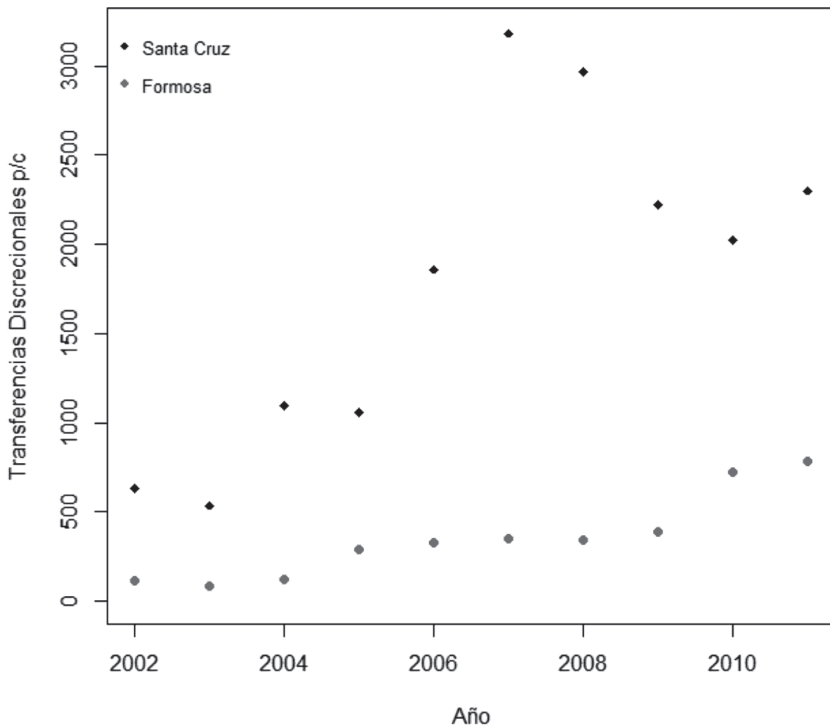
¹⁰ Los valores de las unidades provincia-año para los que no se disponen datos de tasa de desempleo en aglomerados urbanos fueron calculados con base en la varianza del promedio regional y los últimos datos disponibles.

¹¹ Si bien gran parte del período que abarca el análisis empírico es posterior a la intervención del Indec —lo cual puede despertar ciertas sospechas sobre su veracidad—, se utilizarán los datos de dicho organismo porque se trata de la única fuente de información sistemática para todas las provincias durante todo el período y porque, dado que lo más relevante para el análisis es la posición relativa de cada provincia respecto de las restantes, dichos datos resultan, pese a todo, válidos.

bierno nacional y la autonomía fiscal de la provincia según datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. La autonomía fiscal se medirá como el porcentaje del gasto de la unidad que es cubierto por recursos propios (ingresos tributarios propios sobre gasto total) siguiendo la propuesta de Calvo y Murillo (2004) pero midiendo la autonomía en lugar de la dependencia.

Gráfico 2

Transferencias discrecionales per cápita anual, Santa Cruz y Formosa



Fuente: elaboración propia en base a datos de transferencias provistos por FIEL y a datos de población del Indec.

Para la hipótesis relativa a la sobrerrepresentación (H3) la variable independiente a utilizar será la sobrerrepresentación distrital (SRD) en la Cámara de Diputados. Siguiendo a Reynoso (2004), se medirá como la razón

entre los electores de la provincia¹² como porcentaje del total nacional de electores, y los diputados que la representan como porcentaje del total de diputados nacionales. No se utilizará la medida más usual en la bibliografía, que calcula la razón entre el porcentaje de población y el de diputados (entre otros Giraudy, 2006; Gordin, 2007), porque se considera que el cálculo con base en la cantidad de población electoral permite una mejor comparación entre provincias con distintas estructuras poblacionales. Esto es especialmente relevante dado que la muestra incluye unidades con población envejecida, como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, junto con otras, como Jujuy, que cuentan con un porcentaje significativamente mayor de menores en su estructura demográfica. Asimismo, se utilizará como indicador la sobrerrepresentación en la Cámara baja ya que, además de tratarse de la cámara de representación poblacional donde, por lo tanto, no debería haber unidades sobrerrepresentadas, estudios previos han encontrado que la sobrerrepresentación en las cámaras bajas tiene más repercusión en las distorsiones regionales de transferencias federales que la de las cámaras altas (Gibson et al., 1999).

Por último, para poner a prueba la hipótesis de alineación política (H3) se utilizarán dos variables dicotómicas. La primera identifica la alineación política o no del gobernador de la unidad con el Poder Ejecutivo Nacional. La construcción de dicha variable de carácter anual se basó principalmente en la información que forma parte de la base de datos inédita sobre comportamiento legislativo realizada en el marco de los proyectos de investigación PICT “La formación de coaliciones de gobierno en sistemas federales: Argentina y Brasil en perspectiva comparada”, y UBACyT “La influencia de los gobernadores en la formación de las coaliciones legislativas del presidente. El caso argentino (2000-2010)”. Dicha información se construyó a partir del análisis de diarios provinciales y nacionales¹³ de fechas cercanas a la elección del gobernador y de renovación de diputados nacionales en el cual se rastrearán indicios de la relación entre el gobierno provincial y nacional que permitieran concluir la existencia o no de alineación entre ambos¹⁴. Por ejemplo, se tuvo en cuenta si el presidente apoyó al gobernador en su campaña electoral, o a algún otro candidato; si hubo consenso o conflicto en el armado de las listas de diputados; si ambos apoyaron la misma lista o no y otras situaciones que pudieran dar indicios respecto de la relación de alineación.

¹² La información de electores se obtuvo del blog de Andy Tow (www.andytow.com/blog/).

¹³ Los diarios utilizados fueron: Clarín, La Nación, La Voz del Interior, El Litoral, El Argentino, El Ansaní, El Comercial, Los Andes, Misiones Online, La Palabra, Diario de Cuyo, El Diario de la República, La Gaceta, El Sol online, MDZ online y La Capital.

¹⁴ En el proceso de recolección de información trabajé junto con Nadia Arno y Jorge Mangonnet.

ción política entre ambos. Dicha información se complementó luego con un análisis temporalmente más extenso de los mismos diarios. La segunda variable dicotómica, en cambio, indica la alineación partidaria tomando el valor uno cuando el gobernador pertenece al mismo partido que el presidente¹⁵ y cero en el resto de los casos¹⁶.

A continuación (Tablas 2 y 3) se presentan estadísticas descriptivas de las variables independientes y un gráfico que indica el nivel de correlación entre ellas (Gráfico 3).

Tabla 2
Estadísticas descriptivas (variables independientes continuas)

Variable	Observaciones	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
NBI	240	13,2955	5,674318	3,433616	26,937
Desempleo	240	8,940198	4,702561	1,3	23
SRD	240	1,657723	1,164639	0,7144	7,2197
Autonomía fiscal	240	0,1968647	0,1596982	0,030734	0,961693
Deuda gobierno nacional	216 ¹⁷	0,1352986	0,3009659	0	2,321927

Fuente: elaboración propia en base a datos del Indec, la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias y Andy Tow.

Tabla 3
Frecuencia relativa (variables independientes dicotómicas)

Variable	Observaciones	0	1
Alineación política	240	33,75	66,25
Copartidario	240	40	60

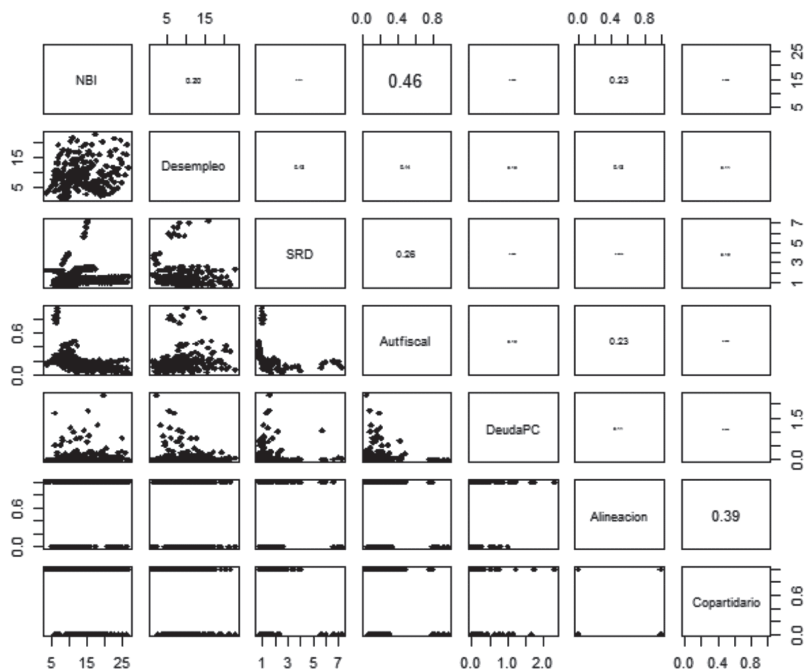
Fuente: elaboración propia en base al análisis de diarios nacionales y provinciales.

¹⁵ Se consideraron copartidarios a los gobernadores que se presentaron con las etiquetas Partido Justicialista, Unión por Córdoba, Alianza Frente Justicialista para la Victoria, Frente Movimiento Popular, Frente para la Victoria, Frente para la Victoria Santacruceño y Frente Fundacional.

¹⁶ El Anexo I resume la información referente a ambas variables.

¹⁷ No se contó con información comparable para el año 2011.

Gráfico 3
Matriz de correlaciones (variables independientes)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Indec, la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Andy Tow y al análisis de diarios nacionales y provinciales.

V. Análisis empírico¹⁸

La Tabla 4 muestra los resultados del Modelo 1, en que las hipótesis 1 a 4 se pusieron a prueba utilizando la alineación política entre el gobernador y el gobierno nacional como indicador de la hipótesis 4 (H4). Como el test de Hausman dio por resultado un valor p mayor a 0,05 —lo cual hace recomendable realizar también la estimación por efectos aleatorios (Wooldridge, 2002)— en la Tabla 4 se presentan ambos resultados. Por otro lado, la Tabla 5 muestra los resultados del Modelo 2, que utilizó, para testear la H4, la variable que

¹⁸ El análisis empírico se realizó utilizando Stata 12. Tanto la base de datos utilizada como el *Dofile* y los *Scripts* de R con que se realizaron los gráficos de la sección precedente están disponibles para quien desee solicitarlos.

indica la pertenencia de los gobernadores al mismo partido del Poder Ejecutivo Nacional. Como en este caso el valor p del test de Hausman fue menor a 0,05 se presentan sólo los resultados de la estimación con efectos fijos¹⁹.

Tabla 4
Modelo 1 (alineación política) con efectos fijos y aleatorios

	Modelo 1 efectos fijos²⁰	Modelo 1 efectos aleatorios
NBI	-53,9108*** (8,626685)	-25,57325*** (9,502272)
Desempleo	10,47434* (5,409275)	-5,02742 (5,406876)
Autonomía fiscal	197,6131 (508,4734)	-721,3917** (358,5249)
Deuda gobierno nacional	64,64671* (35,82423)	102,6464* (54,41991)
SRD	-711,0656*** (161,8146)	-28,68172 (46,15376)
Alineación política	58,82145*** (15,768)	101,947** (40,54686)
Constante	2547,249*** (381,2357)	820,4384*** (184,8656)
R cuadrado	0,82	

Errores estándar corregidos por Panel o Errores Estándar entre paréntesis.
*p < 0,1; ** < 0,05; *** < 0,01

Fuente: elaboración propia en base a datos de transferencias provistos por FIEL, datos del Indec, la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias y Andy Tow; y el análisis de diarios nacionales y provinciales.

Como se observa en las tablas 4 y 5, no se encuentra evidencia empírica concluyente a favor de la H1, que señala la existencia de criterios de equidad detrás de la distribución de transferencias discrecionales. Si bien la tasa de desempleo tiene en las estimaciones con efectos fijos el signo esperado y es estadísticamente significativa al 0,1, el resultado no es robusto a la estimación con efectos aleatorios ni a la exclusión de Santa Cruz del Modelo 2²¹. A su vez, el coeficiente correspondiente al porcentaje de hogares con NBI

¹⁹ Ver nota 7.

²⁰ Los coeficientes de los efectos fijos fueron excluidos por cuestiones de espacio, pero los resultados completos están disponibles para quien desee solicitarlo.

²¹ Incluso, cuando se estima el Modelo 2 excluyendo a Santa Cruz y con efectos aleatorios el coeficiente invierte su signo.

tiene el signo contrario al esperado y es robusto a todas las estimaciones. De esta manera, parecería que el hecho de que una provincia tenga un mayor porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas disminuye, en lugar de aumentar, los montos per cápita que recibe en concepto de transferencias discrecionales. Y dicha reducción, además de ser estadísticamente significativa, parece ser sustantivamente significativa, ya que un punto porcentual más de hogares con NBI reduciría el monto per cápita anual de transferencias discrecionales recibido por una provincia entre \$25 y casi \$54, manteniendo el resto de las variables constantes.

Tabla 5
Modelo 2 (copartidarios) con efectos fijos

	Modelo 2 efectos fijos²²
NBI	-52,82622*** (9,569276)
Desempleo	10,31816* (5,827795)
Autonomía fiscal	90,70141 (490,804)
Deuda Gobierno Nacional	70,2113** (35,42792)
SRD	-742,1609*** (164,7458)
Copartidarios	81,53182*** 22,36946
Constante	2552.983*** (396,5559)
R cuadrado	0,82

Fuente: elaboración propia en base a datos de transferencias provistos por FIEL, datos del Indec, la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias y Andy Tow; y el análisis de diarios nacionales y provinciales.

Por otro lado, los resultados de la segunda hipótesis (H2) muestran coeficientes contrarios a los esperados teóricamente. En primer lugar, aunque el efecto de la variable que mide la autonomía fiscal de las provincias no alcanza a ser estadísticamente significativo en todas las especificaciones del modelo, cuando lo hace su signo es contrario al esperado. Así, aunque no

²² Ver nota 22.

contemos con suficiente evidencia empírica, pareciera que son las provincias con una peor condición fiscal propia, y por lo tanto las más necesitadas de transferencias, las que más reciben en concepto de transferencias discrecionales. En este sentido apunta, también, el resultado positivo obtenido por la variable que mide la deuda per cápita con el gobierno nacional en las distintas especificaciones, lo que parecería indicar que en las consideraciones distributivas del gobierno nacional pesan más las necesidades fiscales y financieras de las provincias que el poder de negociación que pudieran obtener de sus capacidades autónomas.

En relación con la tercera hipótesis (H3), el resultado también es contrario al esperado. De hecho, los coeficientes tienen en todos los casos signo negativo y, aunque dejen de ser estadísticamente significativos al 0,1 cuando se estima los modelos con efectos aleatorios, continúan teniendo valores *p* bajos²³ que hacen posible afirmar que, de tener algún efecto en la asignación de transferencias discrecionales, éste sería negativo. De esta manera, las provincias más sobrerrepresentadas parecen haber recibido, en promedio, menores montos en concepto de transferencias discrecionales que las provincias con menores niveles de representación.

Por último, en relación con la cuarta hipótesis (H4), los resultados indican que tanto si se la mide teniendo en cuenta la alineación política entre niveles de gobierno como su pertenencia a un mismo partido, los coeficientes son siempre positivos y estadísticamente significativos²⁴. Entonces, el hecho de que su gobernador fuera del mismo partido que el Poder Ejecutivo Nacional, manteniéndose las demás variables constantes, otorgó a una provincia \$84,5 per cápita promedio más en concepto de transferencias discrecionales; mientras que en caso de estar ambos niveles de gobierno alineados políticamente, las provincias recibieron en promedio entre \$58,82 y \$101,95 per cápita más.

VI. Conclusiones y comentarios finales

La pregunta que motivó el presente artículo fue qué variables explican la distribución intergubernamental de transferencias discrecionales en contextos de centralización fiscal y desnacionalización del sistema de partidos y, en especial, qué variables explicaron dicha distribución en la Argentina entre 2002 y 2011, período en que el país estuvo entre la centralización fiscal y

²³ Los valores *p* de las especificaciones con efectos aleatorios son, en todos los casos, menores a 0,19.

²⁴ En el único caso en que el nivel de significatividad estadística es menor a 0,05 (cuando se estima el Modelo 2 con Santa Cruz y efectos aleatorios) el valor *p* continúa siendo relativamente bajo (0,13).

la desnacionalización del sistema de partidos. Con el objetivo de responder a dicho interrogante se pusieron a prueba cuatro hipótesis derivadas de las explicaciones usualmente dadas por la literatura con información de los montos recibidos en concepto de transferencias discrecionales por las 23 provincias argentinas y la CABA en el período 2002-2011.

En relación con la primera respuesta, según la cual la distribución de transferencias intergubernamentales respondería a cuestiones de equidad, el análisis empírico no encontró evidencia de que ese haya sido el caso en la distribución de transferencias discrecionales en la Argentina en el período estudiado. De hecho, aunque los resultados obtenidos cuando se operacionalizó la situación socioeconómica de las provincias con la tasa de desempleo fue menos claro, el porcentaje de hogares con NBI parece haber influido de manera negativa en los montos recibidos por las provincias en concepto de transferencias discrecionales. Si bien este resultado no resulta sorprendente teniendo en cuenta la literatura previa sobre el tema, no deja de ser importante destacar que las consideraciones de equidad no parecieron jugar un rol de peso en la distribución de transferencias cuando se considera la distribución del total de las transferencias discrecionales en un período marcado por la centralización fiscal y la desnacionalización del sistema de partidos.

Por otro lado, los resultados de las hipótesis referentes al poder de negociación de las unidades subnacionales (H2 y H3) fueron contrarios a los esperados. En relación con la situación fiscal y financiera de las unidades subnacionales, pareciera que fueron aquellas con una peor situación las que recibieron mayores montos de transferencias discrecionales per cápita. Una posible explicación para este resultado contrario a las expectativas teóricas podría venir del hecho de que el Poder Ejecutivo Nacional decidiera utilizar las transferencias discrecionales para ganar o mantener el apoyo de los gobernadores privilegiando aquellas unidades subnacionales en que dichas transferencias tuvieran mayor relevancia dada la escasa capacidad recaudatoria, o de la necesidad de pagar deudas por parte del gobierno subnacional.

Por otro lado, la sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados de la Nación parece haber tenido un efecto negativo y sustantivo en los montos de transferencias discrecionales recibidos por las provincias. De esta manera, y de acuerdo con lo propuesto por Giraudy (2009), pareciera que el Poder Ejecutivo Nacional prefirió dirigir mayores montos de transferencias a aquellas unidades subnacionales que, si bien están proporcionalmente menos representadas en el Poder Legislativo Nacional, concentran a la mayor parte de los electores para las elecciones nacionales.

A su vez, el análisis empírico brinda fuerte apoyo a la idea de que son las relaciones políticas entre niveles de gobierno las que determinan la distribución de transferencias discrecionales. Es interesante destacar que este resul-

tado se sostiene al observarse la alineación política y la pertenencia a un mismo partido. Así, que los copartidarios hayan recibido mayores montos de transferencias en un contexto donde —como consecuencia de la desnacionalización del sistema de partidos— la pertenencia partidaria ya no sea un indicador válido de la alineación entre dos políticos, lleva a la pregunta por los motivos que moverían a los presidentes a premiar con mayores montos a los opositores. Es probable que la explicación resida también en la desnacionalización del sistema de partidos ya que, en un contexto semejante, se vuelve necesaria la conformación y mantenimiento de coaliciones de apoyo al interior del partido del presidente que ya no pueden darse por sentadas, y donde la distribución de transferencias puede tener un rol decisivo. De todos modos, para poder sostener esta explicación con mayor certidumbre sería necesario realizar estudios empíricos de otros períodos con niveles distintos de nacionalización del sistema de partidos.

Asimismo, si bien los resultados obtenidos coinciden con gran parte de la literatura que indica que las consideraciones de racionalidad política son las que mejor explican la distribución de transferencias discrecionales, quedan aún por responder ciertos interrogantes. En particular cabría preguntarse con mayor detalle a quiénes paga el presidente y por qué. Por un lado, resta aclarar si las mayores transferencias funcionan como un premio para los aliados presentes o como una manera de conseguir aliados futuros. Para clarificar dicho punto sería útil, de conseguirse los datos necesarios, la construcción de una variable de alineación política que identifique con mayor precisión temporal los cambios observados en la posición de los gobernadores respecto del presidente. Asimismo, se podrían realizar estudios cualitativos de casos subnacionales que permitieran un estudio más detallado de las dinámicas, tanto de los intercambios como de los cambios en la alineación. Por otro lado, el gobierno nacional ¿paga a los gobernadores aliados o a las provincias aliadas? Aunque estudios del caso estadounidense centran su atención en el desempeño electoral del presidente y su partido en los distintos estados subnacionales como una manera de explicar los beneficios obtenidos por éstos más allá de la relación que quien los gobierne establezca con el presidente (ver entre otros Cox y McCubbins, 1986; Lindbeck y Weibull, 1987), aún no se cuenta con estudios similares para el caso argentino. A su vez, si se asume que el pago se dirige a los gobernadores y no a las provincias, cabría preguntar para qué le sirve al gobierno nacional realizar tal pago. Es decir, ¿busca construir coaliciones o mantener las existentes? Y, en todo caso, ¿qué tipo de coalición busca construir o sostener? ¿Coaliciones de apoyo legislativo?, ¿coaliciones de gobierno?, ¿coaliciones electorales?

Por último, el hecho de que Santa Cruz sea un *oullier* en los montos de transferencias discrecionales recibidos en el período lleva a preguntarnos por el rol que puede jugar en la distribución de transferencias el origen territorial

de quien ejerza el gobierno nacional o dónde haya iniciado su carrera política. En este sentido, algunos estudios encuentran una tendencia en los presidentes a asignar mayores fondos a su provincia de proveniencia (ver por ejemplo Milligan y Smart, 2005), pero todavía no se cuenta con estudios sistemáticos del caso argentino que brinden apoyo empírico a esta idea.

Bibliografía

- Ardanaz, Martín, Marcelo Leiras y Mariano Tommasi (2014). “The Politics of Federalism in Argentina: Implications for Governance and Accountability”, en *World Development*, Vol. 53, junio.
- Atlas, Cary M., Thomas W. Gilligan, Robert J. Hendershott y Mark A. Zupan (1995). “Slicing the Federal Government Net Spending Pie: Who Wins, Who Loses, and Why”, en *The American Economic Review*, Vol. 85, N° 3, junio.
- Beck, Nathaniel (2001). “Time-Series-Cross-Section Data: What Have We Learned in the past few years?”, en *Annual Review of Political Science*, Vol. 4.
- Beck, Nathaniel (2008). “Time-Series Cross-Section Methods”, en Box-Steffensmeier, Janet M., Henry E. Brady y David Collier (eds.), *The Oxford Handbook of Political Methodology*, Nueva York, Oxford University Press.
- Beck, Nathaniel y Jonathan N. Katz (1995). “What to Do (and Not to Do) with Time-Series Cross-Section Data”, en *American Political Science Review*, Vol. 89, N° 3, septiembre.
- Beck, Nathaniel y Jonathan N. Katz (2011). “Modeling Dynamics in Time-Series-Cross-Section Political Economy Data”, en *Annual Review of Political Science*, Vol. 14.
- Boadway, Robin y Frank Flatters (1982). “Efficiency and Equalization Payments in a Federal System of Government: A Synthesis and Extension of Recent Results”, en *The Canadian Journal of Economics / Revue Canadienne d'Economie*, Vol. 15, N° 4, noviembre.
- Bonvecchi, Alejandro (2005). “Les aspects politiques du fédéralisme budgétaire argentin à l'aune des négociations fiscales fédérales”, en *Problèmes d'Amérique Latine*, Vol. 56, primavera.
- Bonvecchi, Alejandro y Germán Lodola (2011). “The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors, and the Politics of Coalition-Building in Argentina”, en *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 41, N° 2, marzo.
- Bonvecchi, Alejandro y María Eugenia Giraudy (2007). “Argentina: crecimiento económico y concentración del poder institucional”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 27, Número Especial.
- Bruetman, Diego, Julián Borensztein, Martin Sasson, Jeremías Slauscius y Sebastián Wilner (2012). “El uso político de las transferencias discrecionales: análisis del caso argentino para el período 1984-2010”, Tesis de Licenciatura, Universidad Torcuato Di Tella.

- Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Calvo, Ernesto y María Victoria Murillo (2004). "Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market", en *American Journal of Political Studies*, Vol. 48, N° 4, octubre.
- Chasquetti, Daniel y Juan Pablo Micozzi (2012). "The Subnational Connection in Unitary Regimes: Progressive Ambition and Legislative Behavior in Uruguay", ponencia presentada en la 70 MPSA Annual National Conference, Chicago.
- Cheibub, José Antonio, Argelina Figueredo y Fernando Limongi (2009). "Political Parties and Governors as Determinants of Legislative Behavior in Brazil's Chamber of Deputies, 1988-2006", en *Latin American Politics & Society*, Vol. 51, N° 1, primavera.
- Cont, Walter, Alberto Porto y Pedro Juarros (2013). "Consecuencias de la interacción entre el presupuesto nacional y las transferencias nacionales sobre la redistribución y estabilización regional del ingreso", en Gervasoni, Carlos y Alberto Porto (eds.), *Consecuencias económicas y políticas del federalismo fiscal argentino*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata.
- Cox, Gary W. y Mathew D. McCubbins (1986). "Electoral Politics as a Redistributive Game", en *The Journal of Politics*, Vol. 48, N° 2.
- Eaton, Kent (2002). "Fiscal Policy Making in the Argentine Legislature", en Morgenstern, Scott y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Eaton, Kent y J. Tyler Dickovick (2004). "The Politics of Re-Centralization in Argentina and Brazil", en *Latin American Research Review*, Vol. 39, N° 1, febrero.
- Feierherd, Germán G. (2012). "El tamaño de las coaliciones legislativas en la Argentina (1983-2008)", en Mustapic, Ana María, Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik (eds.), *Los legisladores en el Congreso argentino*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.
- FIEL (1993). *Hacia una nueva organización del federalismo fiscal en la Argentina*, Buenos Aires, FIEL.
- Filippov, Mikhail, Peter C. Ordeshook y Olga Shvetsova (2004). *Designing Federalism. A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gervasoni, Carlos (2010). "A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces", en *World Politics*, Vol. 62, N° 2.
- Gervasoni, Carlos (2011). "La política provincial es política nacional: cambios y continuidades subnacionales del menemismo al kirchnerismo", en Malamud, Andrés y Miguel de Luca (eds.), *La política en tiempo de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.
- Gibson, Edward L. y Julieta Suarez-Cao (2010). "Federalized Party Systems and Subnational Party Competition. Theory and an Empirical Application to Argentina", en *Comparative Politics*, Vol. 43, N° 1, octubre.
- Gibson, Edward L., Ernesto Calvo y Tulia G. Falleti (1999). "Federalismo redistributivo: sobrerrepresentación territorial y transferencia de ingresos en el hemisferio occidental", en *Política y Gobierno*, Vol. 6, N° 1.

- Gibson, Edward y Ernesto Calvo (2000). "Federalism and Low-maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina", en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 35, N° 3, invierno.
- Giraudy, María Eugenia (2006). "La racionalidad política en la distribución de los fondos federales para obras públicas: los gobiernos de Menem y De la Rúa", Tesis de Licenciatura, Universidad Torcuato Di Tella.
- Giraudy, María Eugenia (2009). "Similitudes y diferencias en la distribución de obras públicas en Argentina: las administraciones de Menem, De la Rúa y Kirchner", mimeo.
- González, Lucas e Ignacio Mamone (2011). "La economía política de la distribución federal de obra pública en Argentina", Documentos de Trabajo, PREAL, disponible en: www.uca.edu.ar/uca/common/grupo82/files/PREAL_2012_La-Economia-Politica-de-la-Distribucion-Federal-de-Obra-Publica-en-Argentina.pdf.
- Gordin, Jorge P. (2004). "Testing Riker's Party-Based Theory of Federalism: The Argentine Case", en *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 34, N° 1.
- Gordin, Jorge P. (2006a). "The Politics of Intergovernmental Fiscal Relations in Argentina", IBEI Working Papers N° 2006/2, IBEI, Barcelona.
- Gordin, Jorge P. (2006b). "Intergovernmental Fiscal Relations, 'Argentine Style'", en *Journal of Public Policy*, Vol. 26, N° 3.
- Gordin, Jorge P. (2007). "Patronage-Preserving Federalism? Legislative Malapportionment and Subnational Fiscal Policies in Argentina", GIGA Working Papers N° 52, GIGA, Hamburgo.
- Grotz, Mauricio y Juan José Llach (2013). "Coparticipación casi sin convergencia, 1950-2010", en Gervasoni, Carlos y Alberto Porto (eds.), *Consecuencias económicas y políticas del federalismo fiscal argentino*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata.
- Jones, Mark P. y Scott Mainwaring (2003). "The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application to the Americas", en *Party Politics*, Vol. 9, N° 2, marzo.
- Jones, Mark P. y Wonjae Hwang (2005). "Provincial Party Bosses: Keystone of the Argentine Congress", en Levitsky, Steve y Maria Victoria Murillo (eds.), *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*, Pensilvania, The Pennsylvania State University Press.
- Larcinese, Valentino, Leonzio Rizzo y Cecilia Testa (2005). "Allocating the US Federal Budget to the States: the Impact of the President", Political Economy and Public Policy Series, The Suntory Centre, Londres.
- Leiras, Marcelo (2007). *Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Lindbeck, Assar S. N. y Jörgen W. Weibull (1987). "Balanced Budget Redistribution as the Outcome of Political Competition", en *Public Choice*, Vol. 52, N° 3.
- Lodola, Germán (2009). "La estructura subnacional de las carreras políticas en Argentina y Brasil", en *Desarrollo Económico*, Vol. 49, N° 194, julio- septiembre.

- Lodola, Germán (2011). “Gobierno nacional, gobernadores e intendentes en el período kirchnerista”, en Malamud, Andrés y Miguel de Luca (eds.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.
- Milligan, Kevin y Michael Smart (2005). “Regional Grants as Pork Barrel Politics”, CESifo Working Papers N 1453, CESifo, Múnich, disponible en: hdl.handle.net/10419/18817.
- Oates, Wallace (1999). “An Essay on Fiscal Federalism”, en *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, N° 2, septiembre.
- Plümper, Thomas, Vera E. Troeger y Philip Manow (2005). “Panel Data Analysis in Comparative Politics: Linking Method to Theory”, en *European Journal of Political Research*, Vol. 44, N° 2.
- Porto, Alberto y Pablo Sanguinetti (1995). “Las transferencias intergubernamentales y la equidad distributiva: el caso argentino”, en *Trimestre Fiscal*, Vol. 20, N° 66.
- Porto, Alberto y Pablo Sanguinetti (2001). “Political Determinants of Intergovernmental Grants: Evidence from Argentina”, en *Economics and Politics*, Vol. 13, N° 3.

Palabras clave

federalismo fiscal – transferencias intergubernamentales – centralización – desnacionalización – discrecionalidad

Keywords

fiscal federalism – intergovernmental transfers – centralization – denationalization – discretionary

Abstract

The aim of this article is to identify which variables explain the allocation of discretionary intergovernmental transfers in contexts characterized by fiscal centralization and party system denationalization. To achieve this objective, hypotheses derived from three sets of answers identified in the literature—equity considerations, structural characteristics which increase the subnational unit bargaining power and the national government strategic behavior in relation to subnational governments—are tested using data from the Argentine in the 2002-2011 period. The relevance of the case comes from the particularities of Argentine fiscal federalism, the great variation in the amount received by the subnational units and from the way in which the period characteristics impacted on the political actors incentives. Thus, the article studies the whole set of discretionary transfers during a period not yet systematically studied and finds that its distribution is mainly explained by the national government strategic considerations.

Anexo
Alineación política entre el gobernador y el PEN /
Pertenenencia al mismo partido político

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Buenos Aires	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1
CABA	0/0	0/0	0/0	0/0	1/1	1/1	0/0	0/0	0/0	0/0
Catamarca	0/0	1/0	1/0	1/0	1/0	1/0	0/0	0/0	0/0	0/0
Chaco	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	1/1	1/1	1/1	1/1
Chubut	0/0	0/0	1/1	1/1	1/1	1/1	0/1	0/1	0/1	0/1
Córdoba	0/0	0/1	0/1	1/1	1/1	1/1	0/1	0/1	0/1	0/1
Corrientes	0/0	0/0	1/0	1/0	1/0	1/0	1/0	0/0	0/0	0/0
Entre Ríos	0/0	0/0	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1
Formosa	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1
Jujuy	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1
La Pampa	1/1	1/1	0/1	0/1	0/1	0/1	1/1	1/1	1/1	1/1
La Rioja	1/1	1/1	0/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1
Mendoza	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	1/0	1/1	1/1	1/1	1/1
Misiones	1/1	1/1	1/0	1/0	1/0	1/0	1/0	1/0	1/0	1/0
Neuquén	1/0	1/0	0/0	0/0	0/0	0/0	1/0	1/0	1/0	1/0
Río Negro	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	1/0	1/0	1/0	1/0
Salta	1/1	1/1	1/1	1/1	0/1	0/1	1/1	1/1	1/1	1/1
San Juan	0/0	0/0	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1
San Luis	0/1	0/1	0/1	0/1	0/1	0/1	0/1	0/1	0/1	0/1
Santa Cruz	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1
Santa Fe	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	0/0	0/0	0/0	0/0
Santiago del Estero	1/1	1/1	1/0	1/0	1/0	1/0	1/0	1/0	1/0	1/0
Tierra del Fuego	0/0	0/0	0/0	0/0	1/0	1/0	1/0	1/0	1/0	1/0
Tucumán	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1

Fuente: elaboración propia en base al análisis de diarios nacionales y provinciales.

Evaluando Twitter como indicador de opinión pública: una mirada al arribo de Bachelet a la presidencial chilena 2013*

BASTIÁN GONZÁLEZ-BUSTAMANTE

Centro de Análisis e Investigación Política, Chile

bgonzalez@caip.cl

Este trabajo analiza si Twitter es un indicador de opinión pública efectivo. Se trabaja con un conjunto de datos que recoge la actividad de dos semanas de los principales usuarios que dialogaron sobre el arribo de Michelle Bachelet a la elección presidencial chilena en marzo de 2013. Se presenta una descripción general del caso, un análisis de emotividad y un análisis de redes sociales. Se descubre que la mayoría de los mensajes no son favorables a la candidata y se identifica un cluster de usuarios que emiten mensajes en su contra.

I. Introducción

El uso de nuevas tecnologías de información en las campañas electorales, particularmente el uso de redes sociales *online* como Twitter y Facebook, se ha vuelto una práctica casi obligatoria en los últimos años. Esto aplica a todo tipo de elecciones, especialmente aquellas donde se disputan altos cargos, como escaños al congreso nacional o la presidencia de un país. Sin embargo, muchos consideran que Twitter más que una red social es una herramienta de comunicación. En este sentido, este trabajo busca dilucidar, a través de un estudio de caso, si efectivamente la denominada *twittersphere* es un indicador de opinión pública y política, o si es más bien un “balbuceo sin sentido” como lo han denominado diversas personas. Básicamente se busca responder, con base en el caso estudiado, si Twitter es (o no) una herramienta de deliberación política *online* y vislumbrar si esto tiene una correlación con la realidad política.

Este artículo analiza la presencia y actividad de los principales usuarios chilenos en Twitter y estudia el diálogo que se generó con el arribo de Michelle

* Este trabajo se basa en una ponencia presentada en el XI Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Paraná, Argentina, 17 al 20 de julio de 2013. El autor recibió el primer lugar del Premio Comunicar a las investigaciones sobre comunicación política (2013) por esta investigación. Agradecimientos especiales a Diego Soto Saldías, por su gran colaboración en el proceso de recolección de información y en la codificación de mensajes para este trabajo, cuyo resultado final, y cualquier error u omisión, son de exclusiva responsabilidad del autor.

Bachelet al país. La llegada de la ex presidenta se da después de un largo período en el cual ejerció un importante cargo en Naciones Unidas y ante la gran expectación de la opinión pública; pues ella era, según distintos sondeos, la figura política mejor posicionada de la oposición para las elecciones presidenciales de noviembre de 2013. A comienzos de aquel año Bachelet aventajaba ampliamente a políticos de su coalición y también a candidatos del oficialismo, los cuales se habían desempeñado como ministros en el gabinete de Sebastián Piñera.

La ventaja de Bachelet se consolidó con el resultado de las primarias celebradas el 30 de junio de 2013, en las cuales votaron más de tres millones de personas. Michelle Bachelet obtuvo más de un millón y medios de votos, es decir, casi el 50 por ciento del total de votos de las primarias, muy por sobre los poco más de 800 mil votos que obtuvieron en suma los candidatos de la coalición oficialista, quienes competían en una primaria paralela concurrente. Bachelet obtuvo más del 70 por ciento de las preferencias de su bloque político¹. Posteriormente, en diciembre de 2013, triunfó sin mayores dificultades en la segunda vuelta presidencial.

II. Transformaciones de la opinión pública y Twitter

El avance de las tecnologías de información ha posibilitado nuevas formas de interacción política que revolucionaron el concepto clásico de esfera y opinión pública de Habermas (1991). En este sentido, Corrado y Firestone (1996) se refirieron al concepto de “democracia conversacional”, el cual implica la existencia de una interacción entre líderes políticos y público en general a través de nuevos medios y plataformas. En definitiva, Internet puede facilitar el acceso a la información (Shapiro, 1999) y ofrecer espacios que permitan nuevas relaciones que generen cambios en los flujos tradicionales de comunicación (Hermida, Fletcher, Korell y Logan, 2012). Esta situación posibilita una relación bidireccional y horizontal en el sistema político (Arriagada y Navia, 2013). Castells (1999) se refiere a las redes sociales en Internet como redes electrónicas de comunicación interactiva, organizadas en torno a intereses específicos, aunque muchas veces la comunicación se vuelve en sí misma una meta².

¹ Esto según el último cómputo preliminar del Servicio Electoral (Servel) del 30 de junio de 2013. Posteriormente, con el 99,96 por ciento de las mesas escrutadas, Michelle Bachelet logró el 73,06 por ciento de los votos de su pacto y el 53,06 por ciento del total de los votos válidamente emitidos —considerando la primaria paralela concurrente de la coalición oficialista—.

² Para más detalles véase Fernández y Paniagua (2012).

Los medios electrónicos reducen los costos de información y participación política de la ciudadanía (Rheingold, 2000). Lo anterior, de acuerdo a Barreda (2008), podría significar un mayor poder para la ciudadanía, a través de la inclusión de ésta en los procesos de decisión democrática, reduciendo la brecha entre gobernantes y gobernados. En este sentido, las nuevas tecnologías pueden contribuir a incrementar la transparencia y el compromiso cívico (Boulianne, 2009; Breuer y Welp, 2014). Sin embargo, este *ciberoptimismo* tiene como contrapartida una visión más negativa que señala que las nuevas tecnologías generan un desplazamiento de procesos de socialización importantes para generar compromiso cívico (Nie, 2011; véase también González-Bustamante y Henríquez, 2012).

En este contexto, Twitter irrumpe en escena el año 2006. Esta red social *online* es un servicio de *microblogging*³ que permite a sus usuarios, tal como señala Small (2011), escribir en 140 caracteres una actualización de su estado (*tweet*). El crecimiento de Twitter ha sido explosivo y el interés parece provenir de su facilidad de uso y utilidad. La plataforma permite compartir rápidamente información breve con personas conocidas, pero también con personas de otros círculos sociales, principalmente a través de la posibilidad de seguir los contenidos que ellos generar y tener la opción de responderles (Linville, McGee y Hicks, 2012; Morris, 2009; Zhao y Rosson, 2009). De acuerdo al propio creador de Twitter, Jack Dorsey, la plataforma no es una red social, sino una herramienta de comunicación:

Twitter es como la electricidad: uno puede utilizarlo como quiera. Todo el mundo lo emplea: las *celebrities*, las personas anónimas; y por todo tipo de razones: mediáticas, educativas, personales y políticas también. Twitter favorece la democracia directa. Es una revolución social y cultural que acerca a los ciudadanos al poder (Dorsey, citado en Fernández y Paniagua, 2012: 42).

El principal tipo de información que se produce en Twitter corresponde a tópicos de interés humano, entretenimiento y cultura, tecnología e Internet, y recreación. En general la producción de información “blanda” suele duplicar la producción de información “dura” (e.g., política, negocios, finanzas, y otros tópicos similares) (Horan, 2013).

Twitter también se ha convertido en una nueva fuente de información y en una poderosa herramienta para los periodistas (Ahmad, 2010; Lasorsa, Lewis y Holton, 2012; Small, 2011). Lo anterior se debe principalmente a la

³ Existe una extensa literatura sobre *blogging*, *microblogging* y comunicación política. Se recomienda revisar: Barash y Golder (2010); Rettberg (2008); Rosenberg (2009); Small (2008, 2011).

inmediatez que ofrece, lo cual otorga una ventaja a la hora de cubrir o informarse sobre eventos noticiosos de último minuto. Ahora bien, cabe preguntarse si Twitter podría contribuir potencialmente a la conversación política.

Entre los estudios recientes sobre Twitter destaca la investigación de Small (2011) que consiste en un análisis de contenido de los mensajes generados por los políticos canadienses. Principalmente a través del análisis de *hashtags*⁴ muestra lo limitado que resulta Twitter para la participación política, pues es más útil para replicar contenidos y mensajes que para generar un debate. En una línea, similar Grant, Moon y Grant (2010) estudiaron el compromiso entre políticos y público a través de Twitter, particularmente en el caso de Australia, destacando el flujo de ideas que genera el uso de la red. También se ha estudiado en profundidad el desarrollo de la comunicación electrónica y las herramientas de campaña en el caso australiano (Jackson, 2013).

Himelboim, McCreery y Smith (2013) realizaron un análisis de redes sociales mapeando la red de Twitter con respecto a posiciones ideológicas sobre diez temas controversiales en Estados Unidos, identificando *clusters* (subgrupos altamente conectados) que están fuertemente vinculados. Una de sus conclusiones fue que en Twitter la conversación política no ocurre estrictamente en un ambiente político, los individuos en realidad crean vínculos con base en intereses generales y no basándose en opiniones políticas. También se han realizado estudios sobre la adopción de Twitter por parte de congresistas norteamericanos que revelan que los republicanos presentan una mayor adopción que los demócratas, alcanzando un 68,1 por ciento, y que si bien Twitter es concebido como una herramienta de comunicación política por los congresistas, además lo perciben como una herramienta de representación (Straus, Glassman, Shogan y Navarro Smelcer, 2013). Además hay otro grupo de trabajos que buscan realizar predicciones electorales con base en la actividad de Twitter (Tumasjan, Sprenger, Sandner y Welpe, 2010; véase también Congosto y Aragón, 2012).

También diversa literatura identifica a las nuevas tecnologías, particularmente a las redes sociales, como herramientas para la acción colectiva, pues ofrecen la posibilidad de mejorar la comunicación y coordinación de movimientos sociales y la participación no convencional de carácter protestatario (Castells, 2012; Earl y Kimport, 2011; Millaleo y Velasco, 2013; Rainie y Wellman, 2012; Valenzuela, Arriagada y Scherman, 2014).

En lo que respecta al caso chileno, de acuerdo a González-Bustamante y Henríquez (2012, 2013), Sebastián Piñera durante su campaña presidencial 2009-2010 utilizó exhaustivamente y de forma muy eficiente las redes sociales, especialmente Twitter. Además durante los debates televisados se registró una importante participación de los usuarios a través de la platafor-

⁴ Etiquetas con las cuales se organizan conversaciones y discusiones en Twitter.

ma. Por otra parte, en una encuesta realizada el año 2010 por la Universidad Diego Portales (UDP)⁵, se evidencia que más del 65 por ciento de los usuarios de Twitter en Chile tienen menos de 30 años y más del 50 por ciento pertenece a grupos socioeconómicos acomodados, en definitiva se constituye como una red utilizada por adultos jóvenes de clase alta. También es importante destacar que sólo un 25 por ciento de los encuestados utiliza Twitter para debatir y expresar opinión.

Otro estudio reciente, también de la UDP⁶, señala que el 59 por ciento de la población chilena utiliza Internet y que de ellos el 95 por ciento es usuario de alguna red social⁷. El estudio identifica las conversaciones de los usuarios en las redes sociales sobre las distintas candidaturas presidenciales del año 2013 —se considera Facebook, Twitter, blogs, Flickr, YouTube, entre otras—. El estudio muestra que Michelle Bachelet recibió durante marzo de 2013 un total de 160.921 menciones, de las cuales un 95 por ciento corresponde a Twitter y aproximadamente un 50 por ciento de ellas eran favorables.

Finalmente, sobre cómo ha penetrado el uso de Twitter entre las autoridades políticas en Chile, Fábrega y Paredes (2013) identifican que cerca del 70 por ciento de los diputados y senadores chilenos poseen una cuenta en la red. Además, Twitter ha contribuido en Chile para que se produzca un debate más directo entre representantes y representados, aunque en general se reproducen segmentaciones que se observan en las relaciones políticas *offline*.

III. Método

III.1. ¿Es Twitter un indicador de opinión pública?

Este trabajo tiene como objetivo principal analizar si Twitter puede ser considerado como un indicador fidedigno de opinión pública, especialmente para temas de índole política. Para esto se analiza el caso del arribo de Michelle Bachelet a la campaña presidencial chilena de 2013. Se trabaja con un conjunto de datos de los mensajes emitidos por los principales usuarios de Twitter durante las dos primeras semanas desde el retorno de Bachelet a Chile, fecha en que declara públicamente su intención de ser candidata. Se consideran usuarios principales aquellos que superan un umbral específico de replicación de contenidos por otros usuarios de la red.

⁵ Escuela de Periodismo de la UDP (2010). Encuesta de caracterización de usuarios de Twitter en Chile. Recuperado el 23 de junio de 2013 desde <http://www.prensafcl.udp.cl/usuariotwitter.html>

⁶ Escuela de Publicidad de la UDP; Intelligenx (2013, mayo). Candidatos en redes: presencia y posicionamiento de los candidatos presidenciales en las redes sociales. Recuperado el 23 de junio de 2013 desde http://www.udp.cl/noticias/detalle_noticia.asp?noticiald=4713

Sobre este conjunto de datos se realiza un análisis de emotividad que permite vislumbrar el nivel de simpatía o rechazo hacia Bachelet, posteriormente, a través de análisis de redes sociales (*Social Network Analysis*, SNA), se identifican patrones y mecanismos de replicación de mensajes. Se busca apreciar si lo que pasa en la red es representativo de la opinión pública en general, o si bien se trata de lo que se podría denominar como un *microentorno virtual*. Para esto último se presentan, de forma comparativa, datos de una encuesta de opinión del primer semestre del año 2013.

La hipótesis de este trabajo es que en Chile, específicamente en el caso del arribo de Michelle Bachelet a la carrera presidencial, lo que ocurre en Twitter en términos de adhesión no se condice con los niveles de adhesión política real.

III.2. Medición de la actividad en Twitter

Se realiza un seguimiento con base en las aproximaciones metodológicas de Bruns y Burgess (2012) sobre recolección de datos a través de la *Application Programming Interface* (API) de Twitter. Esto permite un seguimiento de la actividad de usuarios y palabras clave a través de *Social Media Mining* (SMM), es decir, extracción, almacenamiento y análisis de datos para descubrir patrones significativos (e.g., difusión de información, predisposiciones, influencia, etc.) (Zafarani, Ali Abbasi y Liu, 2014; véase también Del Fresno, Daly y Supovitz, 2015).

Este trabajo se basa en un conjunto de datos construido especialmente y que mide las dos primeras semanas de actividad en Twitter desde el regreso efectivo de Michelle Bachelet a Chile para asumir su candidatura presidencial. El período abarca desde el miércoles 27 de marzo al miércoles 10 de abril de 2013. Se utiliza un criterio de acumulación de replicación de contenidos (*re-tweet*, *RT*) para determinar un “núcleo de líderes de opinión”, es decir, sólo se registran los mensajes de las cuentas que al menos presentan diez *RT* por otros usuarios de la red.

El conjunto de datos corresponde a 284 mensajes (*tweets*) emitidos por 117 cuentas. Estos *tweets* acumulan un total de 11.548 *RT*, con un rango que va de diez (umbral mínimo de selección) a 614⁸, además presentan $M = 40,66$ y $Mdn = 24,00$. Los *tweets* fueron marcados como favoritos por otros usuarios 1.228 veces, con un rango que va de cero a 49; $M = 4,32$ y $Mdn = 3,00$.

⁷ Referencia a datos de Internet World Stats Q2 2012 y ComScore Media Metrix.

⁸ La replicación de los mensajes tiene directa relación con la viralidad de éstos. La propagación de un mensaje en la red tiende a relacionarse con que éste ofrezca ampliar la información que contiene, esto a través de vínculos a páginas Web o con el uso de *hashtags* (Suh, Hong, Pirolli y Chi, 2010; véase también Congosto, 2015).

III.3. Procedimiento de muestreo y precisión de la muestra

Los datos fueron recogidos con un mínimo de tres y un máximo de cinco días de desfase desde la emisión del *tweet*. El desfase es parte del procedimiento de muestreo usado, pues Twitter tiene un dinamismo sorprendente, entonces es necesario dejar pasar algunos días para que las cifras de replicación de contenidos se estabilicen. Por otra parte, los datos se recogen desde cuentas abiertas, es decir, desde fuentes públicas, sin embargo, se mantiene una disociación en el manejo para resguardar datos sensibles como la postura política de los usuarios cuya cuenta se condice con una identidad “real”. La precisión de la muestra se encuentra limitada porque está compuesta sólo por los usuarios más influyentes, sin embargo, se trabaja con base en el supuesto de que estos usuarios son quienes orientan, mayoritariamente, la conversación en Twitter.

III.4. Diseño de investigación

En primer lugar se realiza una descripción estadística de la actividad e impacto en la red basándose en la información recopilada, posteriormente se realizan dos tipos de análisis específicos: un análisis de emotividad y un análisis de redes sociales. Adicionalmente se realiza una breve comparación descriptiva de carácter exploratorio con datos de una encuesta de opinión del primer semestre del año 2013.

Análisis de emotividad. Se realiza con base en las *Affective Norms for English Words* (ANEW) (Bradley y Lang, 1999), las cuales ofrecen un conjunto de valores normativos para 1.034 palabras en inglés. Esto permite posicionar una palabra clave de un mensaje en una escala de uno a nueve y conceptualizarla como una emoción en alguna de las tres dimensiones básicas que subyacen a lo largo de toda la gama de emociones humanas (Bradley, 1994; Lang, Dhillon y Dong, 1995). Las dos dimensiones primarias son: *valencia* (*valence*), cuyos rangos van desde amigable (valor alto) a no amigable (valor bajo); y *excitación* (*arousal*), cuyos rangos van desde excitado (valor alto) a calmado (valor bajo). Una tercera dimensión —que no se utiliza en este trabajo— es *dominancia* (*dominance*) que mide el nivel de control en la emisión del mensaje.

De acuerdo a Redondo, Fraga, Padrón y Comesaña (2007), las palabras de ANEW se han utilizado en diversas investigaciones sobre análisis neuronal y estudio de los músculos faciales, efectos de la emoción en la memoria, e investigaciones sobre actitudes y cognición política. Redondo et al. (2007) presentaron la adaptación al español de ANEW: Spanew⁹, basándose en la evaluación de 720 participantes sobre las traducciones de las palabras incluidas en el trabajo de Bradley y Lang (1999). Con coeficientes de correla-

ción de Pearson obtuvieron significancia estadística para todas las palabras traducidas, particularmente para la dimensión de *valencia*, sin embargo, las medias obtenidas varían, pues en español las palabras tienden a generar menos *valencia* que en inglés, asimismo los valores medios de *excitación* son levemente mayores.

Adicionalmente Spanew logra distribuir, al igual que ANEW, los valores de sus palabras en una forma de *boomerang* en un gráfico con las dimensiones de *valencia* (eje Y) y *excitación* (eje X) (Bradley y Lang, 1999; Redondo et al., 2007). Esto quiere decir que las palabras con alta *valencia* (agradables), generalmente presentan una alta *excitación*, lo mismo sucede con las palabras con baja *valencia*. Lo anterior se asocia a posiciones favorables y contrarias respectivamente. Por otra parte, las palabras con valores intermedios de *valencia*, presentan valores bajos de *excitación*, es decir, la persona está calmada —esto se asocia a posiciones neutrales—.

Con base en Spanew se codifican hasta tres palabras clave para cada *tweet* de la muestra. La media de las palabras clave genera la *valencia* y *excitación* del *tweet*. Basándose en esto se realizan los cálculos de *valencia diaria* y *valencia* de los emisores, también se clasifica a los emisores como favorables, neutrales o contrarios a Bachelet. Los emisores que presentan *valencias* amigables y muy amigables se clasifican en el grupo a favor; por otra parte, los emisores con *valencia* neutral se clasifican en aquel grupo; y, finalmente, los emisores con *valencia* poco amigable o muy poco amigable se clasifican en el grupo contrario (Tabla 1).

Tabla 1
Esquema de clasificación de posiciones con base en *valencia* y *excitación* de Spanew

Cálculo	<i>Valencia</i>		<i>Excitación</i>	
	<i>M</i> = 4,74	<i>SD</i> = 2,14	<i>M</i> = 5,52	<i>SD</i> = 1,04
$\geq M + SD$	Muy amigable	6,88	Muy excitado	6,55
$\geq M + (SD \div 2)$ $< M + SD$	Amigable	5,81	Excitado	6,03
$= M$	Neutral	4,74	Neutral	5,52
$\leq M - (SD \div 2)$ $> M - SD$	Poco amigable	3,67	Calmado	5,00
$\leq M - SD$	Muy poco amigable	2,61	Muy calmado	4,48

Fuente: Elaboración propia.

⁹ Véase también Congosto y Aragón (2012) y González-Bustamante (2013).

Social Network Analysis (SNA). Este análisis permite identificar y evaluar un conjunto particular de interrelaciones entre un grupo limitado de personas (Hanneman y Riddle, 2005; véase también Friedkin, 1981; Mitchell, 1969)¹⁰. A través de un muestreo de relaciones (*sample ties*) con base en una medición binaria se construye una matriz de adyacencia, la cual permite apreciar los patrones de relaciones de un grupo específico, revisar los lazos fuertes (*strong ties*) y débiles (*weak ties*) (Granovetter, 1973), y vislumbrar posibles vacíos estructurales (*structural holes*) donde se ubican actores intermediarios (*brokers*) que controlan la circulación de recursos (e.g., información, introducción de nuevos hábitos y prácticas, etc.) (Burt, 2001; Huneus, 2011; Pina Stranger, 2011). En definitiva, la unidad básica de este análisis es el vínculo entre dos elementos, es decir, un dato relacional (Wasserman y Faust, 1994; véase también Porras, 2014).

Las matrices de adyacencia se pueden representar como sociogramas. El conjunto de interrelaciones de cada actor (*nodo*) con otros actores (*alters*) puede corresponder a distintos tipos de relaciones (e.g., relaciones de amistad, laborales, familiares, etc.) y pueden ser vínculos dirigidos u orientados (*nodo-alter*) o vínculos recíprocos (*nodo-alter; alter-nodo*). Un modelo básico de redes sociales (modelo *p1*) permite graficar adecuadamente relaciones para medir influencia, sin embargo, otros modelos más avanzados (e.g., modelo *p2* o modelos multinivel con base en cadenas de Markov) permiten la incorporación de variables exógenas, variables atributivas y realizar tratamiento de efectos diádicos (De la Rúa, 2005).

Este trabajo presenta un análisis de redes sociales con base en un modelo *p1* que caracteriza la influencia de ciertos nodos sobre otros por los vínculos orientados que presentan, los cuales se miden a través de los *RT* generados por usuarios de Twitter. El criterio de muestreo utilizado es similar al método de *clique percolation* con umbral *four-clique* descrito por Pina Stranger (2011). En primer lugar se identifican como *nodos* a todos los emisores pertenecientes al *núcleo de líderes de opinión*, adicionalmente se incorporan como *nodos* a otros emisores que durante el período de estudio hayan realizado un mínimo de tres *RT* a algún miembro del grupo inicial (*percolation*), éstos se consideran como vínculos orientados.

Uno de los objetivos específicos del uso de este análisis es apreciar la conformación de *clusters* y *cliques* (Carrington, Scott y Wasserman, 2005; Newman, 2004). Scott (2000) define a los *cliques* como asociaciones infor-

¹⁰ En Chile el análisis de redes sociales presenta patrones y líneas de aplicación que se han consolidado durante los últimos 20 años en el marco de la investigación social. Esto ha implicado una expansión y un desarrollo continuo que hoy se aplica para tópicos de investigación ligados a la geolocalización, análisis de contenido, análisis de comunidades virtuales, entre otros similares (Gaete e Ibáñez-Socialis, 2014).

males de personas con cierto grado de identidad común y patrones de comportamiento que es posible identificar, asimismo, los *cliques* “...no necesariamente corresponden con relaciones formales que se establecen en la iglesia [sic], el trabajo o la familia; antes bien parecieran incluirlas e ir más allá, ya que son el grupo de personas que corresponden al ‘nosotros’” (Huneus, 2011: 8).

Comparación con encuesta ICSO-UDP. Con base en datos de la encuesta nacional UDP 2013¹¹, se evalúan los niveles de adhesión que constata Michelle Bachelet en términos generales en comparación con las personas que en los últimos 12 meses han expresado su opinión a través de redes sociales en Internet. Esto se realiza a modo de comparación exploratoria y para complementar los análisis previos. Esta encuesta es particularmente útil pues representa al 84,6 por ciento de la población urbana y al 73,6 por ciento de la población rural del país, el tamaño de la muestra asciende a 1.200 casos y presenta un error $\pm 2,8$ por ciento con un nivel de confianza del 95 por ciento. Además el trabajo de campo fue realizado entre el 4 de marzo y el 3 de abril, es decir, la última semana concuerda con la primera semana de las mediciones realizadas en este trabajo.

Cabe señalar que la pregunta utilizada para determinar adhesión es la correspondiente a intención de voto en las próximas elecciones presidenciales de noviembre de 2013, en este sentido, resulta metodológicamente incorrecto asimilar intención de voto a simpatía o adhesión —que es lo que mide específicamente el análisis de emotividad—, sin embargo, resulta un ejercicio ilustrativo si se considera como un análisis exploratorio y complementario.

IV. Resultados

IV.1. Actividad e impacto en Twitter

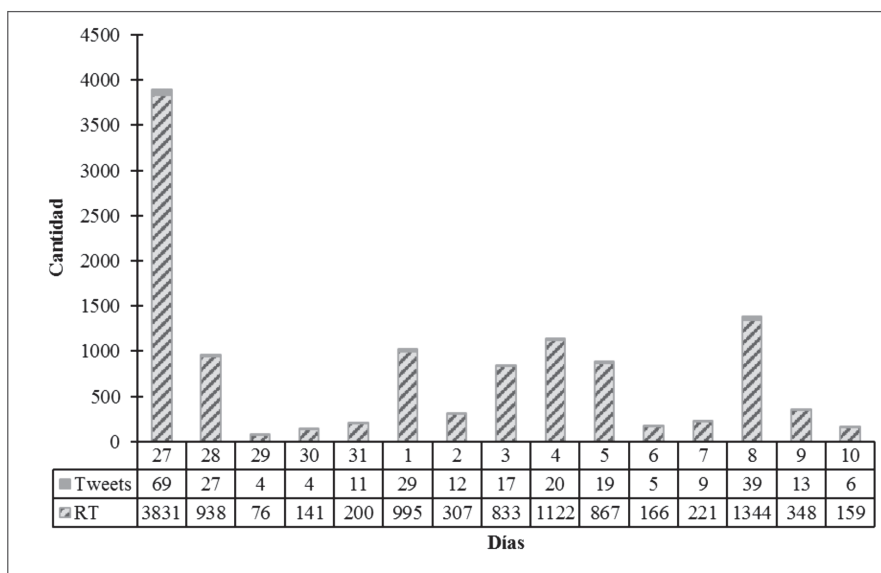
La actividad e impacto del *núcleo de líderes de opinión* durante las dos semanas de medición se reflejan en el número de *tweets* que emiten por día y el número de *RT* que obtienen (Gráfico 1).

Se aprecia una intensa actividad el primer día, el cual corresponde a la llegada de Michelle Bachelet a Chile y el anuncio de su candidatura presidencial. Luego de eso hay un declive en la actividad, sin embargo, se generan tres picos los días 1, 4 y 8 de abril, los cuales concuerdan con ciertos hitos específicos: (a) el lunes 1 de abril Bachelet anuncia que en un eventual

¹¹ Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (ICSO) de la UDP (2013, abril). Encuesta nacional UDP 2013 Primer Semestre. Recuperada el 23 de junio de 2013 desde <http://www.encuesta.udp.cl/>

nuevo gobierno pondrá fin al lucro en la educación, tema muy relevante y sensible en Chile durante los últimos años; (b) el jueves 4 de abril responde diciendo “paso” a un emplazamiento realizado por el presidente Piñera, mediante el cual la instaba a responder por los fracasos de su gobierno anterior; este hito en particular genera un gran revuelo mediático; y (c) el lunes 8 de abril Bachelet reitera que no le responderá a Sebastián Piñera para no contribuir con un clima de “enojo y conspiración”, además precisa que sus reformas educacionales no establecerán un sistema de gratuidad universal. En general se aprecia que la red es muy sensible a polémicas mediáticas.

Gráfico 1
Actividad e impacto del *núcleo de líderes de opinión*



Nota: el rango de mensajes (*tweets*) se encuentra entre cuatro y 69; $M = 18,93$; $Mdn = 13$. El rango de RT se encuentra entre 76 y 3.841; $M = 769,87$; $Mdn = 348$.
Fuente: elaboración propia.

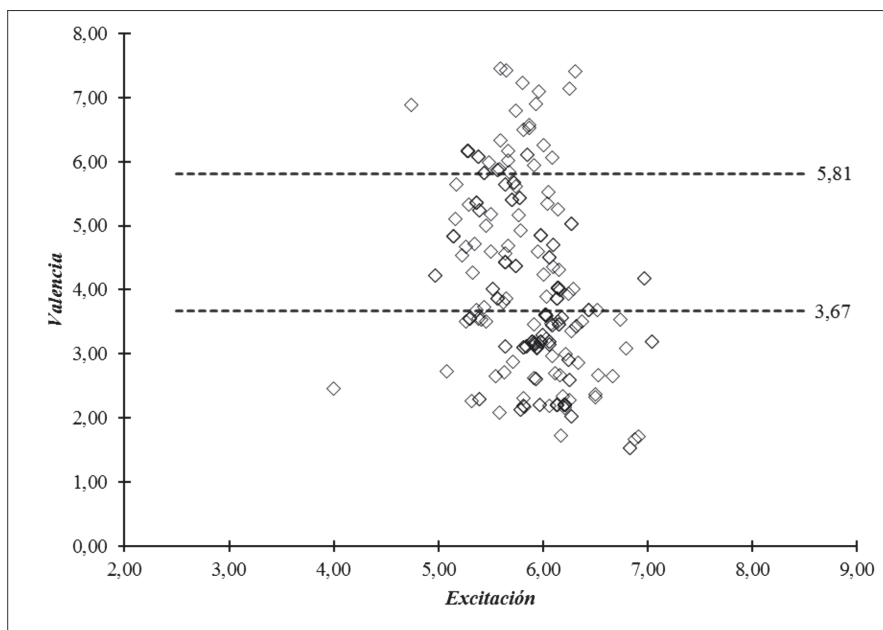
IV.2. Análisis de emotividad: los mensajes

En general la mayoría de los *tweets* ($n = 284$) presentan valores bajos de *valencia* y niveles relativamente altos de *excitación*. Esto sugiere que buena

parte de los mensajes registrados son negativos hacia Bachelet y en un tono agresivo y exaltado. En el Gráfico 2 se puede apreciar como la mayoría de los mensajes se ubican en la zona neutral o en la zona contraria a Bachelet, y como los mensajes negativos además tienden a presentar una *excitación* alta.

Gráfico 2

Valencia y excitación de los tweets (n = 284)



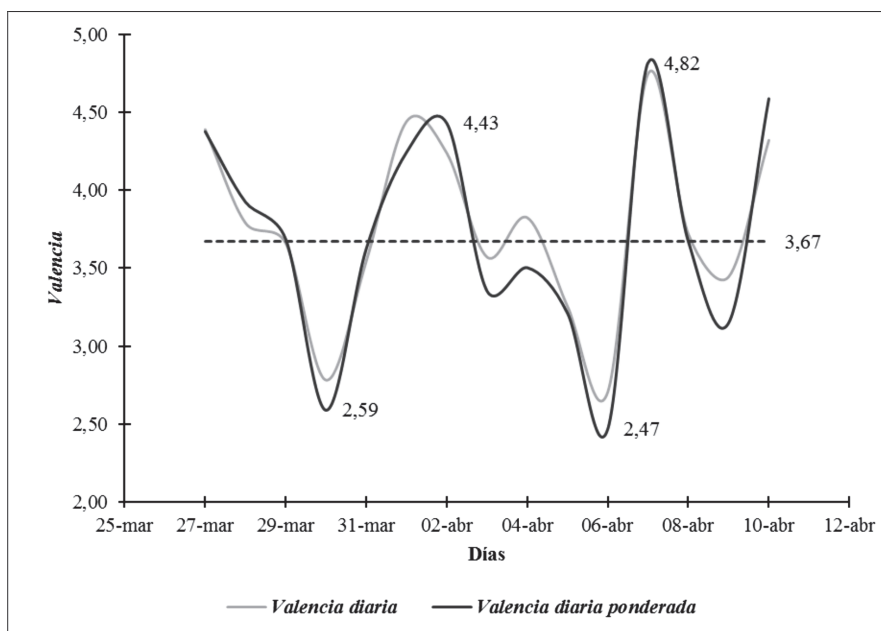
Nota: el rango de *valencia* se encuentra entre 1,53 y 7,45; $M = 3,95$; $Mdn = 3,61$; la moda es 2,20 (29 casos; 10,21 por ciento). El rango de *excitación* se encuentra entre cuatro y 7,04; $M = 5,89$; $Mdn = 5,97$; la moda es 6,21 (21 casos; 7,39 por ciento). Las líneas en el gráfico (*valencia* = 5,81; 3,67) representan las divisiones entre la zona favorable (zona alta del gráfico), neutral (zona intermedia) y la zona contraria (zona baja del gráfico).

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, la *valencia diaria* en la actividad del núcleo de líderes de opinión fluctúa durante las dos semanas de medición, sin embargo, en general se observan valores bajos. Además al ponderar la *valencia* con los RT de cada

mensaje se observa en general que los *tweets* más replicados son los que presentan un tono más negativo hacia Michelle Bachelet (Gráfico 3).

Gráfico 3
Valencia diaria ($n = 284$) y *valencia ponderada* ($n = 11.832$)
 durante el período de medición



Nota: el rango de *valencia diaria* va desde 2,71 a 4,75; $M = 3,76$; $Mdn = 3,72$. El rango de *valencia diaria ponderada* se encuentra entre 2,47 y 4,82; $M = 3,71$; $Mdn = 3,67$. La línea del gráfico (*valencia = 3,67*) representa la división entre la zona neutral (zona alta del gráfico) y la zona contraria (zona baja del gráfico).

Fuente: elaboración propia.

Cabe señalar que la *valencia diaria ponderada* se ha calculado de la siguiente forma: “ $(v) * (RT + 1) / (RT + 1)$ ”.

Los días con *valencia* más baja corresponden precisamente a los días con menos actividad e impacto del *núcleo de líderes de opinión* (Gráfico 1), además los valles corresponden a sábados, es decir, días de fin de semana donde la actividad suele bajar en la red. Esto sugiere también que los usua-

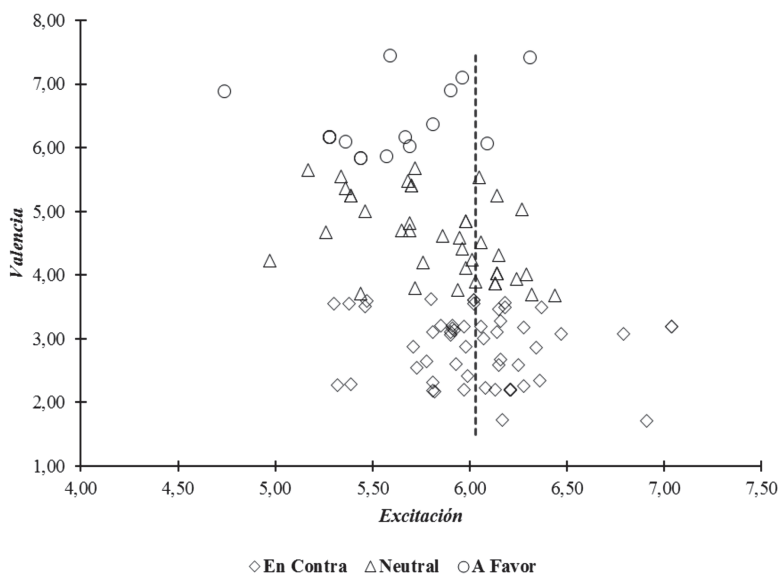
rios contrarios a Bachelet permanecieron constantemente emitiendo mensajes, realizando una especie de anticampaña digital. La *valencia diaria* también tiende a subir los días con más actividad, esto sugiere poca constancia en la emisión por parte de los partidarios de Michelle Bachelet, pues cuando interactúan en la red generan inmediatamente un impacto positivo.

IV.3. Análisis de emotividad: los emisores

El núcleo de líderes de opinión ($n = 117$) se compone de la siguiente forma: (a) 58 emisores contrarios a Bachelet que representan el 49,57 por ciento de la muestra; (b) 42 emisores neutrales que representan el 35,90 por ciento; y (c) 17 emisores a favor de Bachelet que representan el 14,53 por ciento. Los emisores contrarios tienden a presentar mayores niveles de *excitación* en sus mensajes que los usuarios neutrales o favorables, esto implica que sus mensajes presentan tonos más agresivos y exaltados (Gráfico 4).

Gráfico 4

Valencia y excitación de los emisores por grupo (n = 117)



Nota: el rango de valores de *valencia* para el grupo en contra ($n = 58$) va desde 1,71 a 3,62; $M = 2,83$; $Mdn = 2,94$; su rango de valores de *excitación* va desde 5,30 a 7,01;

$M = 6,05$; $Mdn = 6,07$. El rango de valores de *valencia* para el grupo neutral ($n = 42$) se encuentra entre 3,68 y 5,68; $M = 4,57$; $Mdn = 4,55$; su rango de valores de *excitación* va desde 4,97 a 6,44; $M = 5,85$; $Mdn = 5,96$. Finalmente, el rango de valores de *valencia* en el grupo favorable ($n = 17$) va desde 5,83 a 7,45; $M = 6,39$; $Mdn = 6,17$; su rango de valores de *excitación* se ubica entre 4,74 y 6,31; $M = 5,57$; $Mdn = 5,57$. La línea del gráfico (*excitación* = 6,03) representa la división entre la zona neutral (zona izquierda del gráfico) y la zona excitada (zona derecha del gráfico). Fuente: elaboración propia.

IV.4. Social Network Analysis (SNA)

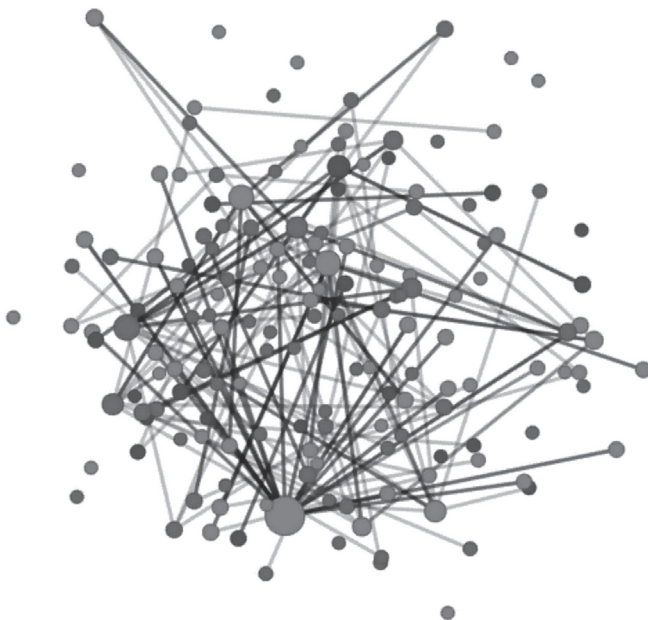
El SNA se realiza con base en un modelo $p1$ ($n = 158$) que permite apreciar patrones claros de relaciones entre los *nodos* que más influenciaron la actividad en la red. El número de casos presentados corresponde a los 117 *nodos* pertenecientes al *núcleo de líderes de opinión*, a los cuales se suman 41 *nodos* que cumplen con el criterio de muestreo descrito previamente en el apartado metodológico. Se han contabilizado un total de 215 vínculos orientados. Si se considera que el modelo teóricamente presenta un máximo de 24.806 vínculos posibles, la densidad del modelo presentado corresponde a 0,87.

El modelo permite distinguir diversos patrones en la red. El primero es que los *nodos* correspondientes a emisores contrarios a Bachelet están altamente interconectados entre sí formando un *cluster* cohesionado, además a la vez están interconectados con varios *nodos* neutrales. El patrón para la replicación de contenidos obedece claramente a la tendencia del emisor; en este sentido, los *nodos* tienden a replicar contenidos de otro *nodo* del mismo grupo —con su misma postura— o de *nodos* neutrales. Hay casos excepcionales (menos del 1 por ciento) que replican contenidos sin patrón determinado, sin embargo, no logran convertirse en *brokers*, pues sólo canalizan información y no logran divulgarla e imponer tendencias. Por otra parte, los *nodos* neutrales tienden a replicar mayoritariamente a otros *nodos* de su grupo que son centrales en la red.

La evidencia sugiere que los *nodos* contrarios a Bachelet constituyen un *cluster* interconectado que presenta patrones de replicación de contenidos definidos y constantes, los cuales les permiten viralizar con mayor facilidad sus mensajes. Además logran generar diversos lazos con *nodos* neutrales. Los *nodos* centrales de este *cluster* corresponden a asesores y/o políticos vinculados a la candidatura de Andrés Allamand y al partido Renovación Nacional (RN).

Figura 1

Modelo $p1$ de los *nodos* más influyentes en la red ($n = 158$)



Nota: este sociograma se ha elaborado con base en el algoritmo Fruchterman y Reingold (1991) para diseño en 2D. Este algoritmo genera modelos interactivos. El modelo se encuentra disponible en formato HTML, esta es la versión estática. Los vínculos son dirigidos a pesar de que no se han utilizado flechas de orientación.

Fuente: elaboración propia.

IV.5. Comparación con encuesta ICSO-UDP

Sólo un 10,75 por ciento de la muestra de la encuesta nacional ICSO-UDP 2013 ha expresado su opinión a través de redes sociales en Internet durante los últimos 12 meses. Esa cifra resulta bastante baja si se compara con las cifras generales de uso de Internet y redes sociales en Chile. En la Tabla 2 se aprecia la variación que existe con respecto a la intención de voto entre todos los casos de la muestra y una submuestra de usuarios de redes sociales. No se aprecian variaciones significativas, sólo un leve descenso de los candidatos más populares.

Tabla 2

Variaciones de intención de votos en submuestra de usuarios de redes sociales, encuesta ICSO-UDP 2013

Candidato	Toda la muestra	Submuestra usuarios redes sociales	Variación
Bachelet	43,0%	36,4%	(-) 6,6%
Golborne	8,8%	7,6%	(-) 1,2%
Allamand	5,8%	9,1%	(+) 3,3%
Enríquez-Ominami	5,5%	11,5%	(+) 6,0%
Parisi	3,6%	8,2%	(+) 4,6%
Velasco	2,8%	5,3%	(+) 2,5%
Orrego	1,1%	2,7%	(+) 1,6%
Ninguno	15,9%	13,6%	(-) 2,3%
Otro	0,5%	--	(-) 0,5%
NS/NR	12,9%	5,7%	(-) 7,2%

Nota: cabe señalar que Golborne depuso su candidatura y fue reemplazado por Pablo Longueira —otro ex ministro de Sebastián Piñera—, quien finalmente resultó vencedor frente a Allamand en la primaria de la coalición oficialista realizada el 30 de junio de 2013. Posteriormente, Longueira depuso su candidatura por problemas de salud y asumió Evelyn Matthei (ex ministra del Trabajo) como candidata oficialista. Fuente: elaboración propia con base en datos de encuesta nacional ICSO-UDP 2013.

V. Discusión y conclusiones

La hipótesis inicial del trabajo se comprueba. En el caso del arribo de Michelle Bachelet a la carrera presidencial chilena 2013, Twitter, en términos de adhesión, no se condice con los niveles de adhesión política real. En definitiva, esta red social no resulta ser un buen indicador de opinión pública en temas políticos para el caso estudiado. Por lo tanto, es lógico y plausible suponer que la actividad que esta red registra no constituye un factor a considerar para predicciones electorales.

A pesar de comprobar la hipótesis, es importante considerar que esta investigación trabaja con una muestra limitada que constituye un *núcleo de líderes de opinión*, el cual no necesariamente representa lo que sucede en la totalidad de la red. Sin embargo, los usuarios de esta muestra logran un gran impacto viralizando sus mensajes, situación que sugiere que de alguna forma representan a una buena cantidad de usuarios. Por otra parte, es importante considerar que la comparación exploratoria presentada con da-

tos de la encuesta nacional ICSO-UDP 2013 tiene un valor porque su trabajo de campo se cruza con el período de estudio, sin embargo, es relevante tener en cuenta que los factores y determinantes para que una persona exprese simpatía o aprobación no son los mismos que influyen en su opción electoral. En este sentido, aquel análisis se debe considerar como algo complementario y exploratorio.

La evidencia indica que en Twitter la discusión es monopolizada por unos pocos, lo que genera una distancia con lo que ocurre en el “mundo real”. En este sentido, Twitter parece constituirse como un *microentorno virtual*. Por otra parte, resulta importante evaluar los determinantes que permitieron que el *núcleo de líderes de opinión* analizado fuese influyente durante el período estudiado. Los análisis de sentimientos y de redes sociales indican que fue la red de replicación de contenidos lo importante. Se identifica un *cluster* de *nodos* contrarios a Bachelet que difunde constantemente contenidos en una persistente anticampaña digital. Los *nodos* principales de ese *cluster* son precisamente importantes políticos y/o asesores ligados a Renovación Nacional (RN), partido que sustentó la candidatura de Andrés Allamand. En este sentido, no se cumple lo señalado por Himelboim et al. (2013) con respecto a la creación de *clusters* con base en intereses comunes y generales, sino más bien parece existir un grupo específico cuya actividad es impulsada desde un sector político determinado, grupo que busca generar un posicionamiento importante de sus temas en la red y socavar la imagen de sus contrincantes. El caso se acerca más a lo vislumbrado por Small (2011), donde Twitter se configura como un medio útil para replicar mensajes y no un canal para generar debate.

En resumen, la evidencia sugiere que Twitter más que un indicador de opinión pública es un buen canal de difusión y una buena herramienta de comunicación. Tanto así que resulta posible que un puñado de usuarios forme una pequeña red de replicación de contenidos e impacte de tal forma que genere una sensación ficticia (favorable o contraria) sobre determinadas candidaturas o temas. Esto es el equivalente a que un pequeño grupo de personas se organice en una plaza pública para vociferar al unísono y hacerse escuchar frente al resto que sostiene conversaciones en pequeños grupos. Como Twitter es una red social tan ocupada por periodistas (véase Ahmad, 2010; Lasorsa et al., 2012), existe la posibilidad de que estas “sensaciones ficticias” puedan condicionar de alguna forma las pautas de los medios de comunicación. Esto es algo que hay que tener en cuenta, pues aquello podría amplificar aún más el alcance de los contenidos viralizados por pequeños grupos organizados en la red.

Bibliografía

- Ahmad, Ali Nobil (2010). "Is Twitter a Useful Tool for Journalists?", en *Journal of Media Practice*, Vol. 11, N° 2.
- Arriagada, Arturo y Patricio Navia (2013). "Medios y audiencias, ciudadanos y democracia", en Arriagada, Arturo y Patricio Navia (eds.), *Intermedios: medios de comunicación y democracia en Chile*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Diego Portales.
- Barash, Vladimir y Scott Golder (2010). "Twitter: Conversation, Entertainment, and Information, All In One Network", en Hanesen, Derek, Ben Shneiderman y Marc A. Smith (eds.), *Analyzing Social Media Networks With NodeXL: Insights From a Connected World*, Burlington, Morgan Kaufmann.
- Barreda, Mikel (2008). "La democracia electrónica. Presentación", en *Revista de Internet, Derecho y Política*, N° 6.
- Boulianne, Shelley (2009). "Does Internet Use Affect Engagement? A Meta-Analysis of Research", en *Political Communication*, Vol. 26, N° 2.
- Bradley, Margaret M. (1994). "Emotional Memory: A Dimensional Analysis", en Van Goozen, Stephanie H. M., Nanne E. van de Poll y Joseph A. Sergeant (eds.), *Emotions: Essays on Emotion Theory*, Hillsdale, Erlbaum.
- Bradley, Margaret M. y Peter J. Lang (1999). *Affective Norms for English Words (ANEW)*, Gainesville, The National Institute of Mental Health Center for the Study of Emotion and Attention and University of Florida.
- Breuer, Anita y Yanina Welp (2014). "Digital Trends in Latin American Politics (1990-2012)", en Breuer, Anita y Yanina Welp (eds.), *Digital Technologies for Democratic Governance in Latin America. Opportunities and Risks*, Nueva York, Routledge.
- Bruns, Alex y Jean Burgess (2012). "Researching New Discussion on Twitter: New Methodologies", en *Journalism Studies*, Vol. 13, N° 5-6.
- Burt, Ronald S. (2001). "Structural Holes Versus Network Closure as Social Capital", en Lin, Nan, Karen Cook y Ronald S. Burt (eds.), *Social Capital: Theory and Research*, Nueva York, Aldine de Gruyter.
- Carrington, Peter J., John Scott y Stanley Wasserman (2005). *Models and Methods in Social Network Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Castells, Manuel (1999). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. La sociedad red*, Vol. 1, México D.F., Siglo XXI.
- Castells, Manuel (2012). *Networks of Outrage and Hope: Social Movements in the Internet Age*, Cambridge, Polity Press.
- Congosto, M. Luz (2015). "Elecciones europeas 2014: viralidad de los mensajes en Twitter", en *Redes, Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*, Vol. 26, N° 1.
- Congosto, M. Luz y Pablo Aragón (2012). "Twitter, del sondeo a la sonda: nuevos canales de opinión. Nuevos métodos de análisis", en *Más Poder Local*, N° 12.
- Corrado, Anthony y Charles M. Firestone (1996). *Elections in Cyberspace: Toward a New Era in American Politics*, Washington D.C., Aspen Institute.

- De la Rúa, Ainhoa de Federico (2005). “El análisis dinámico de redes sociales con Siena. Método, discusión y aplicación”, en *Empiria, Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, N° 10.
- Del Fresno García, Miguel, Alan J. Daly y Jonathan Supovitz (2015). “Develando climas de opinión por medio del Social Media Mining y análisis de Redes Sociales en Twitter. El caso de los Common Core State Standards”, en *Redes, Revista hispana para el análisis de redes sociales*, Vol. 26, N° 1.
- Earl, Jennifer y Katrina Kimport (2011). *Digitally Enabled Social Change. Activism in the Internet Age*, Massachusetts, MIT Press.
- Fábrega, Jorge y Pablo Paredes (2013). “La política chilena en 140 caracteres”, en Arriagada, Arturo y Patricio Navia (eds.), *Intermedios: medios de comunicación y democracia en Chile*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Diego Portales.
- Fernández, María Jesús y Francisco Paniagua (2012). “Representatividad de los emisores en Twitter. Caso de la conversación sobre el anuncio del #rescate a la banca español en junio de 2012”, en *Más Poder Local*, N° 12.
- Friedkin, Noah E. (1981). “The Development of Structure in Random Networks: An Analysis of the Effects of Increasing Network Density on Five Measures of Structure”, en *Social Networks*, Vol. 3, N° 1.
- Fruchterman, Thomas M. J. y Edward M. Reingold (1991). “Graph Drawing by Force-Directed Placement”, en *Software-Practice & Experience*, Vol. 21, N° 11.
- Gaete Fiscella, José Manuel y Rubén Pino Ibáñez-Socialis (2014). “De la investigación social a la técnica profesional: Una crónica histórica del ARS en Chile (1995-2014)”, en *Redes, Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*, Vol. 5, N° 1.
- González-Bustamante, Bastián (2013). “Redes sociales y comportamiento político en Chile: Twitter como indicador de opinión pública en las primarias presidenciales de 2013”, ponencia presentada en el II Congreso Internacional de Comunicación Política y Estrategias de Campaña, Toluca.
- González-Bustamante, Bastián y Gabriel Henríquez (2012). “Campañas digitales: ¿Branding o participación política? El rol de las redes sociales en la última campaña presidencial chilena”, en *Más Poder Local*, N° 12.
- González-Bustamante, Bastián y Gabriel Henríquez (2013). “Chile: la campaña digital 2009-2010”, en Crespo, Ismael y Javier del Rey (eds.), *Comunicación Política & Campañas Electorales en América Latina*, Buenos Aires, Biblos.
- Granovetter, Mark S. (1973). “The Strength of Weak Ties”, en *The American Journal of Sociology*, Vol. 78, N° 6.
- Grant, Will J., Brenda Moon y Janie B. Grant (2010). “Digital Dialogue? Australian Politicians use of the Social Network Tool Twitter”, en *Australian Journal of Political Science*, Vol. 45, N° 4.
- Habermas, Jürgen (1991). *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry Into a Category of Bourgeois Society*, Massachusetts, MIT Press.
- Hanneman, Robert A. y Mark Riddle (2005). *Introduction to Social Network Methods*, Riverside, University of California, Riverside.

- Hermida, Alfred, Fred Fletcher, Darryl Korell y Donna Logan (2012). "Share, Like, Recommend. Decoding the Social Media News Consumer", en *Journalism Studies*, Vol. 13, N° 5-6.
- Himelboim, Itai, Stephen McCreery y Marc Smith (2013). "Birds of a Feather Tweet Together: Integrating Network and Content Analyses to Examine Cross-Ideology Exposure on Twitter", en *Journal of Computer-Mediated Communication*, Vol. 18, N° 2.
- Horan, Tyler J. (2013). "'Soft' Versus 'Hard' News on Microblogging Networks. Semantic Analysis of Twitter produsage", en *Information Communication & Society*, Vol. 16, N° 1.
- Huneus, Sebastián (2011). "Revisión conceptual en torno a las redes de directorio y propiedad para una sociología de las élites económicas", Serie Working Papers N° 3, ICSO-UDP.
- Jackson, Steward Murdo (2013). "Organization as an Impediment to Effective ICT Campaigning. The Australian Greens, Electronic Campaigning and the 2010 Federal Election", en *Information Communication & Society*, Vol. 16, N° 1.
- Lang, Annie, Kuljinder Dhillon y Quingwen Dong (1995). "The Effects of Emotional Arousal and Valence on Television Viewers' Cognitive Capacity and Memory", en *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, Vol. 39, N° 3.
- Lasorsa, Dominic L., Seth C. Lewis y Avery E. Holton (2012). "Normalizing Twitter. Journalism Practice in an Emerging Communication Space", en *Journalism Studies*, Vol. 13, N° 1.
- Linville, Darren L., Sara E. McGee y Laura K. Hicks (2012). "Colleges and universities use of Twitter: A content analysis", en *Public Relations Review*, Vol. 38, N° 4.
- Millaleo, Salvador y Patricio Velasco (2013). *Activismo digital en Chile. Repertorios de contención e iniciativas ciudadanas*, Santiago de Chile, Fundación Democracia y Desarrollo.
- Mitchell, James Clyde (1969). *Social Networks in Urban Situations: Analyses of Personal Relationships in Central African Towns*, Manchester, Manchester University Press.
- Morris, Tee (2009). *All a Twitter: A Personal and Professional Guide to Social Networking with Twitter*, Indianapolis, Que Publishing.
- Newman, M. E. J. (2004). "Detecting Community Structure in Networks", en *The European Physical Journal B*, Vol. 38, N° 2.
- Nie, Norman H. (2001). "Sociability, Interpersonal Relations, and the Internet. Reconciling Conflicting Findings", en *American Behavioral Scientist*, Vol. 45, N° 3.
- Pina Stranger, Álvaro (2011). "Métodos de análisis de redes y élite económica", Serie Working Papers N° 1, ICSO-UDP.
- Porrás Martínez, José Ignacio (2014). "Internet y comunidad: una aproximación desde el enfoque del estudio de redes personales", en *Polis, Revista Latinoamericana*, Vol. 13, N° 39.

- Rainie, Lee y Barry Wellman (2012). *Networked: The New Social Operating System*, Massachusetts, MIT Press.
- Redondo, Jaime, Isabel Fraga, Isabel Padrón y Montserrat Comesaña (2007). “The Spanish Adaptation of ANEW (Affective Norms for English Words)”, en *Behavior Research Methods*, Vol. 39, N° 3.
- Rettberg, Jill Walker (2008). *Blogging*, Cambridge, Polity Press.
- Rheingold, Howard (2000). *Tools for Thought: The History and Future of Mind-Expanding Technology*, Massachusetts, MIT Press.
- Rosenberg, Scott (2009). *Say Everything: How Blogging Began, What It's Becoming, and Why It Matters*, Nueva York, Random House.
- Scott, John (2000). *Social Network Analysis: A Handbook*, Londres, SAGE Publications.
- Shapiro, Andrew L. (1999). *The Control Revolution: How the Internet is Putting Individuals in Charge and Changing the World We Know*, Nueva York, Public Affairs.
- Small, Tamara A. (2008). “Blogging the Hill: Garth Turner and the Canadian Parliamentary Blogosphere”, en *Canadian Political Science Review*, Vol. 2, N°3.
- Small, Tamara A. (2011). “What the Hashtag? A Content Analysis of Canadian Politics on Twitter”, en *Information Communication & Society*, Vol. 14, N° 6.
- Straus, Jacob R., Matthew Eric Glassman, Colleen J. Shogan y Susan Navarro Smelcer (2013). “Communicating in 140 Characters or Less: Congressional Adoption of Twitter in the 111th Congress”, en *PS: Political Science & Politics*, Vol. 46, N° 1.
- Suh, Bongwon, Lichan Hong, Peter Pirolli y Ed H. Chi (2010). “Want to be Retweeted? Large Scale Analytics on Factors Impacting Retweet in Twitter Network”, ponencia presentada en IEEE Second International Conference on Social Computing (SocialCom), Minneapolis.
- Tumasjan, Andranik, Timm O. Sprenger, Philipp G. Sandner y Isabell M. Welpe (2010). “Predicting Elections with Twitter: What 140 Characters Reveal about Political Sentiment”, ponencia presentada en Proceedings of the Fourth International AAAI Conference on Weblogs and Social Media, Washington D.C.
- Valenzuela, Sebastián, Arturo Arriagada y Andrés Scherman (2014). “Facebook, Twitter, and Youth Engagement: A Quasi-experimental Study of Social Media Use and Protest Behavior Using Propensity Score Matching”, en *International Journal of Communication*, Vol. 8.
- Wasserman, Stanley y Katherine Faust (1994). *Social Network Analysis: Methods and Applications*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Zafarani, Reza, Mohammad Ali Abbasi y Huan Liu (2014). *Social Media Mining. An Introduction*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Zhao, Dejin y Mary Beth Rosson (2009). “How and why People Twitter: The Role that Micro-Blogging Plays in Informal Communication at Work”, ponencia presentada en Proceedings of the ACM 2009 International Conference on Supporting Group Work, Sanibel.

Palabras clave

Twitter – redes sociales – opinión pública – Bachelet – Chile

Keywords

Twitter – social networks – public opinion – Bachelet – Chile

Abstract

This work analyses if Twitter is an effective public opinion indicator. It works with a data set that gathers up two weeks activity of the main users that interact upon the Michelle Bachelet's arrival last march 2013 for the Chilean presidential election. It presents a general description of the case, sentiment analysis and social network analysis. It is discovered that most messages were not favorable to the candidate and it is detected a cluster of users that express messages against her.

“De Néstor y Cristina. De Perón y Evita”. Reflexiones sobre lo acontecido con la militancia kirchnerista y la identidad peronista desde 2003 hasta hoy

MARÍA DOLORES ROCCA RIVAROLA

Instituto de Investigaciones Gino Germani, Argentina

doloresrocca@gmail.com

Este trabajo se propone interpretar lo ocurrido con la relación sostenida entre la militancia kirchnerista y la identidad peronista desde 2003 a la actualidad, postulando la siguiente periodización: a) un primer momento de desperonización en las apelaciones kirchneristas, especialmente en 2004 y 2005, que se habría dado en forma de despejotización; b) un segundo momento de breve y, de algún modo, fallida repejotización, con la reorganización formal del PJ y la asunción de Kirchner a la cabeza del mismo, entre otros elementos; c) un tercer momento, en el que asistimos a una nueva mutación de los sectores “privilegiados” dentro del conjunto oficialista —con el ascenso meteórico de La Cámpora dentro de esa relación de fuerzas, y la proliferación, especialmente desde 2010, de numerosas y heterogéneas organizaciones kirchneristas, mayoritariamente juveniles, y con distintas denominaciones pero no agrupadas bajo un paraguas orgánico partidario— y a una suerte de reperonizacion del oficialismo —con el retorno de la simbología e iconografía peronista, y nuevamente una centralidad la tradición peronista, aunque reapropiada por parte de la militancia no PJ—.

–El libro se va a llamar “El último peronista” –le digo al presidente, respondiendo al pedido del ministro–. Kirchner se inclina apenas, tiempo que emplea económicamente para rescatar una respuesta:

–Ah, pero ojo, no te equivoques. Mirá que hace mucho que dejé de serlo, eh.

WALTER CURIA (*El último peronista*, Sudamericana, 2009)

“Ya de bebé / En mi casa hay una foto de Perón en la cocina
Ahora de grande / Unidos y Organizados junto a Néstor y Cristina
Yo voy a seguir / La doctrina peronista porque yo no tengo dudas
Yo voy a seguir / La bandera de Evita de la cuna hasta la tumba
Fui peroncho siempre”

Fragmento de canción “Ya de bebé”,
acuñada en actos kirchneristas, 2013

I. Introducción

La relación entre el kirchnerismo y el peronismo, que porta, por lo menos, dos aristas —el vínculo concreto de los líderes, Néstor y, luego, Cristina, con el peronismo organizado en las redes territoriales del Partido Justicialista, por un lado, y el lugar que le ha cabido a la identidad peronista en las apelaciones kirchneristas y en la militancia, por otro— no ha sido, desde la asunción de Kirchner como presidente, meramente un interrogante académico, sino que ha suscitado preocupaciones, reclamos y reflexiones entre los propios actores, especialmente a partir de las elecciones legislativas de 2005, cuando Cristina Fernández de Kirchner (CFK) encabezó la lista de senadores por la provincia de Buenos Aires bajo el sello Frente para la Victoria, compitiendo contra Hilda “Chiche” González de Duhalde, quien estaba a la cabeza de una lista bajo el sello PJ.

Este trabajo, que se inscribe en el marco de una investigación cualitativa más amplia sobre las concepciones acerca de la militancia política en organizaciones oficialistas en Argentina y Brasil desde la llegada al poder de Lula y Kirchner, se propone interpretar, para el caso argentino, lo ocurrido con la relación sostenida entre la militancia kirchnerista y la identidad peronista desde 2003 a la actualidad (2014). Para ello se ha valido del análisis de entrevistas semiestructuradas realizadas para esta investigación en curso sobre la militancia (desde noviembre de 2013) y también para otra previa (entre 2005 y 2010), dedicada al estudio de las definiciones de pertenencia y dinámicas al interior del conjunto oficialista aglutinado alrededor de Néstor Kirchner durante su propio gobierno (ver Anexo I y II para el detalle de las mismas). Las entrevistas, con militantes y dirigentes de distintas organizaciones oficialistas, fueron llevadas a cabo en la ciudad de Buenos Aires y en distintos municipios del conurbano bonaerense (especialmente, para las entrevistas hasta 2010, en La Matanza, distrito con un voto históricamente volcado al peronismo y con un vasto desarrollo de redes territoriales del PJ). Por ello, cabe destacar que, aunque podrían tener un carácter sugerente para pensar la situación nacional, las observaciones vertidas en este trabajo refieren solo a la relación entre la militancia kirchnerista y la identidad peronista en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires y del conurbano bonaerense, donde ha sido desarrollado el trabajo de campo, y no a lo que sucede con esa relación en otras provincias del país.

Además de la lectura de documentos elaborados por las propias organizaciones que pertenecían o pertenecen aún al oficialismo, las notas de trabajo de campo, registradas durante la observación participante de distintos actos políticos desde 2005 (ver Anexo III para el detalle de los mismos), han

constituido otro insumo valioso para examinar, a lo largo de la década kirchnerista, la relación entre su militancia y la identidad peronista¹.

Se argumentará aquí que esa relación puede ser pensada en términos de tres momentos diferentes: a) un primer momento de *desperonización* en las apelaciones kirchneristas, que se habría dado en forma de *despejotización*, durante el gobierno de Néstor Kirchner; b) un segundo momento de breve y, de algún modo, fallida *repejotización*, entre 2007 y 2009; y c) una suerte de *reperonización* del oficialismo, especialmente desde 2010, en el que vuelve la simbología e iconografía peronista, en el que adquiere nuevamente centralidad la tradición peronista, aunque esta vez reapropiada por parte de la militancia no PJ.

El objetivo de este trabajo, como se verá, no es el despliegue de un relato histórico y detallado de los años de gobiernos kirchneristas en términos de la totalidad de vaivenes que exhibió la estrategia de construcción de apoyos y alianzas. Tampoco es una reconstrucción de la trayectoria de la relación de cada una de las organizaciones mencionadas con la identidad peronista y los símbolos de esa tradición. Se procurará, en cambio, una reflexión analítica acerca de los tres momentos mencionados que dé cuenta de la complejidad de la relación actual entre la militancia kirchnerista por fuera del PJ, la identidad peronista, y las redes del peronismo organizado o justicialismo.

II. Peronismo y kirchnerismo: algunos antecedentes

Tal como sostiene Sidicaro, “las vinculaciones entre el partido peronista y los gobiernos kirchneristas presentan la suficiente complejidad como para desconcertar a no pocos observadores de la realidad argentina” (Sidicaro, 2011: 74). Sin pretender exhaustividad, podríamos distinguir, por lo menos, dos grupos de interpretaciones acerca del vínculo entre el primer gobierno kirchnerista y el PJ: 1) trabajos que han concebido aquella relación como una continuidad histórica, o al kirchnerismo como equivalencia con el peronismo organizado en el Partido Justicialista, aunque con transformaciones experimentadas por ese partido en los últimos años; y 2) otros que, con diversos matices entre sí, por supuesto, han enfatizado cierto relegamiento de las redes del Partido Justicialista durante el período (2003-2007), un liderazgo desprendido de mediaciones partidarias y la apelación gubernamental a otros sectores extra PJ. Una línea alternativa o intermedia a estas dos interpretaciones tal vez sea la de Scherlis (2012), en su análisis sobre las

¹ Los nombres utilizados para hacer referencia a los entrevistados son ficticios. Ello responde a la decisión de priorizar el relato de éstos por sobre su identidad real, aunque ésta en algunos casos fuera un dato en sí mismo, y de evitar cualquier tipo de perjuicio que pudiera deparar para ellos la publicidad de sus respuestas.

designaciones de funcionarios durante el gobierno de Néstor Kirchner, que, por un lado, muestra un fenómeno de declive del criterio de pertenencia partidaria para esas designaciones frente a los criterios de conocimiento personal por parte del presidente, y, por otro, lo interpreta como un mecanismo alternativo de Kirchner para sostener el partido en el gobierno (en vez de relegarlo u omitirlo), configurando así “el partido en el gobierno como entramado de redes estatales” (Scherlis, 2012: 71); siendo, de ese modo, el conjunto de redes de funcionarios no solo la cara dominante del partido sino su única cara existente (Scherlis, 2012: 72).

Dentro del primer grupo mencionado, el que enfatiza cierta continuidad, podríamos ubicar a Cavarozzi (2011) que, aunque no analiza en detalle la relación Kirchner-PJ, presenta al gobierno de aquel como “el peronismo”, como surgido entre tres candidatos, en 2003, “que el Partido Justicialista presentó”, como habiendo logrado disciplina partidaria, etc. En el mismo grupo, De Luca (2007) inscribe la experiencia del Frente para la Victoria en una tendencia histórica del peronismo a presentar diversas listas para procesar sus propios conflictos internos:

En cuanto a la creación de una nueva herramienta para la competencia electoral, el Frente para la Victoria, que no solo cuenta con el apoyo de Kirchner sino que confronta abiertamente con el PJ “oficial” (y hasta lo derrota, como ocurrió en 2005 en el estratégico distrito de la provincia de Buenos Aires), cabe señalar que la abierta división del peronismo en la arena electoral tampoco constituye una innovación: los antecedentes se remontan inclusive a la experiencia del primer peronismo (1946-1955). Más cerca en el tiempo, la pugna entre “ortodoxos” y “renovadores” también derivó en la presentación de dos (o más) listas peronistas en los años del gobierno del radical Raúl Alfonsín (1983-1989) y, asimismo, se registraron algunos casos en los ^90. Entre las causas del desdoblamiento puede identificarse a cierta incapacidad “genética” del peronismo para procesar internamente sus conflictos. Por otra parte, la creación de frentes electorales —con claro predominio del PJ— es propio del “estilo peronista” de competir por los votos: en 1973 la candidatura de Perón por el Frente Justicialista de Liberación (Frejuli) sumó a pequeños partidos como los desarrollistas (MID) y conservadores populares (PCP), en 1989 la postulación de Menem por el Frente Justicialista de Unidad Popular (Frejupo) aglutinó también a estos mismos sellos y al Partido Intransigente (PI). El FPV, como etiqueta-insignia de una coalición electoral, no es demasiado diferente (De Luca, 2007: 7).

La interpretación de Malamud (2011) también sostiene esa continuidad, identificando un bipartidismo sistémico argentino de radicales y peronistas durante el kirchnerismo, aunque con asimetría en términos de sus capacidades de movilización. Con cierto matiz, Zelaznik (2011), en la misma obra colectiva que Malamud, describe coaliciones kirchneristas innovadoras en su composición en términos sociales pero aún ancladas en el partido en términos legislativos y electorales. Ollier (2010), por su parte, entiende las elecciones legislativas de 2005 como una oportunidad de la que Kirchner se valió para quedar como líder indiscutido del PJ, afirmando que “el presidente apela a una táctica conocida: ganar una elección general por fuera del PJ para disciplinar adentro” (Ollier, 2010: 142). También pasible de ser clasificado dentro de aquellas interpretaciones de continuidad, el trabajo de Arzadun (2008) concibe lo hecho por Kirchner durante su presidencia como un proyecto de colonización del PJ, de imposición de su propio control sobre el partido, a través de una confrontación inicial con liderazgos locales díscolos y también de la reformulación de las relaciones internas de poder partidario y de algunas bases ideológicas y doctrinarias del peronismo: “Kirchner se disponía a implementar estos cambios ante la necesidad de contar con el aparato peronista como organización de base orientada a sustentar su propia supervivencia política” (Arzadun, 2008: 257). En los términos del autor, “la estigmatización del PJ que caracterizó el discurso oficialista original debe ser interpretado como parte de la estrategia de disciplinamiento partidario planificada por el kirchnerismo para colonizar a esta organización” (Arzadun, 2008: 257). Para Arzadun, todo ello fue parte de un proceso de adaptación, por parte del presidente, de la organización partidaria a los nuevos tiempos, mientras promovía la estabilidad, permanencia y reproducción de las nuevas relaciones de poder intrapartido. Sin embargo, es dudoso que las imágenes de estabilidad, permanencia y consolidación organizativa (aunque disciplinada al líder) que concibe el autor como parte de la estrategia presidencial puedan ser evocadas para analizar lo ocurrido con las redes del PJ desde 2003, incluso después de que Kirchner asumiera la presidencia del partido en 2008.

Por último, Novaro (2007) considera que más allá de la declamación de formar una nueva coalición que trascendería las barreras partidarias tradicionales, en la práctica, los resultados de la estrategia kirchnerista fueron similares a los del menemismo en su propio intento de convocatoria a sectores extrapartidarios: el efectivo control del partido. Se pregunta, de modo similar a De Luca, si las etiquetas electorales asumidas por el kirchnerismo (FPV, Concertación Plural) constituyeron “algo más que reediciones del frentismo tradicional del PJ, que matemáticamente desemboca en la deglución de los socios menores en el océano peronista” (Novaro, 2007: 82). Pero,

en otro trabajo posterior (Novaro, 2008), el autor sitúa a los dirigentes peronistas en la ambigua situación de seguir identificándose como tales habiendo ya perdido la capacidad de actuar dentro del marco de una organización común. Esto último denota algo de lo sucedido con la estructura o redes justicialistas durante el gobierno de Kirchner. Y para describir el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, el autor (Novaro, 2011) afirmaría que se produjo durante el mismo una peronización del kirchnerismo —cabe entender que en comparación con el período previo—.

Un segundo grupo de trabajos —de gran heterogeneidad interna, de todos modos— ha examinado para la administración de Néstor Kirchner lo que interpreta como una novedad, una apelación y convocatoria política, por parte del presidente, a sectores por fuera de su propia fuerza partidaria, y cierto relegamiento de la estructura de su partido de origen, tanto a nivel simbólico —de iconografía peronista, por ejemplo— como a nivel organizativo (Cheresky, 2006; Natanson, 2004; Mocca, 2008; Montero, 2009; Rodríguez, 2005). Incluso se ha llegado a la caracterización del período de Néstor Kirchner como un gobierno de “líder sin partido” (Sidicaro, 2010)². Altamirano, entrevistado por Natanson (2004) por ejemplo, describe aquel fenómeno de desprendimiento inicial de la tradición y símbolos peronistas del siguiente modo:

Es un presidente que procede del peronismo pero no actúa como un presidente peronista. (...) Este gobierno no solicita la identificación peronista de sus simpatizantes. No dice que para apoyarlo deben cantar la marcha [*la marcha peronista*] o adherir a la mitología peronista. De hecho, la iconografía no ocupó ni ocupa un lugar relevante (Altamirano, en Natanson, 2004: 65-67).

Y entre los numerosos trabajos sobre las organizaciones sociales kirchneristas provenientes del espacio piquetero, y tan solo a modo de ejemplo, Pérez y Natalucci (2010) se refieren también a esa convocatoria extrapartidaria, denominada por los propios protagonistas y la prensa como “transversalidad”, y la caracterizan como un espacio alternativo a la estructura del PJ que “abría un doble juego de oportunidades: por un lado, le permitiría a la coalición de gobierno contrarrestar el peso electoral del PJ y, por otro,

² “Lo que comenzó como una administración continuadora de la convergencia de los intereses político-electorales de los jefes duhaldistas con los del pequeño grupo que secundaba a Kirchner y conservó los programas económicos y las soluciones sociales de 2002, pasó luego a transformarse en un *gobierno de líder sin partido* que consiguió notables niveles de aceptación en la sociedad hasta 2007. La concentración de decisiones en la autoridad del presidente se hizo más visible en virtud de la opacidad de las instancias ministeriales, del escaso o nulo protagonismo de los cuerpos legislativos y de la ausencia de un partido político oficialista” (Sidicaro, 2010: 256).

devolvía a las organizaciones el imaginario protagónico en la reconstrucción del movimiento nacional y popular” (Pérez y Natalucci, 2010: 101).

Más allá de los vaivenes y de los límites —por lo menos organizativos— que mostró la estrategia transversal³, el “tercer momento” que identificará este trabajo —caracterizado por una galaxia de organizaciones kirchneristas por fuera del PJ, incluso más numerosas que en el gobierno de Kirchner, y con una agrupación de crecimiento meteórico tanto a nivel interno como de presencia institucional en el Estado (cargos, recursos, posicionamiento en listas legislativas) como La Cámpora— tal vez sea una de las evidencias más tangibles de que lo sucedido durante el gobierno de Néstor Kirchner (“primer momento”) no era una mera continuidad frentista del peronismo, ni tampoco un intento de disciplinamiento interno del PJ para luego controlarlo y valerse del mismo como fuerza propia o como herramienta política fundamental⁴.

³ Para varios autores, como Lucca (2011), la construcción de una estructura política transversal no sobrepasó nunca el carácter enunciativo. En un trabajo previo (Rocca Rivarola, 2011) denominé a la transversalidad como un *espacio político inorgánico* definiendo el concepto como grupos de dirigentes aglutinados ocasionalmente en torno a posiciones comunes dentro del oficialismo (realización de alguna actividad común, cenas políticas compartidas, charlas-debate con algunos de sus referentes, etc.) pero que no confluyeron, en ese período, en la formación de organizaciones formales o de presencia continua.

⁴ En un trabajo anterior (Rocca Rivarola, 2011), he planteado lo problemático de abordar al oficialismo kirchnerista en términos de “partidos” que lo integraron, considerando que ello implicaría forzar los términos dado que el kirchnerismo fue nutriéndose con la llegada de dirigentes y grupos provenientes de distintos partidos, contasen o no con el apoyo formal de éstos. En muchos casos, se trató de fracciones de esos sellos partidarios que no se constituyeron como un partido separado (caso de lo que fue denominado por la prensa como “radicalismo K” y “socialismo K”). También de grupos numerosos de dirigentes y militantes que expresaban su apoyo a Kirchner sin que su partido de origen lo hiciera. Era el caso de Graciela Ocaña y Fernando Melillo, ambos provenientes del ARI, por ejemplo. Asimismo, varios espacios y redes que se incorporaron al oficialismo lo hicieron bajo sellos electorales cambiantes o surgidos incluso como tales con posterioridad a esas incorporaciones (Compromiso K, Partido de la Victoria, etc.). Incluso se producirían fenómenos de “alquiler” —o más bien “préstamo”, porque no implicaban un costo monetario— de sellos para los procesos electorales, con el objetivo, para ciertos candidatos dentro del kirchnerismo, de superar el obstáculo de la carencia de sellos que contasen personería legal. El propio sello electoral asumido como propio por el presidente Kirchner, el Frente para la Victoria (FPV) iría representando una diversidad de realidades políticas a lo largo de su gobierno. En una ecuación que fue mutando al ritmo de las oscilaciones en la popularidad de Néstor Kirchner, el FPV fue: a) una de las tres manifestaciones del peronismo, en las elecciones presidenciales de 2003; b) un frente bonaerense formalmente opuesto al sello PJ, aunque compuesto por gran parte del peronismo organizado de la provincia de Buenos Aires, en las elecciones legislativas de 2005; c) un conglomerado bonaerense que incluía como actor de peso al PJ organizado pero también a otros sectores por fuera del PJ y en pugna con aquel sello en varios distritos al interior de la provincia, en las elecciones de 2007. Este tipo de fenómenos constituye una manifestación más de la pérdida de peso de los nombres de los partidos en tanto condicionantes del voto y en tanto instituyentes de identidades ligadas a la propia organización partidaria, como ocurría en el pasado.

III. Los tres momentos

A lo largo de los años de gobiernos kirchneristas el lugar de la identidad y la tradición peronista en la militancia kirchnerista o, en otros términos, la relación entre ambas no ha tenido el mismo carácter. Podríamos periodizar esa relación en términos de tres momentos diferentes.

***Desperonización bajo la forma de despejotización:
ausencia de iconografía, transversalidad,
organizaciones sociales y concertación***

Aunque la campaña presidencial de Kirchner en 2003 estuvo, en las recorridas proselitistas en la provincia de Buenos Aires, muy abocada a asociar la figura del candidato con distintos intendentes paradigmáticos de la estructura justicialista; y luego la conformación de listas para las elecciones legislativas de octubre de 2003 estuvo marcadamente definida por la presencia de candidatos provenientes de la estructura partidaria y por el uso del sello PJ en varias provincias, desde 2004 asistimos a un proceso que podría ser identificado como el primer momento de la relación a examinar.

Este primer momento, que podríamos caracterizar como de cierta desperonización en las apelaciones kirchneristas (tanto las de Néstor Kirchner como presidente, como de Cristina Fernández de Kirchner como diputada y luego candidata a senadora en 2005), está marcado por diversos elementos.

Por un lado, los reiterados llamados públicos del propio Kirchner a reconfigurar el electorado transversalmente, es decir, más allá de las identidades partidarias tradicionales radical y peronista, y hacia dos polos de centroizquierda y centroderecha, y su tendencia a evitar valerse del clivaje peronismo-antiperonismo. La cuestión de la presencia de la identidad peronista entre los transversales (muchos de ellos habían hecho alguna experiencia, décadas atrás, en el partido o se consideraban a sí mismos, en términos personales, peronistas), de hecho, es parte de esa misma tendencia. Es decir, aunque muchos de los transversales se autodefinieran individualmente como peronistas, esa identidad no se planteaba, en las entrevistas realizadas, solo como irreductible y más amplia que el partido, sino incluso como externa a la dicotomía peronismo-antiperonismo: había una pretensión de instituir eventualmente aquel nuevo clivaje que Kirchner había sugerido para la sociedad argentina.

Ello sumado a las definiciones peyorativas del presidente sobre el denominado “pejotismo” (vertidas ya desde 2003)⁵, su ausencia del Congreso Nacional del partido, el 26 de marzo de 2004, y la tensión observada en el mismo entre Hilda González de Duhalde, que criticó al proyecto transversal⁶, y CFK, que describió al PJ como una “cáscara vacía”.

Asimismo, un elemento que ya fue mencionado en este trabajo, y señalado por Altamirano, la ausencia casi sistemática de iconografía justicialista en los actos oficialistas y en los afiches proselitistas del gobierno, se verificaba en el trabajo de campo realizado. Incluso, en este punto, es significativo el contraste, advertido en La Matanza⁷, entre los actos que eran organizados por el gobierno nacional y los actos de campaña o políticos de carácter meramente municipal, organizados por figuras locales. Estos últimos sí exhibían las clásicas representaciones visuales y liturgia peronista tradicional (logo PJ, fotos de Eva y Perón, frases típicas, canto de la marcha peronista con audio, etc.). Y los entrevistados de distintas redes locales del PJ —tanto de sectores que apoyaron la lista kirchnerista en 2005 como de los que la enfrentaron— remarcaban esa ausencia (curiosamente, en muchos casos, sin ser preguntados sobre la cuestión, como si ya hubieran venido conversando sobre el tema en el entorno local), manifestando disconformidad y perplejidad ante aquel fenómeno. Un coletazo, anecdótico pero significativo, de aquello fue que las agrupaciones peronistas de La Matanza, conscientes del relegamiento de la liturgia en los actos oficiales, “impusieron” en varias oportunidades, y al acabar los mismos, el canto espontáneo y *a capella* de la marcha peronista, como si se tratase de una disputa latente entre esas redes militantes del peronismo organizado y la estrategia presidencial⁸. En el malestar de esos entrevistados, al relegamiento de la iconografía partidaria se sumaba la presencia dentro del conjunto

⁵ “Cuando me preguntaban [en 2003] si iba a ir por adentro o por fuera del PJ, les decía que solo hubiera ido a la interna si el justicialismo se ponía de acuerdo en un programa de gobierno común, que luego defendiera el ganador. ¡Pero Menem tiene una visión totalmente opuesta a la que tenemos nosotros! Lo que quiso hacer fue poner al “pejotismo” burocrático al servicio de los sectores neoliberales. Éste es un término de mi autoría. ¿Sabe a qué llamo “pejotismo”? Para mí define la deformación a la que llevó Menem al Partido Justicialista. Un aparato de poder vaciado de contenido, sin ideas” (Kirchner, entrevistado por Di Tella, en Kirchner y Di Tella, 2003: 131).

⁶ Chiche Duhalde afirmó en su intervención en aquel Congreso: “No puede ser que abramos la puerta para que algún trasnochado piense que puede hacer algo por fuera del partido” (*Diario Hoy*, 27/03/04).

⁷ Para más detalle de estos argumentos, ya vertidos en un trabajo anterior propio, ver Rocca Rivarola (2006).

⁸ Ello sucedió, por ejemplo, en un acto de Néstor Kirchner en Laferrere (22/03/2007), en el acto de Cristina Fernández de Kirchner por el “día de la lealtad” y como candidata presidencial en una escuela fábrica en La Tablada (17/10/2007); y también en el acto de lanzamiento de la fórmula Scioli-Balestrini para la gobernación de la provincia de Buenos Aires, realizado en Mar del Plata (21/8/2007).

oficialista de actores no peronistas (radicales, socialistas, etc.) —de difícil gestión, tal como expresaban, “para el militante histórico”— y de aquellos provenientes del espacio piquetero⁹. La preocupación de esas redes militantes del PJ por el rol que le cabía a éste dentro del conjunto oficialista, su sensación de que el presidente no los reconocía como actor hegemónico dentro del oficialismo, como el único capaz de garantizar gobernabilidad, de proveer una máquina electoral y territorial aceitada para sustentar al gobierno, aparecía dramáticamente ilustrada por el discurso de Alberto Balestrini, ex intendente de La Matanza y entonces referente político máximo del distrito, en un acto partidario por el día del militante:

Se están sentando a la mesa de esta nueva Argentina muchos actores. A mí me gusta mencionarlos como lo decía Juan Domingo Perón: Se están sentando las organizaciones libres del pueblo. Pero, compañeras y compañeros, tenemos que tomar conciencia, todos nosotros, de que *la única fuerza nacional y popular capaz de respaldar el proyecto de Néstor Carlos Kirchner es el peronismo [aplausos]*, y no debemos dejar que nos ocupen los lugares que por derecho propio nosotros pudimos tener (...). Ésta es la etapa de volver a luchar y sufrir en el convencimiento de que la Argentina va a cambiar cuando el movimiento nacional peronista vuelva a ponerse de pie y sea la columna vertebral de la transformación que está llevando Kirchner [aplausos]. Sean bienvenidos todos aquellos que entiendan esta transformación, pero juramentémonos un día como hoy, el 17 de noviembre, nuestro día, el día del militante, que no vamos a dejar espacio a ningún interesado que quiera ocupar lo que legítimamente nos corresponde: el centro de la escena de la revolución en paz que Kirchner está llevando (Registros de campo. Acto por el día del militante. 17/11/06. Ciudad Evita, La Matanza).

Un elemento ineludible para caracterizar este período es el hecho de que el PJ, fuerza de la que provenía el presidente, permaneció intervenido formalmente y acéfalo durante gran parte del gobierno de Néstor Kirchner.

Las elecciones legislativas de 2005 son un hito de este período, pero no porque los sellos con los que compitieron CFK y Chiche Duhalde, FPV y PJ respectivamente, representasen un efectivo enfrentamiento entre el kirchnerismo y el PJ como estructura. De hecho, una gran parte de las redes del PJ de la provincia de Buenos Aires se alinearon con el gobierno nacional.

⁹ Para más detalle sobre el argumento de que esos actores constituían una suerte de “otros” indeseables dentro del oficialismo, ver Rocca Rivarola (2011).

Los comicios de 2005 son una suerte de hito en tanto incorporaron en la composición de las listas también a sectores que no provenían de la estructura partidaria (transversales, organizaciones sociales, etc.); la campaña revistió un carácter claramente desperonizado (Rodríguez, 2005) —salvo en La Matanza (Rocca Rivarola, 2006)—; y los adversarios del oficialismo concibieron el proceso, al menos en su propia retórica, como una embestida contra el peronismo, convirtiendo su propia campaña en una suerte de cruzada para protegerlo¹⁰. Aunque no se tratase de una verdadera embestida, es significativo que le asignaran ese cariz.

Las elecciones de 2007, en cambio, constituyen una suerte de transición entre este primer momento y el segundo, portando elementos de ambos, que veremos a continuación.

Breve repejotización: las elecciones de 2007 y la reorganización formal del PJ

El segundo momento, que podría denominarse de repejotización breve, aparece inaugurado por las elecciones de 2007. En realidad, como ha sido mencionado, esos comicios fueron una bisagra o transición entre el primer y el segundo momento, dado que contenían elementos de ambos períodos. Por un lado, y como anticipo de lo que sucedería más tarde, la composición de las listas legislativas para la provincia de Buenos Aires ya exhibía cierto avance de figuras más tradicionales del PJ en comparación con los comicios anteriores. A su vez, entrevistados de las organizaciones sociales manifestaban disconformidad por el retroceso de su presencia (en cargos y en manejo de programas) en el Estado respecto de los municipios controlados por el PJ (por ejemplo, en el ministerio de educación) después de las elecciones. Y transversales del espacio político-partidario (es decir, no de las organizaciones sociales) manifestaban en las entrevistas realizadas en ese año su miedo a que el kircherismo “se pejotizara”¹¹.

¹⁰ Rodolfo, legislador de La Matanza entrevistado en septiembre de 2005, y que apoyaba la lista de Duhalde, sostenía que en el FPV había una “*melange*” de algunos peronistas equivocados, de algunos dirigentes piqueteros, que no tienen nada que ver con el peronismo, que son de izquierda, y bueno, con las ansias de ganar más poder; han hecho las listas que han hecho, pero en contra del peronismo, porque ni siquiera pudieron... (...) Y yo creo que éstos vienen por la destrucción del peronismo. Es una pelea ideológica” (Rodolfo, legislador del PJ en La Matanza opositor al kirchnerismo en las elecciones de 2005 y realineado en 2006 en torno al oficialismo).

¹¹ Ana S. Montero (2009), que analiza el discurso kirchnerista, llama a recordar el modo en que éste ponderó, en los primeros dos años de mandato, el “pluralismo” y la “transversalidad”, para después compararlo con el “cierre” de ese mismo discurso en los últimos dos años en torno al peronismo, con una progresiva ausencia de aquellos términos.

Por otro lado, en aquellos comicios el kirchnerismo se presentó bajo el formato de la Concertación Plural, en una fórmula con un candidato a vicepresidente radical, y armando listas provinciales conjuntamente con gobernadores provenientes de la UCR¹². Asimismo, la estrategia desde arriba de habilitar, en la provincia de Buenos Aires, la posibilidad de las denominadas “listas colectoras” (abriendo el sello electoral FPV a aceptar varias listas a nivel local que pudieran, todas, ir colgadas de la boleta presidencial y provincial oficialista) aceleró la disputa entre las redes de los PJ locales, así como entre éstas y otros sectores por fuera del PJ, y profundizó el malestar presente en los entrevistados justicialistas acerca de la composición del conjunto oficialista y el lugar que en él le cabía al partido (malestar agravado por las apelaciones kirchneristas en tono de concertación¹³).

La reorganización formal del PJ (o “normalización”, como la denominaban algunos entrevistados) en 2008, en cambio, ya es un proceso paradigmático del segundo momento. El propio Kirchner, ya finalizado su propio

¹² En términos de antecedentes de ese proceso, en agosto de 2006 un acto de los que serían luego denominados “radicales K” daba un puntapié inicial a la fusión pública de este sector y a su confrontación con el resto de la UCR, que se oponía al gobierno de Kirchner. Cuatro gobernadores y 183 intendentes representaban así lo que ellos mismos denominaron “el radicalismo que gobierna”, en alusión a sus respectivos cargos institucionales (*Página/12*, 13/08/06). Elogiando algunas medidas del gobierno de Kirchner y criticando otras, este nuevo espacio político, que no iba a traducirse en la formación de un nuevo partido organizado, demostraba su fuerza numérica e institucional, preparándose, con antelación, para las elecciones del año siguiente. En julio de 2007, asimismo, el gobierno de Kirchner anunciaba a Julio Cobos como candidato a vicepresidente de Cristina Fernández de Kirchner.

¹³ En un acto de campaña en La Tablada, coincidente con el 17 de octubre (día de la lealtad), y con una audiencia casi totalmente de agrupaciones del PJ local, CFK pronunciaba un discurso que parecía ciertamente urticante para la militancia peronista tradicional. En un público ya de por sí reacio al armado transversal o con parte del radicalismo, y, sobre todo, en un día íntimamente vinculado a la identidad peronista, la candidata presidencial resignificaba, en su discurso, el 17 de octubre de 1945, fecha fundacional para la identidad peronista en la historia, y lo revestía de un carácter concertacionista: En aquel 17 de octubre [de 1945], millones de argentinos, radicales, mujeres y hombres que ni siquiera podían decirse peronistas, porque el peronismo no existía... El Partido Justicialista se funda después... Eran socialistas, radicales, conservadores como había sido mi abuelo, del conservadurismo popular en la provincia de Buenos Aires (...) Este 17 de octubre tiene similitudes con aquél. Esta concertación que hoy les ofrecemos a todos los argentinos, incorpora a hombres y mujeres de distintas experiencias históricas, con diferentes identidades, pero con un objetivo común (...) seguramente tal vez algunos se acuerdan de las cosas que nos pasaron a los argentinos cuando los partidos nacionales, populares y democráticos se dividieron. Cada vez que nos hicieron creer que un radical o un socialista o un peronista podía ser nuestro enemigo es allí donde hicieron pie las minorías que nunca quisieron a los argentinos; y entonces nos llevaron a un proyecto de hambre, miseria y dolor ¡Hagamos aprendizaje histórico! (Registros de campo. Acto de campaña electoral de Cristina Fernández de Kirchner. 17/10/2007. Escuela Fábrica de la UOM, La Tablada, La Matanza).

mandato presidencial, asumía la conducción del partido, que había permanecido hasta entonces sin autoridad formal. Sin embargo, los resultados y repercusiones de ese proceso a mediano plazo no serían los esperados por quienes habían promovido e insistido que Kirchner asumiera la presidencia del partido: no se produjo una revitalización organizativa y del funcionamiento partidario¹⁴. El Partido Justicialista (PJ) como organización no experimentó desde 2008 hasta hoy un marcado crecimiento (en cantidad de afiliados¹⁵, presencia barrial y territorial, etc.), ni siquiera con la recuperación de la popularidad del gobierno y de la imagen positiva de Cristina Fernández de Kirchner luego de la muerte de Néstor Kirchner¹⁶, que se tradujo más bien en un crecimiento sideral de otras organizaciones (no del PJ), sobre todo de la agrupación La Cámpora, como veremos para el tercer momento, en términos de sus dimensiones, presencia territorial y presencia en cargos estatales.

Dos episodios, sin embargo, podran ser identificados como inflexión hacia el tercer momento. 2008 no solo fue el año de la asunción de Kirchner como presidente del PJ, también fue el escenario del conflicto entre el gobierno y las entidades agropecuarias de la denominada Mesa de Enlace¹⁷

¹⁴ El reclamo del entonces vicepresidente del PJ de la provincia de Buenos Aires (hoy formalmente integra las autoridades del PJ nacional) Hugo Moyano, en diciembre de 2011, de que este se había convertido en una “cáscara vacía” —misma denominación que había utilizado CFK en el Congreso partidario de 2004— daba cuenta no solo de la distancia que había ya entre este dirigente y el gobierno, sino también entre las expectativas de las redes del PJ respecto del proceso de reorganización del partido y sus resultados.

¹⁵ Según cifras del Poder Judicial (PJN) y de la Cámara Nacional Electoral, el PJ, que en 1983 había tenido 3.006.355 afiliados a nivel nacional, en 2009 tenía 3.767.311; en 2010 tenía 3.780.651; en 2011, 3.671.092 y en 2012, 3.626.728. Es decir, se observa un leve decrecimiento. Y cabe reflexionar acerca de la verdadera significación de esas cifras y de la posibilidad de existencia de un residuo de afiliados que nunca se desafilieron pero que no guardan ninguna relación ya con el partido en cuestión. A modo de ejemplo, en las elecciones internas de diciembre de 2013 del PJ de la provincia de Buenos Aires votaron, según las propias cifras brindadas por el partido a los medios, 400.000 afiliados, lo que equivale a menos del 30 por ciento del padrón de afiliados al PJ bonaerense (1.363.976 según la Cámara Nacional Electoral). Cifra de votantes obtenida del diario *Tiempo Argentino*, 16/12/2013 (tiempo.infonews.com/2013/12/16/argentina-115119-con-un-mensaje-de-unidad-espinoza-fue-elegido-titular-del-pj-bonaerense.php).

¹⁶ En torno a esa revitalización, uno de los directores de la consultora de opinión pública Poliarqua decía: “En la presidencia de Cristina Kirchner le quitó muchos puntos la crisis del campo, la recuperación de 2010-2011 le sumó 15 puntos de imagen positiva y la muerte de Néstor Kirchner le dio en un mes un salto de 20 puntos de popularidad” (Alejandro Catterberg, entrevistado por seccionpolitica.com.ar, 6 de septiembre de 2012).

¹⁷ La Mesa de Enlace se conformó en el seno del conflicto mismo, con una primera reunión en marzo de 2008. Nuclea a las cuatro mayores asociaciones de productores agropecuarios: La Sociedad Rural Argentina (SRA), las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), la Federación Agraria Argentina (FAA) y la Confederación Intercooperativa Agropecuaria (Coninagro).

por la Resolución 125, que establecía retenciones móviles a las exportaciones de soja¹⁸. Más allá de los avatares del conflicto y las apelaciones movilizadas por el gobierno, que iniciaron una reactivación del clivaje peronismo-antiperonismo de diversos modos (tan solo a modo de ejemplo, CFK llegó a comparar, en un acto en la Casa Rosada en cadena nacional, y a través de la proyección de un video, el contexto de protestas y cortes de ruta de estas organizaciones con el bombardeo de la Plaza de Mayo en 1955 contra el gobierno de J. D. Perón), las redes provinciales y locales del PJ exhibieron una relativa disposición a movilizarse en defensa del gobierno (en las numerosas ocasiones en las que éste hizo algún tipo de convocatoria), y, mientras tanto, otras organizaciones se hacían presentes con columnas significativas en las carpas instaladas por el oficialismo frente al Congreso, en las movilizaciones y en los actos. Un año después, la derrota electoral del kirchnerismo en la provincia de Buenos Aires (con Néstor Kirchner como primer candidato a diputado) se producía luego de una campaña que muchos actores del kirchnerismo no PJ leyeron como el escenario de un doble juego por parte de algunos intendentes locales para no ser arrastrados a la eventual derrota provincial del oficialismo¹⁹. Es a partir de estos dos episodios que asistimos a una mutación de los sectores privilegiados dentro del conjunto oficialista (en realidad, ya en las elecciones de 2009, la composición de las listas legislativas exhibirá esa progresiva transformación, a partir de la presencia, por primera vez, de algunos militantes de La Cámpora en varias listas²⁰), lo que nos lleva al tercer momento.

***Reapropiaci n intensa de la identidad peronista fuera del PJ:
La Cámpora y la galaxia de movimientos, agrupaciones,
corrientes y espacios kirchneristas***

Con algunos antecedentes, como veíamos ya durante el conflicto con las entidades agropecuarias en 2008 y durante la campaña electoral y el

¹⁸ Para un relato detallado sobre el conflicto, ver Barsky y Dávila (2008).

¹⁹ Más allá de si esa suposición era correcta, lo significativo para nuestro análisis es que los propios actores, incluido el ex presidente Kirchner lo vieran de ese modo, y actuaran luego a partir de esa suposición. Una versión de que Kirchner hacía esa lectura aparece en el testimonio de Andrés Larroque, dirigente de La Cámpora, en Russo (2014: 118-126).

²⁰ En la ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, además de Juan Cabandi , que ya había sido candidato en 2007, tuvieron un lugar (aunque no expectante) en las listas de 2009 Mariano Recalde (N  10 en la lista de legisladores de la ciudad) y Andrés Larroque (N 8 en la lista para diputados nacionales). En la provincia de Buenos Aires, las listas de legisladores provinciales por sección exhibían a algunos candidatos de la agrupación (no así la de diputados nacionales). En 2011, el avance en cuanto a la presencia en las listas es notorio. En la lista de candidatos a legisladores de la ciudad aparecían Juan

proceso de conformación de listas en las elecciones legislativas de 2009, los elementos característicos del tercer momento aparecen consolidados de modo más evidente a partir de 2010, con una foto paradigmática en las exequias de Néstor Kirchner el 27 de octubre de ese año.

Asistimos, en este tercer momento, a una nueva mutación en la relación de fuerzas al interior del oficialismo y en su composición, con un ascenso meteórico de la agrupación La Cámpora y con la proliferación de numerosas y dispersas organizaciones kirchneristas (de distintos tamaños y características), en su mayoría juveniles o con amplios sectores juveniles en su interior.

Este período conllevó una suerte de reперonizaci n del oficialismo, adquiriendo nuevamente centralidad la tradición peronista en la militancia kirchnerista, aunque todo ello fuera del PJ y de “los partidos”, y dándose más bien en el formato de diversos espacios organizativos (corrientes, agrupaciones, pero no estrictamente en el sentido de las agrupaciones tradicionales del PJ, movimientos, etc.). Cabe resaltar entonces, cuatro aspectos acerca de este período: el ascenso de La Cámpora; la reперonizaci n identitaria mencionada —por fuera de la estructura del PJ—; la interacción y superposiciones que, de todos modos, se advierten entre esas organizaciones kirchneristas y las redes del PJ; y el interrogante sobre el avance en la organización y consolidación de una fuerza política propia kirchnerista en torno al frente Unidos y Organizados.

Por un lado entonces, un elemento indisociable de lo que ha sido denominado aquí el tercer momento en la relación entre la militancia kirchnerista y la identidad peronista es el ascenso de agrupación Héctor J. Cámpora, ya conocida como “La Cámpora”. El análisis de esta organización en sí misma merecer a un capítulo aparte. La cuestión de su propio origen reviste por sí sola complejidad²¹. Pero lo que nos concierne en el presente trabajo es el

Cabandi  (1 ), Paula Penacca (7 ), Iván Heyn (26 ), y se advertían militantes de la agrupación en las listas comunales. Para diputados nacionales por ese mismo distrito, Andrés Larroque (3 ), Laura Alonso (12  -fue militante de la agrupación Lucía Cullen, de la UBA, y luego de La Cámpora). En la provincia de Buenos Aires, para diputados nacionales, Eduardo “Wado” de Pedro (6 ), Mayra Mendoza (15 ). Para legisladores provinciales por sección: en la primera sección, José Ottavis (2 ) y Alberto España (t o Wado De Pedro y 5 ); en la segunda sección, Marina Moretti (3 ); en la tercera sección, Santiago Carreras (entonces director provincial de la Juventud y 4 ); en la cuarta sección, M guel Funes (4 ) y Roc a Giaccone (6 ); en la quinta sección, Fernanda Raverta (3 ); en la sexta sección, Jorge Ruesga (4 ); en la séptima sección, César Valicenti (4 ); y ninguno, en la octava sección.

²¹ Los testimonios en primera persona de distintos miembros de la mesa nacional de La Cámpora recogidos por el libro periodístico de Russo (2014) sugieren la existencia de una estrategia de Néstor Kirchner, especialmente luego de su propio mandato, de promover el desarrollo de una “orgánica de la juventud” conducida por esa agrupación

proceso de crecimiento acelerado de la misma, tanto en términos de: a) sus dimensiones (aunque los números anuales de miembros no son claros, dado que no cuenta con afiliaciones formales ante el Poder Judicial de la Nación por no tratarse de un partido político, parece haber experimentado un crecimiento exponencial a partir de la muerte de Néstor Kirchner), b) su presencia en territorio (a través de, por ejemplo, la presencia de locales de la agrupación), c) su absorción de otras organizaciones (como el movimiento Martín Fierro, en febrero de 2014²²), d) su presencia en las listas legislativas

y que se convirtiera, en un futuro, en una suerte de fuerza propia de Cristina, más leal que el PJ y más organizada que el universo de organizaciones sociales, centrales sindicales, movimientos, y espacios que habían conformado el kirchnerismo desde 2003. El momento de origen de la agrupación oscila según el testimonio.

Incluso, en el sitio web de la organización, al que se accedió en agosto de 2011, la agrupación situaba su propio origen en 2003, publicando una carta fechada en mayo de 2004 que hablaba del “camino iniciado por La Cámpora hace más de un año”. Pero, en el mismo portal, había un *link* al “nacimiento de La Cámpora”, donde, luego de un relato sobre la victoria de Héctor J. Cámpora el 11 de marzo de 1973 y sobre el significado de ese día, se recordaba que en diciembre de 2006 la familia Cámpora había decidido darle a Néstor Kirchner los atributos presidenciales del ex mandatario (banda presidencial, bastón presidencial y bandera de presencia presidencial). Con ello, concluía La Cámpora en su portal: “Aquel acto quizás pasó desapercibido para la gran prensa, pero no para un grupo de militantes, ese día nació La Cámpora”. Aquella fecha, en diciembre de 2006, constituye lo que Zuazo (2012) denominó en *Le Monde Diplomatique*, el “mito de origen” que tiene la agrupación “como cualquier banda que aspire a un hit” (Zuazo, 2012: 2). En el sitio web actual de la agrupación (acceso el 4 de agosto de 2014), ya no hay un link al origen o fundación de La Cámpora.

Lo cierto es que ya en 2006, según el relato del propio Larroque (Russo, 2014), Kirchner convocaba a grupos vinculados a la Dirección de Juventud de la ciudad de Buenos Aires (liderados por Compromiso K, un espacio kirchnerista fundado por Carlos Zamini) y los asociaba a un grupo de Santa Cruz donde estaba su propio hijo, que aglutinaría distintos sectores y agrupamientos juveniles en la universidad (Necesidades Básicas Insatisfechas, en la Facultad de Derecho y TNT en Económicas), en territorio (Juventud Presente, de Larroque), y en organismos de derechos humanos (H.I.J.O.S.). Distintos miembros de la agrupación entrevistados por Russo (2014) relatan de modo similar cómo en 2007 viajaron a distintas provincias del país, promovido ello por el propio Kirchner, para sumar allí a grupos ya existentes o “jotapés silvestres” (Russo, 2014: 216). Y finalmente, el 21 de diciembre de 2009, tendría lugar el primer plenario nacional de la agrupación La Cámpora en el Bauen con aproximadamente 500 representantes y un cierre con la presencia del propio Néstor Kirchner.

Ese mismo año, el 21 de noviembre, según la revista N°2 de la agrupación, se presentaba “la estructura organizacional de La Cámpora provincia de Buenos Aires”, compuesta por Jorge Romero, Facundo Tignatelli, Fernando Sequeiros, Leandro Sánchez, Facundo Ballesteros, Miguel Funes, Javier Arancet, Gustavo Torriglia y Martín Alaniz.

²² En una carta abierta, el Movimiento Martín Fierro definía su propia decisión de sumarse a La Cámpora como el desafío de “profundizar los procesos de unidad y síntesis del campo nacional y popular, en la organización que ha sabido expresar mayoritariamente a las nuevas generaciones militantes, y que por eso mismo ha sido motivo de la ensañada demonización por parte de los poderes mediáticos más concentrados” (Carta Abierta del Movimiento Martín Fierro “Solo la Unidad hace a la Victoria”, 15 de febrero de 2014).

en las elecciones de 2011 y 2013, e) su presencia en cargos institucionales en el Estado²³. Todo ello también queda plasmado en el tamaño relativo de las columnas de la agrupación en las movilizaciones de los últimos años (es decir, en comparación con el resto de las organizaciones asistentes), tanto en las callejeras en la vía pública, como en los actos políticos cerrados²⁴. En los entrevistados de otras organizaciones, la referencia a La Cámpora oscilaba entre la crítica a su supuesta pretensión de hegemonizar Unidos y Organizados, la caracterización de su militancia como demasiado superestructural (atada al Estado y con una insuficiente construcción territorial y de base propia) y la defensa de sus militantes ante lo que se considera un ataque mediático desmedido a los mismos.

Un segundo elemento característico del tercer momento es una suerte de reperonizaci n de la militancia kirchnerista. Ello en términos de la iconografía, las apelaciones simbólicas y la identidad con la que los militantes se definen a sí mismos y a su organización de pertenencia. En otros términos, el tercer momento es el escenario de una reapropiación de la tradición peronista por organizaciones que se encuentran fuera del PJ y que critican la trayectoria de éste, aunque, como veremos, tampoco se trata de compartimentos estancos sino de una interacción compleja y cambiante entre estos actores colectivos. Vuelve así a los actos oficialistas la marcha peronista —aunque sin un audio centralizado y con una estrofa agregada, en el caso de La Cámpora, que le permite colocarse en primera persona con una referencia a la década del noventa y a la década kirchnerista—²⁵. Co-

²³ Según se desprende del relevamiento propio realizado con la base del organigrama oficial y datos consultados en material periodístico, y a modo de fotografía, los cargos ocupados por miembros de *La Cámpora* en el Estado en mayo de 2013, aunque muy numerosos, no eran ministeriales sino por debajo (un viceministro, y luego secretarios, subsecretarios, directores de organismos como la Sigen, T lam, Canal 7, de algunas empresas estatales como Aerolíneas Argentinas, etc.). Se contabilizaban, por lo menos, 37. Esa presencia, asimismo, aparecía especialmente concentrada en algunos gabinetes, como las áreas de Economía y Justicia y más ausente en otros como Salud, Agricultura, Educación e Industria. Esa fotografía, de todos modos, aún no incluía al actual ministro de economía Axel Kicillof. Para un detalle de esos cargos, ver anexo IV.

²⁴ Con actos cerrados me refiero a actos cuyo acceso era restringido a la portación de pulseras especiales por parte de cada asistente, pulseras que eran distribuidas por las organizaciones a sus militantes. Dos ejemplos de ello: acto en el Luna Park el 27 de abril de 2009 con la presencia de Néstor Kirchner (al que no fue posible el ingreso para la observación participante, quedando asimismo algunas columnas de organizaciones sin poder entrar) y acto de presentación de candidaturas del FPV el 29 de junio de 2009 (al que fue posible ingresar consiguiendo una pulsera por parte del referente de una organización). En este último, toda la tribuna de frente al escenario estaba ocupada por miembros con banderas y remeras de la agrupación, que exhibió así, en ese acto, la mayor presencia militante.

²⁵ La estrofa dice: “Resistimos en los ^90 / Volvimos en el 2003 / junto a Néstor y Cristina / la Gloriosa JP”.

bran centralidad, también, los actos del día de la lealtad (17 de octubre) y del día del militante —peronista— (17 de noviembre)²⁶. Y las canciones de la militancia kirchnerista, más allá de la marcha justicialista, aluden mucho más a la tradición peronista que durante el gobierno de Néstor Kirchner — la canción citada al inicio de este trabajo es un ejemplo ilustrativo—. De ese modo, una diferencia clara entre el primer y el tercer momento analizados aquí es que si bien el militante de las organizaciones kirchneristas que han proliferado por fuera del PJ no se ha afiliado a éste para pertenecer a las mismas ni es persuadido por sus dirigentes a hacerlo, sí se encontrará a sí mismo cantando canciones cuyas letras hablan de una identidad propia y personal peronista, de la tradición peronista como propia (desde siempre o adquirida). Militaré, asimismo, en locales rodeado de afiches y circulando documentos en los que se advierte una reapropiación de la identidad peronista. Todo esto exhibe un contraste marcado en relación con el primer momento de apelaciones gubernamentales transversales (aunque algunos o varios militantes de organizaciones sociales o políticas de aquel momento provinieran de una trayectoria personal peronista)²⁷.

²⁶ En 2013, para el día de la lealtad, las organizaciones aglutinadas en Unidos y Organizados realizaron una concentración en la Plaza de Mayo, y para el día del militante, un acto en Parque Lezama. La propia cronología de los actos del 17 de octubre desde la llegada de Kirchner al poder es ilustrativa, en alguna medida, de los tres momentos de los que habla este trabajo. Después de años de actos menores (o con resultados negativos, como el enfrentamiento entre sectores sindicales en San Vicente en 2006) o de ausencia de Néstor Kirchner en las actividades organizadas para la fecha, en 2008, con Kirchner ya como presidente del PJ, Cristina encabezó un acto en Malvinas Argentinas, haciendo varias referencias a Perón. En 2009, Kirchner encabezaría un acto en San Vicente llamando al peronismo “a recuperar plenamente la iniciativa transformadora para construir la diversidad en el campo nacional y popular” (Kirchner, “No caigamos en eso de ver quiénes son los dueños del 17 de octubre”, *Página/12*, 17/10/2009). En 2010, el 15 de octubre Cristina Kirchner asistiría al acto de Hugo Moyano en el estadio de River. En 2011 encabezaría un acto de gestión (por el 60 aniversario de la televisión argentina) el 17 de octubre. En 2012, Unidos y Organizados realizaría un acto en Córdoba, mientras que Cristina encabezaría una cumbre de intendentes bonaerenses en la Casa Rosada en la que manifestaría que odiaba la palabra justicialista, que ella era peronista. En 2013, paralelamente al acto de Unidos y Organizados en Plaza de Mayo, Scioli e Insaurralde participarían de un acto en el Teatro Roma, en Avellaneda, con el logo del PJ y con el canto de la marcha peronista con audio por parte de la organización de la actividad.

²⁷ En los entrevistados, entre aquellos que bordeaban los 50 años, predominaba la trayectoria personal peronista antes del kirchnerismo. En cambio, para los menores de 40, el peronismo aparece como una identidad adquirida como resultado del hacerse kirchneristas. En relación con esta cuestión, Vázquez y Vommaro (2012) sostienen que, para el caso de La Cámpora, en los jóvenes militantes, el hacerse peronista resulta una inflexión política que involucra desarmar la asociación de sentido entre peronismo y menemismo. Significativamente, podríamos agregar, aparece una suerte de relectura en algunos militantes kirchneristas devenidos peronistas que coloca al peronismo como algo que siempre había estado latente en ellos.

Un tercer elemento a mencionar es que, aunque la militancia kirchnerista aparece en el formato de una galaxia de organizaciones nacidas por fuera del PJ, ello no equivale a una escena de compartimentos estancos, sino que se advierte una variedad de superposiciones e interacciones (no plenamente orgánicas, de todos modos). Dos ejemplos, relatados por los propios entrevistados: algunas de esas organizaciones —como Kolina y el Movimiento de Unidad Popular (MUP)— y sus dirigentes locales (aunque no todos) participaron el 15 de diciembre de 2013 de las elecciones internas del PJ de la provincia de Buenos Aires, con candidatos propios en ciertos municipios. De este modo lo explicaban Camila, una dirigente nacional del MUP, y Héctor, militante local de Kolina:

Camila: Vamos a participar [en las internas del PJ] como agrupación. De hecho Federico [*Martelli, secretario general del MUP*] en la lista de unidad de La Plata quedó como candidato a secretario de Juventud. Esos compañeros, hay muchos que son afiliados al PJ, otros no. Los afiliados al PJ van a participar de la elección, los no afiliados no. Nosotros como organización tomamos la decisión de ser una parte activa del partido.

Dolores: ¿En 2008?

Camila: No, no. Se fue tomando paulatinamente. Nosotros hoy nos reivindicamos dentro del peronismo, peronistas. Todo el movimiento no está afiliado al partido, hay muchos que sí lo estamos. Y consideramos que la disputa hay que darla desde adentro, en los lugares donde se puede. Hay provincias, distritos, donde el partido está alambrado y no entra nadie. Y hay lugares donde los compañeros se acercan a construir el movimiento siendo parte o miembros del partido, y no tienen en el partido un lugar de discusión política. Muchas veces en muchos lugares el partido está cerrado y no tiene una vida partidaria o de discusión política, sino que simplemente es una herramienta electoral que se moviliza en las elecciones (Camila, dirigente del Movimiento de Unidad Popular, ciudad de Buenos Aires).

Héctor: Yo estoy afiliado al PJ. Sigo afiliado porque ahora hay elecciones internas y vamos a participar en la lista de congresales.

Dolores: ¿Hubo una decisión política de Kolina de participar en las internas del PJ ahora?

Héctor: No, pero una compañera de Kolina está como candidata a vicepresidenta en esta lista de unidad. No es orgánico. Nosotros como agrupación y compañeros de otras organizaciones dijimos

que quiénes están afiliados participen. Porque también hubo una depuración de compañeros que no aparecieron en los padrones. Yo estaba en el padrón y fuimos a ver. Porque suponemos que hoy es un momento de estar. De estar en el partido, y de dar la pelea ahí, que se va a dar, porque en el Frente Renovador también están afiliados al PJ (Héctor, militante de Kolina en San Martín, provincia de Buenos Aires).

Miembros de La Cámpora también participar an en las internas del PJ en la ciudad de Buenos Aires ese año. El proceso descripto ilustra interacciones no necesariamente orgánicas y fenómenos de doble pertenencia, organizaciones que est n por fuera del PJ pero que exhiben intersecciones parciales y de carácter no lineal con las redes partidarias.

Asimismo, en la ciudad de Buenos Aires algunas actividades importantes de organización de la campaña electoral de 2013 coordinadas por Unidos y Organizados fueron realizadas en sedes locales del PJ. Así lo recordaba, Aldo, un joven militante de la Corriente Nacional de la Militancia (CNM), que había participado de esas actividades y que curiosamente se había afiliado a los 18 años al PJ para luego comprobar que no había all  espacios de participación juvenil activa y alejarse por ello del partido y de la militancia hasta confluir años después en la Corriente. Y La Cámpora particip  activamente del Congreso del PJ bonaerense que tuvo lugar en diciembre de 2013 en La Matanza, y del encuentro del PJ en Santa Teresita en febrero de 2014 (con una presencia predominante en la carpa donde debía funcionar la Comisión de Juventud).

Para finalizar, un cuarto elemento propio del tercer momento es la conformación de Unidos y Organizados, frente lanzado en 2012 con un lema pronunciado por la presidenta en un acto en Ferro. Aunque se trata de un proceso aún en curso, cabe interrogarnos acerca del carácter y potencialidad de este conglomerado para constituirse como fuerza oficialista estructurada e instancia de articulación permanente de la heterogénea y atomizada galaxia de organizaciones y militancia kirchnerista. Por un lado, Unidos y Organizados parecía portar, desde su origen, un propósito de una organicidad mayor que el Frente para la Victoria, que ha funcionado meramente como sello electoral y no como un partido o instancia de coordinación efectiva (y mucho menos programática) entre los distintos grupos y sectores del oficialismo. Ello se vio, por ejemplo, en las jornadas de asistencia a los inundados de La Plata en abril de 2013, y en las mesas callejeras de campaña de las elecciones ese mismo año (tanto para las Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias, o PASO, en agosto, como para las elecciones definitivas en octubre). Por otro lado, la caracterización que hacían sobre

UyO los entrevistados (los no pertenecientes a La Cámpora) era más pesimista. Resaltaban que originalmente había habido un planteo de que aquel funcionara como una orgánica, sin éxito; que el “frente” adolecía de límites; que La Cámpora intentaba imponerse como conducción del frente y eso atentaba contra un funcionamiento fluido; que las mesas de UyO (a las que asistían representantes de distintas organizaciones para organizar la campaña) funcionaban con regularidades muy distintas a nivel local (y lo mismo sucedía con su composición)²⁸; que era “muy difícil que los frentes sobrevivan en el tiempo”; que el desarrollo de UyO estaba muy atado a lo que sucediera con el gobierno; que la participación de las organizaciones en su interior había sido muy fluctuante; y que las disputas al interior del frente terminaban siendo por cargos en el Estado —ello en detrimento de la construcción territorial conjunta—.

Con los cuatro elementos mencionados, el tercer momento que podríamos identificar a la hora de interpretar la relación entre la militancia kirchnerista y la identidad peronista se distingue de modo notorio de las otras dos etapas de la periodización esbozada aquí. De todos modos, tratándose de un proceso aún en movimiento —y que ha exhibido en once años fluctuaciones significativas—, es menester continuar con —y por qué no, profundizar— la observación de esa relación y sus eventuales mutaciones.

III. Conclusiones

Se ha argumentado en este trabajo la posibilidad de establecer una periodización a la hora de caracterizar la relación entre la militancia kirchnerista y la identidad peronista entre 2003 y 2014, postulando tres momentos.

Un primer momento, durante el gobierno de Néstor Kirchner, de *desperonización* bajo la forma de una *despejotización*. Con Néstor como presidente (aunque electo luego de una campaña muy asociada a parte de las redes del PJ bonaerense) y Cristina Fernández de Kirchner como diputada, y luego en 2005 candidata a senadora por la provincia de Buenos Aires, las apelaciones kirchneristas se vaciaron del clivaje peronismo-antiperonismo y de la iconografía tradicional peronista. Este fenómeno ya ha sido analizado por estudios anteriores, y se advertía también entre los entrevistados de las redes locales del PJ en el municipio de La Matanza, quienes manifestaban disconformidad por esa ausencia de iconografía y liturgia, así como por el

²⁸ En San Martín, por ejemplo, Unidos y Organizados actuaba coordinadamente con el sciolismo, según Héctor, uno de los entrevistados. En algunos otros distritos, la relación era de tensión o de coexistencia sin articulación.

rol que, consideraban, debía serle reconocido al PJ dentro del oficialismo. El período además coincide con la intervención judicial del partido y su acefalia formal. También con la incorporación al oficialismo de numerosas organizaciones, fracciones de otros partidos y espacios dirigenciales que pasaron a coexistir con el PJ dentro del conglomerado kirchnerista.

El segundo momento, que podríamos definir a través de un proceso de breve y fallida repejotización del oficialismo, ya era observable en las elecciones de 2007, que habrían sido una suerte de transición entre este momento y el anterior (dado que incluyen, como ha sido argumentado, elementos propios de ambos), y abarca el episodio de reorganización formal del PJ y asunción de Néstor Kirchner como su presidente. Los resultados de aquella “normalización” (término usado por los propios actores) no fueron, sin embargo, los esperados por las redes partidarias que habían venido impulsando o abogando por ese proceso desde 2007. La crisis derivada de la Resolución 125 de imposición de retenciones móviles a las exportaciones de soja, y la derrota electoral en la provincia de Buenos Aires en las elecciones legislativas de 2009 han sido identificados en este trabajo como dos episodios que marcarían una progresiva inflexión hacia el tercer momento.

Y por último, especialmente a partir de 2010 (con algunos elementos ya presentes en 2009), asistimos a una nueva mutación de los sectores privilegiados dentro del conjunto oficialista con el crecimiento, consolidación organizativa y reposicionamiento de la agrupación La Cámpora, y la proliferación de numerosas organizaciones kirchneristas, mayoritariamente juveniles, y con distintas denominaciones pero no agrupadas bajo un paraguas orgánico partidario. Este período conllevó una suerte de *reperonizaci n* de la militancia oficialista, en el que vuelve la simbología e iconografía peronista, en el que adquiere nuevamente centralidad la tradición peronista, aunque esta vez reapropiada por parte de la militancia no PJ. Se trata, entonces, de una revitalización de la identidad peronista pero por fuera del PJ y de “los partidos”, y más bien bajo la forma de movimientos, agrupaciones, corrientes, espacios, muchos de los cuales, de todos modos, no coexisten con el PJ como compartimentos estancos, sino que se advierten interacciones y superposiciones complejas, que deberán seguir siendo observadas para profundizar el análisis. Como última reflexión, asimismo, el trabajo se ha interrogado acerca de la potencialidad y limitaciones de Unidos y Organizados en tanto eventual fuerza estructurada kirchnerista aglutinadora de toda aquella militancia oficialista que ha ido surgiendo al margen del Partido Justicialista.

Bibliografía

- Arzadun, Daniel (2008). *El peronismo: Kirchner y la conquista del reino*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Barsky, Osvaldo y Mabel Dávila (2008). *La rebelión del campo. Historia del conflicto agrario argentino*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Cavarozzi, Marcelo (2011). “El peronismo kirchnerista... el peronismo de siempre”, en *Estudios*, N° 26, julio-diciembre.
- Cheresky, Isidoro (2006). “Un signo de interrogación sobre la evolución del régimen político”, en Cheresky, Isidoro (comp.), *La política después de los partidos*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- De Luca, Miguel (2007). “Argentina: instituciones débiles, economía a los tumbos”, en *Relações Internacionais*, N° 13, marzo.
- Kirchner, Néstor y Torcuato Di Tella (2003). *Después del derrumbe: teoría y práctica política en la Argentina que viene*, Buenos Aires, Galerna.
- Lucca, Juan Bautista (2011). “El gobierno de Néstor Kirchner en Argentina (2003-2007) y la reconfiguración de la escena política”, ponencia presentada en el IV Congreso Latinoamericano de Opinión Pública, Wapor, Belo Horizonte.
- Malamud, Andrés (2011). “Ni mucho gobierno de la opinión ni tanto regreso de la voluntad: bipartidismo recargado”, en Malamud, Andrés y Miguel de Luca (coords.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.
- Mocca, Edgardo (2008). “Las dos almas de la izquierda reformista argentina”, en *Nueva Sociedad*, N° 217, septiembre-octubre.
- Montero, Ana Soledad (2009). “Puesta en escena, destinación y contradestinación en el discurso kirchnerista (Argentina, 2003-2007)”, en *Discurso & Sociedad*, Vol. 3, N° 2.
- Montero, Federico (2009). “¿De la desagregación a la normalización? Evolución del dispositivo político kirchnerista”, ponencia presentada en el XXVIII Congreso de la Latin American Studies Association, LASA, Río de Janeiro.
- Natanson, José (2004). *El presidente inesperado*, Rosario, Homo Sapiens Editores.
- Novaro, Marcos (2007). “¿Integración o irrelevancia? Las relaciones entre izquierda y populismo en Argentina a la luz de las experiencias de Álvarez y Kirchner”, en *Revista Encuentros Latinoamericanos*, Dossier: siglo XXI. El lugar de la izquierda en América Latina.
- Novaro, Marcos (2008). “Partidos y democracia en Argentina: el peronismo como factor de estabilidad y de inestabilidad”, mimeo.
- Novaro, Marcos (2011). “La cultura y el sentido común bajo el kirchnerismo”, en Malamud, Andrés y Miguel De Luca (coords.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.
- Ollier, María Matilde (2010). “El liderazgo político en democracias de baja institucionalización (el caso del peronismo en la Argentina)”, en *Revista de sociología*, N° 24, enero.

- Pérez, Germán y Ana Natalucci (2010). “La matriz movimientista de acción colectiva en argentina: la experiencia del espacio militante kirchnerista”, en *América Latina Hoy*, Vol. 54, abril.
- Rocca Rivarola, María Dolores (2006). “La Matanza: avatares de la continuidad asegurada. Peronismo, partidos opositores y organizaciones piqueteras”, en Cheresky, Isidoro (comp.), *La política después de los partidos*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Rocca Rivarola, María Dolores (2011). “En torno al líder: relaciones y definiciones de pertenencia dentro de los conjuntos oficialistas de Luiz Inácio Lula Da Silva (2002-2006) y Néstor Kirchner (2003-2007)”, Tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires.
- Rodríguez, Darío (2005). “Nuevas formas políticas y cambios en el peronismo”, ponencia presentada en el VII Congreso Nacional de Ciencia Política, Ciudad de Córdoba.
- Russo, Sandra (2014). *La Cámpora por dentro: fuerza propia*, Buenos Aires, Debate.
- Scherlis, Gerardo (2012). “Designaciones y organización partidaria: el partido de redes gubernamentales en el peronismo kirchnerista”, en *América Latina Hoy*, Vol. 62, diciembre.
- Sidicaro, Ricardo (2010). *Los tres peronismos, Estado y poder económico*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Sidicaro, Ricardo (2011). “El partido peronista y los gobiernos kirchneristas”, en *Nueva Sociedad*, N  234, julio-agosto.
- Vázquez, Melina y Pablo Vommaro (2012). “La fuerza de los jóvenes: aproximaciones a la militancia kirchnerista desde La Cámpora”, en Pérez, Germán y Ana Natalucci (eds.), *Vamos las bandas. Organizaciones y militancia kirchnerista*, Buenos Aires, Nueva Trilce.
- Zelaznik, Javier (2011). “Materiales para el estudio del sistema político argentino (1999-2011)”, en Malamud, Andrés y Miguel de Luca (coords.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.
- Zuazo, Natalia, (2012). “ Qu  es La Cámpora?”, en *Le Monde Diplomatique*, Edición Cono Sur, Año XIII, N  155, mayo.

Palabras clave

Kirchnerismo – peronismo – La Cámpora – PJ – militancia

Keywords

Kirchnerism – Peronism – La Cámpora – Justicialist Party – activism

Abstract

This paper intends to interpret the evolution of the relationship between kirchnerist activism and the peronist identity from 2003 to the present, postulating the following periodization: a) a first moment of de-peronization (*desperonización*) in the kirchnerist vocabulary, especially between 2004 and 2005, under the shape of a party de-alienation (*despejotización*); b) a second moment of brief, that somehow failed, re-encounter with the Peronist Party (*repejotización*), with its formal reorganization and Kirchner conducting it, among other elements; and c) a third moment of re-peronization when we witness a new mutation of the “privileged” groups within the government-supporting ensemble—with the rise of La Cámpora and the proliferation, especially since 2010, of many heterogeneous organizations, mostly juvenile, but not organized under an organic political party front—and a return of peronist iconography and peronist traditional symbols, but this time re-appropriated by activism that did not belong to the Peronist Party.

Anexo

Entrevistas realizadas en la ciudad de Buenos Aires y conurbano bonaerense entre 2005 y 2020 (investigación doctoral)

N	Fecha de la entrevista	Organización	Perfil	Nombre ficticio	Franja etaria
1	25/11/2005	PJ (La Matanza)	Legislador	Roberto	51 o más
2	25/11/2005	PJ (La Matanza)	Militante	Gabriel	36 a 50
3	16/12/2005	PJ (La Matanza)	Dirigente de una agrupación local	Ariel	36 a 50
4	23/09/2005	PJ (La Matanza)	Legislador en La Matanza, opositor al kirchnerismo en 2005 y luego realineado	Rodolfo	36 a 50
5	21/02/2006	No era orgánico del PJ, sí integró sus listas (La Matanza)	Legislador	Adelqui*	51 o más
6	29/03/2006	PJ (La Matanza)	Legislador, dirigente de una agrupación	Ricardo	51 o más
7	21/04/2006	Barrios de Pie-Libres del Sur (La Matanza)	Dirigente de la organización	Santiago*	36 a 50
8	17/05/2006	PJ (La Matanza)	Militante y dirigente	Omar Y Jerónimo	51 o más y 36 a 50.
9	19/05/2006	PJ (La Matanza)	Legislador	Dante	36 a 50
10	29/11/2006	Barrios de Pie-Libres del Sur (La Matanza)	Dirigente de la organización	Patricio	20 a 35
11	15/06/2007	Barrios de Pie-Libres del Sur (La Matanza)	Dirigente de la organización y militante de la organización	Pedro Y Mateo	20 a 35
12	21/02/2007	PJ (La Matanza)	Funcionario municipal y militante	José	36 a 50
13	21/03/2007	PJ (La Matanza)	Militante	Omar	51 o más
14	03/08/2007	PJ (La Matanza)	Legislador	Álvaro	51 o más
15	03/08/2007	PJ (La Matanza)	Militante	Javier	36 a 50
16	07/03/2008	PJ (La Matanza)	Militante. Segunda entrevista.	Javier	36 a 50
17	27/09/2007	PJ (La Matanza)	Dirigente de una agrupación. Funcionario municipal	Martín	36 a 50
18	27/09/2007	PJ (La Matanza)	Dirigente de una agrupación. Funcionario municipal	Gonzalo	36 a 50
19	27/09/2007	PJ (La Matanza)	Militante de una corriente opositora al intendente	David	36 a 50
20	29/11/2007	PJ (La Matanza)	Militante y funcionario municipal	Paulino	36 a 50
21	29/11/2007	PJ (La Matanza)	Militante y funcionario	Maxi	20 a 35
22	29/11/2007	PJ (La Matanza)	Militante de una corriente opositora al intendente y legislador	David y Rodrigo	36 a 50 ambos
23	05/03/2008	Ídem entrevista 22	Ídem entrevista 22. Segunda entrevista	David y Rodrigo	36 a 50 ambos
24	04/12/2007	PJ (La Matanza)	Legislador (ídem entrevista 1). Segunda entrevista	Roberto	51 o más

María Dolores Rocca Rivarola

25	29/02/2008	Libres del Sur (sudoeste del conurbano bonaerense)	Funcionario municipal y militante	Ramiro*	20 a 35
26	05/03/2008	CGT y PJ (La Matanza)	Legislador y dirigente sindical	Pastor	36 a 50
27	05/03/2008	Movimiento Evita (La Matanza)	Funcionario provincial y militante de la organización	Octavio	36 a 50
28	12/03/2008	FTV (Matanza y a nivel nacional)	Dirigente de la organización	Lorenzo	36 a 50
29	20/06/2008	Libres del Sur (ciudad de Buenos Aires).	Militante y asesora de legisladora	Sandra	20 a 35
30	23/06/2008	FTV y CTA (provincia de Buenos Aires)	Legislador, dirigente de la organización, y ex dirigente provincial de la CTA	Jesús	36 a 50
31	12/09/2008	PCCE (dentro de Libres del Sur hasta 2007) (ciudad de Buenos Aires)	Militante	Mariano	20 a 35
32	18/02/2009	PJ (zona norte del conurbano)	Dirigente	Salvador*	20 a 35
33	14/04/2009	PJ (zona sur del conurbano)	Legislador y dirigente del PJ local	Julio	36 a 50
34	11/05/2009	Libres del Sur (provincia de Buenos Aires)	legisladora y militante	Valeria	20 a 35
35	21/05/2009	Frente Transversal (nacional) y CTA	Dirigente de la organización y de la CTA	Edgardo Depetri (nombre real)	36 a 50
36	27/11/2008	Sin organización partidaria, sí identificado como FPV (provincia de Buenos Aires)	Legislador	Román	36 a 50
37	06/08/2009	Frente Grande (ciudad de Buenos Aires)	Dirigente partidario	Jaime	36 a 50
38	28/08/2009	CGT y PJ (zona oeste del conurbano bonaerense)	Dirigente sindical	Nicolás	51 o más
39	05/10/2009	PS y CTA (provincia de Buenos Aires)	Dirigente partidario	Adrián	36 a 50
40	07/10/2009	CTA (provincia de Buenos Aires)	Dirigente sindical	Pascual	51 o más
41	06/08/2009	Frente Grande (provincia de Buenos Aires)	Legisladora	Alicia	36 a 50
42	05/04/2010	CGT y PJ (ciudad de Buenos Aires)	Dirigente sindical	Vicente	36 a 50

* Entrevistas (cuatro, en total) realizadas en conjunto con otros investigadores: Hilario Moreno del Campo, Maricel Rodríguez Blanco, Darío Rodríguez, María Victoria López y Gabriela Mattina.

Entrevistas realizadas en ciudad de Buenos Aires y conurbano para investigación posdoctoral (trabajo de campo aún en curso)

Nº	Fecha entrevista	Organización	Perfil	Nombre ficticio	Franja etaria
1	13/11/2013	Agrupación Pocho Leprati y Agrupación Vallese, respectivamente (todas dentro del FPV)	Dirigentes y funcionarios municipales	Emilio y Santino	51 o más, Emilio. 20 a 35, Santino
2	13/11/2013	Movimiento de Unidad Popular (MUP)	Dirigente nacional de la organización y funcionaria provincial	Camila	35 a 50
3	13/11/2013	Corriente Nacional de la Militancia	Militante	Aldo	20 a 35
4	14/11/2013	Kolina (pero con perspectivas de pasarse a la Corriente Nacional de la Militancia)	Militante y ex funcionario municipal en territorio	Héctor	35 a 50
5	15/11/2013	UTE-CTERA	Dirigente media	Valentina	35 a 50
6	15/11/2013	Nuevo Encuentro	Militante	Julián	20 a 35
7	22/11/2013	Agrupación Cullen en la Fac. de Cs. Sociales (UBA) y hace poco Movimiento Evita	Militante y funcionario nacional	Federico	20 a 35
8	06/05/2014	La Cámpora	Militante y funcionario nacional en territorio	Genaro	35 a 50

Observación participante

- 1/10/05: Acto de campaña en La Matanza de Chiche Duhalde.
- 7/12/05: Acto de asunción de los nuevos concejales en el Concejo Municipal de La Matanza.
- 21/04/06: Encuentro de Barrios de Pie Matanza (como instancia preliminar al lanzamiento el 27 de abril del Movimiento Libres del Sur a nivel nacional).
- 17/11/06: Acto por el día del militante, organizado por el PJ de La Matanza. Club “El Fortín”, Ciudad Evita.
- 22/03/07: Acto de campaña para la candidatura de Daniel Scioli, organizado por la FTV en el Barrio el Tambo, Isidro Casanova, La Matanza.
- 24/02/07: Acto del Movimiento Evita. Estadio Arsenal. Sarandí, Avellaneda.
- 22/03/07: Acto del Plan “Agua+Trabajo” con presencia de Néstor Kirchner y Daniel Scioli, Laferrere (Matanza).
- 17/10/07: Acto de campaña de Cristina F. de Kirchner en el marco del día de la lealtad, Tablada (Matanza).
- 25/10/07: Acto de cierre de campaña de Cristina Fernández de Kirchner. Mercado Central.

- 30/10/08: Acto de lanzamiento de precandidatura de Jorge Ceballos en Movimiento Libres del Sur. Microestadio de Ferro, ciudad de Buenos Aires.
- 16/04/09: Acto de campaña para las elecciones legislativas en el Club Social y Deportivo Muñiz, en San Miguel (Néstor Kirchner, Daniel Scioli y Joaquín de la Torre, candidato local).
- 30/04/09: Acto de la CGT en la Av. 9 de Julio por el día del Trabajo (un día antes), ciudad de Buenos Aires.
- 29/06/13: Acto de Lanzamiento de candidaturas de todas las provincias del Frente para la Victoria para elecciones legislativas. Microestadio de Argentinos Juniors. Ciudad de Buenos Aires.
- 17/10/13: Movilización de organizaciones de Unidos y Organizados a Plaza de Mayo por el día de la lealtad peronista.

Presencia de La Cámpora en cargos estatales

Referencia organigrama del Estado Nacional: Además de los quince ministerios, y la Jefatura de Gabinete de Ministros (de la que dependen seis secretarías), hay ocho secretarías de Estado que dependen directamente de presidencia. También existen algunos organismos descentralizados (tanto los asociados a ministerios como otros vinculados a las instancias antes mencionadas).

Cargos ocupados por militantes y dirigentes de La Cámpora en mayo de 2013: Subsecretaría de Comunicación Pública (Rodrigo Rodríguez), Dirección General de Coordinación Institucional (Hernán Reibel Maier), Televisión Pública/Canal 7 (Carlos Figueroa), Télam (Santiago Patucho Álvarez), Secretaría de Asuntos Municipales (Ignacio Lamothe), Subsecretaría de gestión municipal (Gustavo Sergio Ismael Cáceres), Subsecretaría de Transporte Aero comercial (Manuel Baladrón), Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales (Cecilia Nahon), Subsecretaría de Integración Económica Latinoamericana y Mercosur (María Agustina Vila, cargo que antes ocupó Eduardo Sigal, ex Presidente del Frente Grande y uno de los dirigentes de esa fuerza que primero apoyó a Néstor Kirchner), Secretaría de Coordinación y Cooperación Internacional (Paula Ferraris), Secretaría De Política Económica y Planificación del Desarrollo —además de ser viceministro— (Axel Kicillof), Subsecretaría de Coordinación Económica y Mejora de la Competitividad (Augusto E. Costa), Subsecretaría de Planificación Económica (Nicolás Arceo), Subsecretaría de Programación Macroeconómica (Emanuel Antonio Álvarez Agis), Subsecretaría de Comercio Exterior (Paula Español), Secretaría de Comunicaciones (Norberto Carlos Berner), Gerente General de Cammesa, —empresa administradora del mercado energético mayorista— (Juan Manuel Abud), Presidencia de la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales Arsat (Matías Bianchi Vilelli), Vicepresidencia de la misma empresa (Guillermo Rus), Dirección de Correo Argentino (Verónica Piesciorovski), Secretaría de Justicia (Ale-

jandro Julián Álvarez), Subsecretaría de Relaciones con el Poder Judicial (Franco Eduardo Picardi), Subsecretaría de Coordinación y Control de Gestión Registral (Ernesto Kreplak), Secretaría de Derechos Humanos (Martín Fresneda), Dirección del Servicio Penitenciario Federal (Víctor Eduardo Hortel), Subsecretaría de Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (Fernando Ernesto Peirano), Subsecretaría de Promoción del Sector Social de la Economía (Federico Ludueña), Presidencia del Consejo Nacional de las Mujeres (Mariana Gras), Dirección Nacional de Juventud (Laura Braiza), Presidencia de Aerolíneas Argentinas (Mariano Recalde), Dirección (por debajo del presidente) de la Autoridad de Servicios de Comunicación Audiovisual o Afscsa (Ignacio Saavedra), Inspección General de Justicia o IGJ (Rodolfo Taillhade), Dirección de Documentación Presidencial (Mariana Larroque), Sindicatura General de la Nación (Rodrigo Cuesta), Gerencia General del Banco Central (Matías Kulfas), Vicepresidencia del Directorio de la Casa De La Moneda (Esteban Kiper).

Notas

Representar, legislar y controlar. El Poder Legislativo argentino a 30 años del regreso de la democracia*

GUIDO MOSCOSO

Universidad de Buenos Aires, Argentina

guidomoscoso@yahoo.com.ar

I. Introducción

El período democrático inaugurado a comienzos de la década del ochenta en Argentina estimuló el desarrollo de una vasta literatura politológica en torno a la transición y consolidación de la democracia. En este contexto, los estudios e investigaciones relacionados al Poder Legislativo argentino han aumentado considerablemente, constituyéndose en un tema de investigación recurrente. Hasta el momento tenemos conocimientos sobre diversas y variadas cuestiones vinculadas al Congreso de nuestro país que ponen de manifiesto la importancia de la política legislativa para los procesos democráticos.

No obstante, todavía son pocos los estudios que intentan sintetizar y relacionar los distintos hallazgos y análisis realizados sobre el Legislativo argentino. A 30 años del regreso de la democracia, el presente trabajo busca analizar la *performance* del Poder Legislativo argentino atendiendo a tres de sus funciones señaladas como centrales por la literatura especializada: representar, legislar y controlar. De tal forma, a modo de balance, se buscará reseñar las principales investigaciones empíricas sobre política legislativa argentina para dar cuenta de cómo ha funcionado tanto el Congreso como sus legisladores, y especialmente cuál ha sido su relación con el Ejecutivo.

El trabajo se estructurará en seis apartados. Primero, esta introducción, en donde se enumeran pautas generales. Segundo, una evaluación de la función representativa del Legislativo argentino desde dos perspectivas: la oferta y la demanda de representación. Tercero, el estudio de la producción

* Una versión anterior del trabajo se presentó en el XI Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Entre Ríos, Paraná, 17 al 20 de julio de 2013. El autor agradece los comentarios de un evaluador anónimo.

legislativa en el Congreso, atendiendo al éxito legislativo del Ejecutivo y a la participación del Legislativo sobre las leyes sancionadas. Cuarto, el desarrollo del control parlamentario a la luz de los pedidos de informes, los pedidos de interpelación y los informes del jefe de Gabinete de Ministros. Quinto, la discusión de los resultados obtenidos para llegar a una caracterización general del Congreso argentino. Por último, se harán algunos comentarios finales.

II. Representar

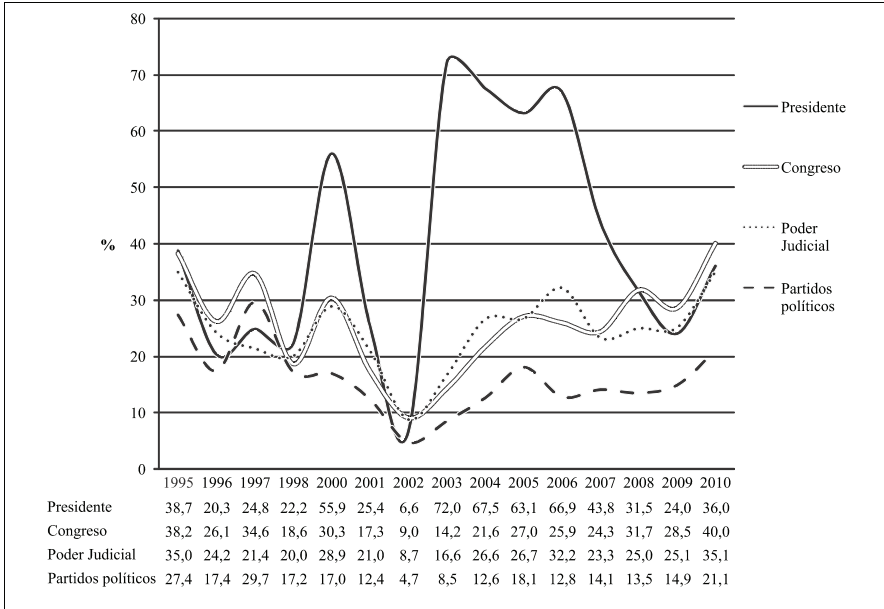
La función representativa del Congreso —entendiendo a la representación política como un fenómeno complejo de múltiples aristas (Pitkin, 1985)— puede analizarse desde al menos dos perspectivas complementarias. Por un lado, desde la perspectiva de la demanda de representación, es decir, cómo los representados evalúan y valoran a sus representantes; y por otro lado, desde la perspectiva de la oferta de representación, esto es, cómo los representantes conciben su tarea legislativa frente a sus representados. Ambas perspectivas, la de la oferta y la de la demanda, permiten observar a la representación como una relación entre intereses y resultados (Manin, Przeworski y Stokes, 1999: 8). Consecuentemente, este abordaje hace parcialmente posible indagar hasta qué punto el Congreso es valorado positivamente por su desempeño (*accountability*) y de qué forma actúan los legisladores en relación a las preferencias de sus representados (*responsiveness*).

Comencemos por considerar la demanda de representación. Para tal fin, se tomará como principal indicador la confianza de los ciudadanos en las principales instituciones políticas, entre ellas el Congreso, provisto por Latinobarómetro¹. Se presupone que a mayor confianza, mejor será la evaluación y valoración. El Gráfico 1 muestra que, exceptuando al presidente, la confianza en las instituciones políticas es baja: a lo largo de la serie histórica tanto el Congreso, el Poder Judicial como los partidos políticos no superan la barrera del 40 por ciento. El Poder Ejecutivo, por el contrario, alterna momentos de baja confianza, con valores similares a los reseñados previamente, con períodos de mayor confianza, superando el 50 por ciento. A pesar de estas diferencias, la crisis de 2001 generó un impacto significativo: en la medición de 2002 ninguna institución política alcanzó los 10 puntos de confianza.

¹ Latinobarómetro es un estudio de opinión pública que realiza anualmente alrededor de 19.000 encuestas en 18 países de América Latina representando a más de 400 millones de habitantes. Para más información véase: www.latinobarometro.org.

Gráfico 1

Confianza en las principales instituciones políticas en Argentina, 1995-2010



Pregunta: por favor, mire esta tarjeta y dígame, para cada uno de los grupos, instituciones o personas mencionadas en la lista, ¿cuánta confianza tiene Ud. en...?. ¿Diría que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en...?

Fuente: elaboración propia en base a Latinobarómetro (www.latinobarometro.org). Estudios 1995, 1996, 1997, 1998, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010.

El Congreso, particularmente, presenta un promedio de confianza cercano al 25 por ciento. Es decir, que para el período reseñado, en promedio, solo 1 de cada 4 consultados manifestó tener mucha o algo de confianza en el Legislativo argentino². Por otro lado, al mirar la evolución del indicador en la serie temporal se detectan dos tendencias cuya bisagra parece ser la crisis de 2001. Una tendencia descendente, entre 1995 y 2002, donde la confianza pasó del 38 al 9 por ciento; y una tendencia ascendente, entre

² En función de otras investigaciones, estas tendencias del período 1995-2010 no parecen ser muy distintas a la de períodos previos. Según Mora y Araujo (2011: 20), “la valoración de las principales instituciones del Estado —Congreso, sistema representativo, Justicia, fuerzas de seguridad— se mantuvo estable, de manera negativa, desde 1983”.

2002 y 2010, año este último que presenta el mayor registro de la serie, el 40 por ciento. De esta forma, la valoración que los ciudadanos hacen del Congreso argentino es muy modesta, lo cual nos hablaría de una baja calidad representativa desde la perspectiva de la demanda.

No obstante, el Congreso argentino parece estar por encima del promedio de evaluación de la región y del Congreso norteamericano, en lo que a confianza se refiere. Por ejemplo, según una investigación de la consultora Gallup, en 2008 tan solo el 12 por ciento de los consultados norteamericanos dijo tener confianza en el Poder Legislativo (Jones, citado en Calvo, 2013). A nivel regional, según el estudio de Latinobarómetro correspondiente al año 2010, el promedio de confianza en América Latina para los congresos es del 35 por ciento, mientras que el valor del Legislativo argentino llega al 40 por ciento. Dicho porcentaje lo ubicaría como el séptimo Congreso más valorado en la región³. Las distintas reglas electorales para elegir a los legisladores podrían explicar buena parte de la variabilidad de las evaluaciones que los latinoamericanos realizan de sus parlamentos (Renno, 2011).

Con respecto a la perspectiva de la oferta de representación, esto es, cómo los representantes conciben su tarea legislativa, es interesante evaluar hasta qué punto los legisladores pretenden representar los intereses de su propio electorado y de qué forma lo realizan. Un posible primer abordaje a esta problemática podría ser desde lo perceptual, analizando qué manifiestan los propios miembros de las legislaturas sobre esta cuestión. Para tal fin, se tomará como principal indicador la importancia asignada por los diputados nacionales a conseguir recursos para sus distritos electorales⁴, provisto por el Observatorio de Élités Parlamentarias en América Latina⁵.

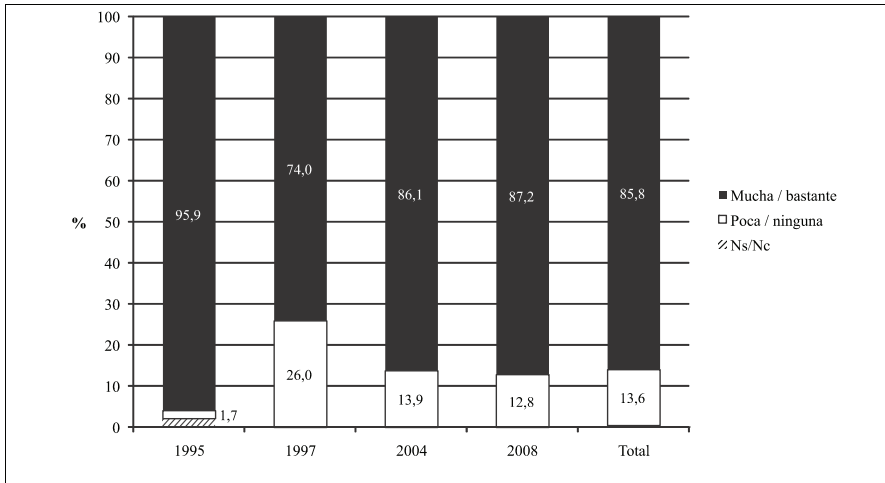
³ De mayor a menor confianza, se ubican: Uruguay, 64,4 por ciento; Venezuela, 50,6 por ciento; Costa Rica, 47,9 por ciento; Brasil, 45,5 por ciento; Honduras, 41,9 por ciento; Chile, 41,6 por ciento; Argentina, 40,0 por ciento; Panamá, 38,3 por ciento; Colombia, 33,1 por ciento; República Dominicana, 32,4 por ciento; Bolivia, 30,1 por ciento; México, 30,1 por ciento; Paraguay, 29,3 por ciento; El Salvador, 26,3 por ciento; Ecuador, 24,0 por ciento; Nicaragua, 22,6 por ciento; Guatemala, 18,2 por ciento; y Perú, 14,4 por ciento (Latinobarómetro).

⁴ Si bien los mandatos de los diputados son nacionales, se eligen por circunscripciones geográficamente definidas, las provincias. Es este último componente al cual se refiere este trabajo al hablar alternativamente de distrito electoral o electorado provincial.

⁵ El Observatorio de Élités Parlamentarias de América Latina es un centro de información y difusión de los principales resultados de la investigación que tiene objetivo central conocer las actitudes, opiniones y valores de la elite parlamentaria latinoamericana, como un factor clave para determinar y evaluar la calidad de la democracia en América Latina. Para más información véase: americo.usal.es/oir/elites.

Gráfico 2

Importancia asignada por los diputados nacionales a conseguir recursos para su electorado provincial, 1995-2008



Pregunta: ¿Qué grado de importancia, mucha, bastante, poca o ninguna, concede Ud., durante el desarrollo de su labor parlamentaria, a conseguir recursos para su Provincia?
 Fuente: elaboración propia en base a Élités Parlamentarias de América Latina (PELA) (americo.usal.es/oir/elites). Estudios: 05, 06, 51 y 67: Argentina.

El Gráfico 2 demuestra la importancia que le dan los legisladores argentinos a la representación efectiva de sus electorados. En los 4 años reseñados, al menos 3 de cada 4 diputados entrevistados manifiestan que conseguir recursos para sus provincias es muy o bastante importante dentro de sus tareas legislativas. El caso de los diputados argentinos se encuentra cerca del promedio latinoamericano del citado indicador. Según el Observatorio de Élités Parlamentarias de América Latina la importancia que le otorgan los diputados a los territorios por los que han sido elegidos es muy alta, cercana al 85 por ciento⁶. La representación territorial, claramente, es un elemento presente en el imaginario de los legisladores latinoamericanos.

⁶ De mayor a menor importancia, se ubican: Venezuela, 99,1 por ciento; Panamá, 97,0 por ciento; Paraguay, 96,0 por ciento; Honduras, 93,6 por ciento; Chile, 92,8 por ciento; Brasil, 91,0 por ciento; Colombia, 89,9 por ciento; Bolivia, 89,4 por ciento; México, 88,6 por ciento; Nicaragua, 88,2 por ciento; Argentina, 85,8 por ciento; República Dominicana, 82,1 por ciento; Guatemala, 78,6 por ciento; Uruguay, 78,1 por ciento; El Salvador, 74,4 por ciento; Costa Rica, 71,7 por ciento; y Ecuador, 54,0 por ciento.

Según un estudio de Marenghi (2011), en donde se analizan los casos de Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile y Uruguay, los legisladores son más propensos al “particularismo territorial” en la medida que sean poco experimentados en la arena legislativa, que provengan de distritos de baja magnitud y periféricos, y que pertenezcan a partidos carentes de estructuras centralizadas.

Otro abordaje posible frente a la problemática de la representación desde la perspectiva de la oferta es analizar no las actitudes de los legisladores, sino directamente cuáles son sus comportamientos durante su labor legislativa. Tomando como referencia los proyectos de ley sancionados entre 1999 y 2007 —bajo las presidencias de De la Rúa, Duhalde y Kirchner— Bonvecchi y Mustapic (2011) muestran que casi el 65 por ciento de las leyes sancionadas por iniciativa del Congreso (diputados y senadores) son de alcance regional o sectorial⁷, mientras que cerca del 90 por ciento de las sancionadas por iniciativa del Ejecutivo son de carácter nacional. Según los autores, como se retomará en la siguiente sección, esto pone en evidencia una doble agenda legislativa: un presidente focalizado en proyectos de mayor alcance, respondiendo a su electorado nacional, y un Congreso especializado en iniciativas de bajo alcance, preocupado por atender a los electorados provinciales.

Asimismo, la defensa por parte de los legisladores de intereses provinciales o sectoriales puede verse en las negociaciones con el Ejecutivo para aprobar su agenda de gobierno. Según Zelaznik (2012), los trámites legislativos más lentos tienen lugar justamente cuando los proyectos del presidente interfieren en dichos intereses. Por ejemplo, en las privatizaciones durante los años 90, las negociaciones por el presupuesto, la creación y modificación de impuestos, las reformas previsionales, entre otras.

En sintonía con esta argumentación, Micozzi (2009) sostiene que la presentación de proyectos legislativos de alcance regional está relacionada con la trayectoria y la ambición política de los legisladores. Analizando no solo proyectos de ley, sino también proyectos de resolución y declaración presentados por los diputados nacionales entre 1983 y 2007, se demuestra que tanto legisladores que previamente fueron intendentes como diputados que aspiraron a serlo, han presentado una mayor proporción de proyectos específicamente dirigidos hacia sus distritos. Evidentemente, tanto desde lo perceptual como desde lo fáctico, la representación territorial es un componente distintivo del Congreso argentino.

⁷ Un proyecto fue clasificado como local o sectorial cuando estuviese orientado a “satisfacer intereses de gobiernos o actores económicos o sociales de niveles provinciales o municipales” (Bonvecchi y Mustapic, 2011: 312).

III. Legislar

La presente sección pretende indagar la *performance* del Congreso argentino en cuanto a su función legislativa, es decir, en qué medida la legislatura ha sido capaz de “redactar, proponer, estudiar, consensuar y aprobar” (Orlandi, 1998: 91) legislación.

Durante los últimos 30 años el análisis de la función legislativa de los congresos latinoamericanos en general, y el caso argentino en particular, ha oscilado en torno a dos grandes polos. Por un lado, los legislativos en América Latina se presentan como “sellos de goma” o “escribanías” del Ejecutivo, que aprueban sin ningún control la totalidad de las iniciativas presidenciales. Por otro lado, son vistos como cuerpos obstruccionistas, dedicados a bloquear cualquier iniciativa presidencial, generando inmovilidad.

No obstante, a partir del significativo crecimiento de las investigaciones vinculadas a las instituciones políticas latinoamericanas experimentado durante la década del noventa (Jones, 2002), el rol del Legislativo fue revitalizado. A partir de una serie de estudios (Cox y Morgenstern, 2001; Morgenstern y Nacif, 2002), se comenzó a catalogar a las legislaturas latinoamericanas, y a la argentina, como reactivas, en donde el rol de los congresos tiene que ver con la capacidad condicionar, o directamente rechazar, la agenda de gobierno del Ejecutivo⁸. La novedad de este enfoque radica en que no se coloca a las legislaturas en un lugar marginal o disfuncional (García Montero, 2007). Por el contrario, la estrategia presidencial de gobierno es un resultado directo del tipo de legislatura presente en un momento determinado.

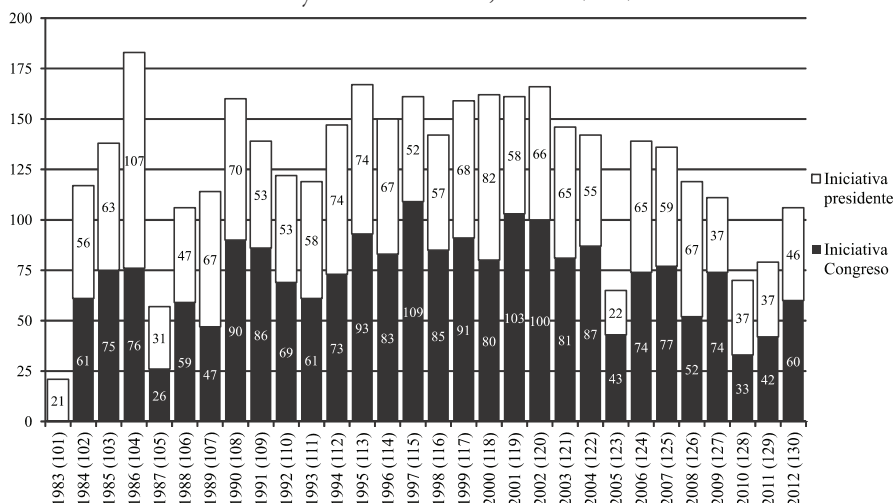
Sin embargo, no todos los analistas piensan a los congresos latinoamericanos como reactivos. Puntualmente en el caso de Argentina, en el marco de un creciente interés por estudiar la política legislativa (Moscoso, 2012), distintos trabajos han puesto de manifiesto la complejidad del Congreso Nacional, otorgándole un tinte más constructivo y proactivo (Etchemendy y Palermo, 1998; Eaton, 2002; Llanos, 2002; García Montero, 2007; Alemán y Calvo, 2008; Alemán y Calvo, 2010; García Montero y Alcántara Sáez, 2011; Calvo, 2013).

Ahora bien, ¿qué podemos decir del Congreso argentino? ¿Es un “sello de goma” del presidente o un factor de bloqueo al servicio de la oposición? ¿Tiene un rol preponderante al momento de generar políticas públicas o es

⁸ Según Cox y Morgenstern (2001), las legislaturas pueden adoptar tres modalidades o tipos. En la modalidad generativa, propia de formas de gobierno parlamentarias, las legislaturas se distinguen por formar y remover gobiernos. El tipo proactivo, característico del Congreso de Estados Unidos, es aquel en donde las legislaturas juegan un rol central en el proceso de elaboración e implementación de políticas públicas, iniciando y sancionando sus propios proyectos. En la modalidad reactiva las asambleas cumplen el rol de vetar o modificar las iniciativas del Ejecutivo.

un actor institucional marginal? Una primera respuesta puede encontrarse al analizar la producción legislativa desde 1983, atendiendo a las leyes sancionadas en el Congreso.

Gráfico 3
Leyes sancionadas, 1983-2012



Nota: la baja productividad registrada en 1983 se debe a que el Congreso comenzó a funcionar en diciembre de ese año.

Fuente: elaboración propia en base a Dirección de Información Parlamentaria; y Bonvecchi y Zelaznik (2011: 159).

El análisis del Gráfico 3 brinda algunas pautas para caracterizar la función legislativa del Congreso y su relación con el Ejecutivo. En primer lugar, buena parte de la legislación sancionada corresponde a iniciativas del Legislativo. Del total de legislación sancionada, el 55 por ciento fue a instancias de proyectos presentados por los propios legisladores. De hecho, en 22 períodos legislativos la mayoría de las leyes sancionadas tuvo origen en el Congreso. De esta forma, el Congreso no parece una escribanía, en la medida que logra sancionar sus propios proyectos, incluso en momentos de gobierno unificado, donde el presidente cuenta con mayoría propia en ambas Cámaras (ver Anexo); y tampoco parece ser un cuerpo obstruccionista, en tanto los presidentes logran sancionar sus propios proyectos, incluso en las instancias de gobierno dividido, donde el Ejecutivo no posee mayorías en el Congreso (ver Anexo).

No obstante, como señala la literatura especializada (Ferreira Rubio y Goretta, 1996; Zelaznik, 2011), desde fines de la década del ochenta se observa un creciente uso por parte de los presidentes de su capacidad de legislar de manera unilateral mediante decretos de necesidad y urgencia (DNU). Según un estudio reciente, los DNU se han convertido en una herramienta habitual con la que cuenta el Ejecutivo para llevar adelante su agenda de gobierno, pero no tanto como un mecanismo de usurpación del Ejecutivo en las competencias de la legislatura, sino como una delegación de esta última para con el presidente (Bonvecchi y Zelaznik, 2012). Utilizando el índice de uso de decreto se demuestra que Duhalde y Kirchner fueron los presidentes que más recurrieron a los DNU, mientras que Alfonsín y Fernández de Kirchner (de aquí en más CFK) los que menos⁹.

Asimismo, otros indicios para responder a los interrogantes previamente planteados pueden surgir al analizar la participación legislativa del Congreso y el éxito legislativo del presidente durante las presidencias comprendidas entre 1983 y 2011 que duraron más de un año: Alfonsín (UCR), Menem (PJ), De la Rúa (Alianza), Duhalde (PJ), Kirchner (PJ-FpV) y CFK (PJ-FpV)¹⁰. A la luz de ambos indicadores reflejados en el Gráfico 4 —al menos desde un enfoque cuantitativo— es posible evaluar cuán reactivo o proactivo ha sido el Poder Legislativo argentino.

Primeramente, la serie histórica deja en claro la importante participación del Legislativo argentino sobre la legislación total aprobada¹¹. En 6 de los 7 períodos considerados¹², más del 50 por ciento de las leyes sancionadas tuvieron origen en el Congreso. Solamente durante la presidencia de Alfonsín, en un contexto de gobierno dividido (ver Anexo), el Legislativo no pasó la barrera del 50 por ciento. Incluso, durante las presidencias de

⁹ No obstante, no solamente hay que considerar el uso de los DNU en términos cuantitativos, sino también analizar para qué fueron utilizados. Como destacan Jones y Micozzi (2011: 57), “Néstor Kirchner utilizó el recurso de los DNU primordialmente para cambiar el destino de partidas presupuestarias, alterar organismos de la administración pública y reorganizar las fuerzas de seguridad; su esposa instrumentó por este medio medidas de muy alta visibilidad, como la Asignación Universal por Hijo (y sus modificaciones), la remoción del director del Banco Central, el Fondo del Bicentenario y la disolución de la Oncaa”.

¹⁰ El éxito legislativo es una tasa que mide la cantidad de proyectos que se convierten en ley según la rama de gobierno que los ha iniciado, en este caso el Ejecutivo. La participación legislativa es la proporción de proyectos aprobados a instancias del Legislativo o del Ejecutivo sobre la legislación total sancionada, en este caso en relación al Congreso.

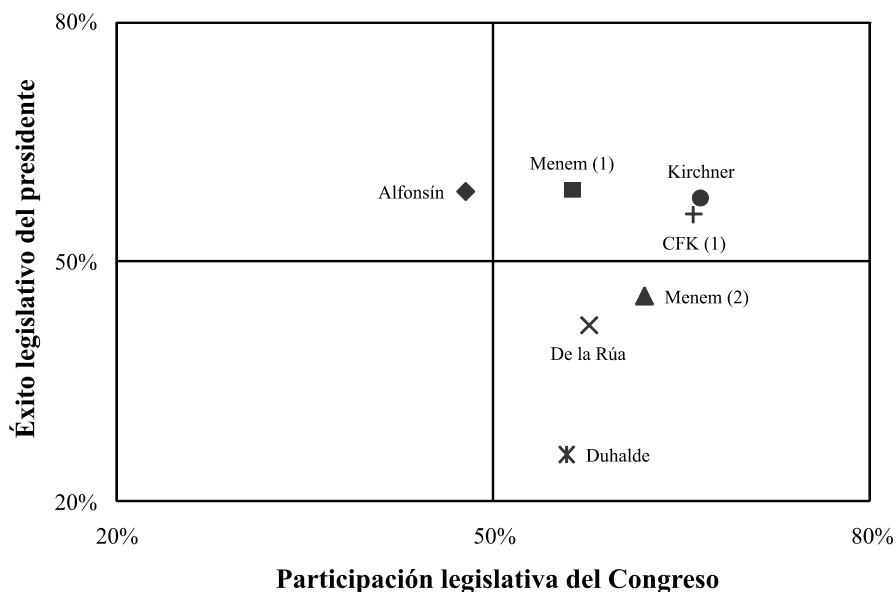
¹¹ Esta participación legislativa es también significativa en términos comparados. Según García Montero (2007), la participación legislativa del Congreso argentino es superior a la de buena parte de los países de América Latina, a saber: Honduras, Uruguay, Bolivia, Chile, México, Colombia y Panamá.

¹² Si bien se reseñan 6 presidencias, se consideran 7 períodos en función de los dos gobiernos de Menem.

Kirchner y CFK la participación legislativa del Congreso llegó casi al 60 por ciento. No obstante, esta información no nos permite discriminar la relevancia de esta legislación aprobada. Podría suceder que el Congreso tuviera una alta participación en legislación poco relevante. En este sentido, distintos trabajos (Mustapic, 2000, 2002; Bonvecchi y Mustapic, 2012) sostienen que si bien el Congreso puede controlar la agenda legislativa en términos de su importante participación sobre el total de leyes sancionadas, los temas propuestos por los legisladores no compiten con la agenda gubernamental presidencial. De esta forma, mientras el Ejecutivo se encarga de las grandes cuestiones nacionales, los legisladores se ocupan de satisfacer intereses regionales o sectoriales mediante “microiniciativas”. En esta división del trabajo legislativo entonces, las políticas de gobierno son iniciadas por el presidente y no por los legisladores.

Gráfico 4

Éxito legislativo del presidente y participación legislativa del Congreso según presidencia, 1983-2011



Nota: en el caso del éxito legislativo del presidente no se computan los proyectos sancionados una vez finalizados los mandatos presidenciales.

Fuente: elaboración propia en base a Dirección de Información Parlamentaria.

En segundo lugar, el Gráfico 4 evidencia la convivencia entre presidentes fuertes que pueden aprobar más del 50 por ciento de sus proyectos y presidentes más débiles, que no alcanzan dicha *performance*. Vale la pena aclarar que las iniciativas que no fueron sancionadas no necesariamente indican el rechazo del Congreso, por el contrario muestran que los proyectos del Ejecutivo no llegaron a ser tratados¹³. En el primer grupo aparecen: la primera presidencia de Menem, Alfonsín, Kirchner y CFK; en el segundo, Duhalde, De la Rúa y el segundo mandato de Menem. En el caso de los gobiernos de Menem, resulta interesante ver cómo frente a un mismo contexto partidario-institucional, el mismo presidente con mayorías partidarias en ambas Cámaras (ver Anexo), el éxito legislativo es distinto. Según Alemán y Calvo (2008), una de las variables que mejor explica la aprobación de los proyectos del Ejecutivo es la popularidad del presidente. Cuanto mayor es la imagen presidencial en la opinión pública, mayor es el éxito legislativo del Ejecutivo, incluso en contextos de gobierno dividido. Entonces, la dispar *performance* legislativa de Menem podría entenderse a partir de las variaciones en su popularidad¹⁴.

El éxito legislativo del presidente, al igual que la participación legislativa, no distingue la jerarquía de los proyectos. Podría suceder que el Ejecutivo sí lograra sancionar sus proyectos de agenda, esto es, aquellos que verdaderamente le importan, pero que sin embargo su éxito legislativo, al considerar el conjunto total de leyes, fuera bajo. También podría darse a la inversa: el éxito general del presidente es alto, pero sus leyes de agenda no reciben tratamiento. En este sentido, en una investigación reciente, Zelaznik (2012) demuestra que la tasa de aprobación de los proyectos de la agenda presidencial¹⁵ de los gobiernos peronistas es alta: 53,5 para Menem (considerando ambos períodos), 81,9 para Kirchner y 74,2 para CFK. De esta forma, coincidirían, aunque con matices, el éxito legislativo general con el éxito legislativo de agenda.

¹³ Los rechazos en el Congreso argentino son una rara avis. “Sólo tres proyectos de ley presentados por el Ejecutivo han sido rechazados por el Congreso desde 1983: la Ley de Reordenamiento Sindical propuesta por el presidente Alfonsín en 1984; el Impuesto al Excedente Primario de las Empresas (IEPE) propuesto por el Presidente Menem en 1992 y la ratificación de la Resolución 125 sobre impuestos a las exportaciones agropecuarias propuesta por Fernández de Kirchner en 2008” (Bonvecchi y Mustapic, 2011: 315).

¹⁴ De hecho, mientras que durante los primeros años de su primera presidencia Menem mantenía una imagen positiva alta cercana al 70 por ciento, luego en su segundo mandato su popularidad cayó a menos del 25 por ciento (Zelaznik, 2012: 104).

¹⁵ Según el autor, “la idea de agenda trata de capturar un conjunto de políticas que define las principales iniciativas del gobierno en un conjunto de áreas económico-sociales y que expresa la orientación general del gobierno. (...) Ello incluye iniciativas en siete áreas de política pública: a) empresas públicas (...); b) legislación previsional (...); c) legislación laboral (...); d) legislación impositiva (...); e) presupuesto (...); f) educación (...); y g) económicas” (Zelaznik, 2012: 77).

Por otro lado, podría argumentarse que como indicador el éxito legislativo del presidente no logra medir si efectivamente el Congreso aprueba sin modificaciones lo que el Ejecutivo originalmente buscaba a través de sus proyectos. Esto es, el éxito poco nos dice sobre el contenido de los proyectos finalmente sancionados, y las posibles modificaciones introducidas por el Congreso en este proceso (Bonvecchi y Zelaznik, 2011). Con esta inquietud, los citados autores analizaron el conjunto de leyes sancionadas a instancias del Ejecutivo entre 1999 y 2007, dejando en evidencia que los presidentes han sabido controlar férreamente el contenido de sus iniciativas¹⁶. Los presidentes argentinos, entonces, no solo serían exitosos con sus agendas de gobierno en términos de lograr aprobarlas, sino también en términos de sus contenidos.

Al considerar conjuntamente los dos indicadores reseñados, tanto el éxito como la participación, puede observarse que salvo de la presidencia de Alfonsín, el resto de las gestiones presidenciales se posicionan en dos cuadrantes. Por un lado, el cuadrante superior derecho donde conviven legislaturas proactivas con una incidencia considerable en la legislación aprobada y presidentes fuertes que pueden imponer buena parte de su agenda legislativa. Aquí parecería darse un escenario de negociación y/o cooperación entre ambas ramas de gobierno, en sintonía con el postulado de la doble agenda legislativa (Bonvecchi y Mustapic, 2011). Por el otro, el cuadrante inferior derecho marcaría un escenario de protagonismo del Legislativo, con un Congreso obstruccionista capaz de participar ampliamente de la sanción de proyectos frente a Ejecutivos más debilitados. El protagonismo más fuerte del Ejecutivo en sintonía con un Congreso menos participativo, cuadrante superior izquierdo, donde se posiciona la presidencia de Alfonsín, parecería ser un caso desviado sujeto a distintas interpretaciones¹⁷.

En resumen, podría decirse que si bien el Congreso argentino es visto como reactivo por buena parte de la literatura especializada, en trabajos más recientes se incorporan ciertos indicios de proactividad que revitalizan el rol del Congreso Nacional en su función legislativa. En tal sentido, la evidencia aquí presentada nos muestra una suerte de convivencia entre presidentes fuertes y legislaturas más activas.

¹⁶ Bonvecchi y Zelaznik (2011) utilizan dos indicadores para medir la influencia del Congreso sobre los proyectos del Ejecutivo: una escala cualitativa y el *Legislative Input Score*.

¹⁷ El alto éxito legislativo de Alfonsín podría entenderse a partir de su liderazgo y la importancia de su figura como presidente democrático luego del proceso militar, independientemente de no haber contado con mayoría propia en el Senado. La baja participación del Congreso, en cambio, sí podría pensarse a partir de las distintas distribuciones partidarias en las Cámaras que hicieron más dificultoso el trámite legislativo (ver Anexo) (Alemán y Calvo, 2010).

IV. Controlar

Finalmente, le toca el turno a una función poco investigada del Congreso argentino, su capacidad de controlar¹⁸. Aquí se entenderá al control parlamentario como un “actividad que lleva adelante el Poder Legislativo para fiscalizar al Ejecutivo y la burocracia” (Llanos y Mustapic, 2006: 17); actividad que tiene su fundamento en la necesidad de que las instituciones gubernamentales rindan cuentas de sus actos para evitar, por ejemplo, abusos de poder que no estén en sintonía con la búsqueda del bien público. En tal sentido, el control parlamentario es un tipo de *accountability* horizontal, entre los mismos organismos estatales (O’Donnell, 1998). El Legislativo, entonces, es el encargado de monitorear “horizontalmente” al Ejecutivo a través de distintos mecanismos, actuando como una suerte de “patrulla policial”, fiscalizando activamente, o como una “alarma de incendio”, solo respondiendo frente a posibles amenazas (McCubbins y Schwartz, en Llanos y Mustapic, 2006).

Particularmente, se prestará atención a tres indicadores de esta forma en la cual el Congreso realiza el seguimiento de las decisiones tomadas: los pedidos de informes, los pedidos de interpelación y los informes del jefe de Gabinete de Ministros. Estos tres mecanismos de control *ex post* pretenden reducir las asimetrías de información entre ambas ramas de gobierno para permitirle al Congreso señalar o sancionar algún comportamiento inapropiado. Sin dudas, el control parlamentario no se agota en estos tres mecanismos, existen otras herramientas como la investigación y monitoreo, y la designación y desplazamiento de funcionarios. Asimismo, dichos recursos, especialmente los pedidos de informes, no son únicamente instancias de control, también pueden ser utilizados como insumos para la elaboración de propuestas legislativas. No obstante, al ser los mecanismos más empleados por los legisladores, son de gran utilidad para identificar ciertos patrones de control parlamentario en Argentina.

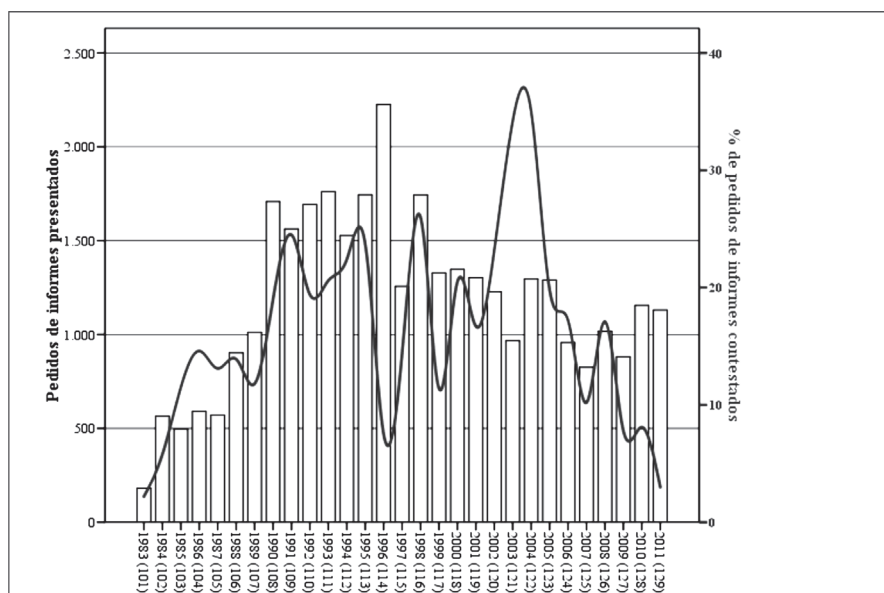
Según la bibliografía especializada (Llanos y Mustapic, 2006; Morgenstern y Manzetti, 2003), el control parlamentario depende de distintos factores tanto institucionales, partidarios como coyunturales. Una condición necesaria es la existencia de ciertos atributos constitucionales que establezcan modalidades de control. Con estas facultades institucionales, el control parlamentario sería más efectivo en la medida que se cumplieran una serie de requisitos. Desde lo contextual, una democracia de larga data sin interrupciones, a la vez que una opinión pública preocupada y movilizada. A nivel partidario, el control puede verse favorecido tanto cuando la opo-

¹⁸ Según Moscoso (2012), solamente el 6,3 por ciento de los estudios publicados en revistas especializadas y libros académicos sobre política legislativa argentina entre 1983 y 2010 corresponden a la temática del control parlamentario.

sición al Ejecutivo se encuentre más cohesionada y menos fragmentada, como cuando la mayoría legislativa sea distinta a la presidencial, en una configuración de gobierno dividido. Asimismo, legisladores más profesionalizados en su labor parlamentaria serían más capaces de controlar al Ejecutivo.

Gráfico 5

Pedidos de informes escritos presentados y contestados, 1983-2011.

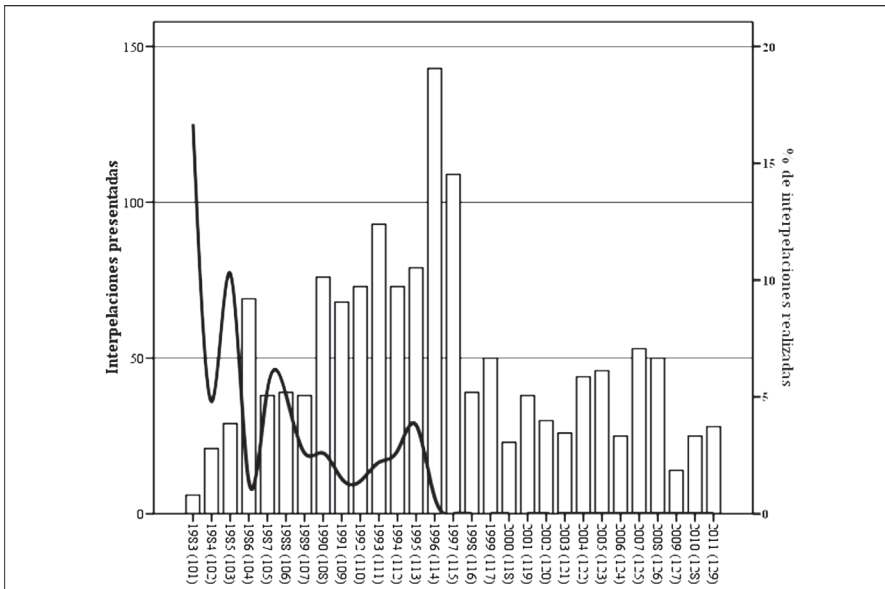


Fuente: elaboración propia en base a la Dirección de Información Parlamentaria y Molinelli, Palanza y Sin (1999: 510).

El Gráfico 5 da cuenta de los proyectos de resolución mediante los cuales los legisladores argentinos han pedido informes sobre el accionar del Ejecutivo y cuál ha sido la respuesta. Primeramente, puede observarse una gran cantidad de informes presentados. El promedio durante la serie histórica considerada arroja la cifra de más de 1000 proyectos presentados por período legislativo. El momento de mayor actividad se registró durante la década del noventa, donde llegaron a presentarse más de 1500 pedidos de informes por año. Como contrapartida, son pocos los pedidos que efec-

tivamente llegan a ser contestados. En el mejor de los casos, solo un tercio de los pedidos son contestados por el Ejecutivo (años 2003 y 2004), siendo 16,4 por ciento la media de respuesta para todo el período. Según Palanza (2006), los pedidos que no se contestan son justamente los más significativos y problemáticos para el Ejecutivo. De esta manera, los pedidos contestados son sobre cuestiones “menores”, mientras que las temáticas más delicadas no se canalizan institucionalmente, sino que se resuelven informalmente.

Gráfico 6
Pedidos de interpelación presentados y realizados, 1983-2011



Fuente: elaboración propia en base a la Dirección de Información Parlamentaria y Palanza (2006: 62).

Por su parte, las interpelaciones, en donde los legisladores pueden “hacer venir a su sala a los Ministros del Poder Ejecutivo para recibir las explicaciones e informes que estime conveniente” (artículo 71, Constitución Nacional), presentan patrones similares a los de los pedidos de informes (Gráfico 6). Por un lado, los pedidos de interpelación son frecuentemente presentados, aunque en menor medida que los informes. Para toda la serie

histórica, el promedio es de casi 50 pedidos de interpelación por año. Nuevamente, la década del noventa fue el momento de mayor presentación, donde incluso durante el período legislativo correspondiente a 1996 se presentaron cerca de 150 proyectos. Por el otro, el porcentaje de pedidos de interpelaciones que finalmente se realizan es muy bajo. De hecho, desde 1997 en adelante no se realizaron interpelaciones.

Resumiendo, en cuanto a estos mecanismos de control parlamentario analizados podría afirmarse que hay mucha actividad, en tanto los legisladores presentan proyectos, pero pocas respuestas efectivas por parte del Ejecutivo. Para Palanza (2006), los legisladores argentinos inician una buena cantidad de acciones de control sobre el Ejecutivo, especialmente pedidos de informes, no con la expectativa de que efectivamente lleguen a ser consideradas, sino para potenciar sus carreras políticas. Consecuentemente, y en sintonía con legisladores poco profesionalizados (Jones et al., 2002), “la función de control es ejercida no para prevenir y corregir desviaciones en la implementación de políticas, sino para obtener recursos que servirán en transacciones que no necesariamente han de versar sobre los temas que inicialmente motivaron la acción de control” (Palanza, 2006: 55).

Ahora bien, ¿existe alguna relación entre el control parlamentario y las configuraciones partidarias en el Congreso? En cuanto al gobierno dividido, no parece haber diferencias significativas en el uso de informes e interpelaciones. Esto es, a contramano de los supuestos teóricos señalados al comenzar esta sección, durante períodos en los que el presidente no tenía mayoría en ambas Cámaras, no se presentaron más proyectos de control parlamentario. El promedio de informes e interpelaciones presentados durante períodos de gobierno dividido es más bajo que durante años de gobierno unificado. No obstante, sí parece haber relación entre el control parlamentario y la cohesión e integración de la oposición en el Congreso. En promedio, se evidencia una caída en la presentación de proyectos de pedidos de informes e interpelación a partir de la atomización de la oposición en ambas Cámaras legislativas luego de 2001 (ver Anexo).

Así como los pedidos de informes y las interpelaciones permiten ver cómo los legisladores desempeñan su función de control parlamentario, los informes del Jefe de Gabinete de Ministros al Congreso posibilitan analizar el control parlamentario desde la perspectiva del Poder Ejecutivo.

La Jefatura de Gabinete fue creada a partir de la reforma constitucional de 1994 para desconcentrar algunas funciones del presidente e introducir algún matiz semipresidencial en el diseño gubernamental argentino (De Luca, 2011). Particularmente, unas de las tareas del JGM es ser una suerte de enlace entre el Ejecutivo y el Congreso, para lo que debería presentar informes de gestión en forma mensual ante ambas Cámaras.

Tabla 1
Informes del Jefe de Gabinete de Ministros, 1995-2011

	Jefe de Gabinete de Ministros según presidencia										
	Menem		De la Rúa		Duhalde		Kirchner		CFK		Total informes (por año)
	Eduardo Bauzá	Jorge Rodríguez	Rodolfo Terragno	Chrystian Colombo	Jorge Capitanich	Alfredo Atanasof	Alberto Fernández	Sergio Massa	Aníbal Fernández		
1995	4	---	---	---	---	---	---	---	---	4	
1996	1	8	---	---	---	---	---	---	---	9	
1997	---	9	---	---	---	---	---	---	---	9	
1998	---	9	---	---	---	---	---	---	---	9	
1999	---	9	---	---	---	---	---	---	---	9	
2000	---	---	7	2	---	---	---	---	---	9	
2001	---	---	---	2	---	---	---	---	---	2	
2002	---	---	---	---	1	4	---	---	---	5	
2003	---	---	---	---	---	---	3	---	---	3	
2004	---	---	---	---	---	---	4	---	---	4	
2005	---	---	---	---	---	---	2	---	---	2	
2006	---	---	---	---	---	---	4	---	---	4	
2007	---	---	---	---	---	---	3	---	---	3	
2008	---	---	---	---	---	---	1	1	---	2	
2009	---	---	---	---	---	---	---	---	2	2	
2010	---	---	---	---	---	---	---	---	2	2	
2011	---	---	---	---	---	---	---	---	1	1	
Total informes (por JGM)	5	35	7	4	1	4	17	1	5	79	
Meses de gestión	11	42	10	15	4	13	62	12	29		
Informes por mes	0,45	0,83	0,71	0,28	0,25	0,31	0,27	0,09	0,17		

Nota: Alberto Fernández fue JGM tanto de Néstor Kirchner como de Cristina Fernández de Kirchner.

Fuente: elaboración propia en base a Información Pública, Enlace Parlamentario, Jefatura de Gabinete de Ministros; y Zelaznik (2011: 295-302).

A partir de la Tabla 1 es posible dar cuenta de algunas regularidades en relación a los informes del JGM. En primer lugar, el incumplimiento de la periodicidad. Entre 1995 y 2001 solamente se presentaron 79 informes. Segundo, un marcado descenso en la presentación de los informes a partir de 2001. Se ha pasado de 9 informes por año entre 1996-2000, a menos de 5 en los años posteriores. Por último, el JGM que más informes presentó en términos absolutos y relativos fue Jorge Rodríguez durante la gestión de Menem, 35 en 42 meses, mientras que el que menos fue Sergio Massa durante el gobierno de CFK, 1 informe en 12 meses. Evidentemente, los informes del JGM, al menos desde lo cuantitativo, no parecen ser un instrumento de control muy efectivo, ni una cuestión muy importante para el Ejecutivo. Según De Luca (2011: 46), “las presentaciones han sido una mera for-

malidad. Generalmente, el JG ha expuesto un extenso informe sin admitir la discusión directa o bloqueando cualquier debate gracias al sostén de una mayoría oficialista, lo cual ha provocado desinterés entre los legisladores”.

V. “¿Que treinta años no es nada?”. El Congreso argentino en la democracia contemporánea

En función de lo visto hasta el momento, ¿cómo podríamos caracterizar el desempeño del Poder Legislativo en estos 30 años de democracia ininterrumpida?

Atendiendo a la función representativa, legislativa y de control, podría asegurarse que estamos en presencia de un Congreso orientado territorialmente, legislativamente participativo, con escasas capacidades reales de control.

Tabla 2
El desempeño del Congreso argentino

		Función	
Representar		Legislar	Controlar
Fortalezas	<ul style="list-style-type: none"> • Particularismo territorial 	<ul style="list-style-type: none"> • Alta participación legislativa 	
Debilidades	<ul style="list-style-type: none"> • Baja confianza de la ciudadanía 	<ul style="list-style-type: none"> • Presidentes exitosos con DNU 	<ul style="list-style-type: none"> • Baja efectividad • Poca cooperación del Ejecutivo

Fuente: elaboración propia.

La Tabla 2 resume la *performance* de la legislatura argentina. En cuanto a la representación, queda claro que la confianza de la ciudadanía en el Congreso es baja. En promedio, solo 1 de cada 4 consultados manifestó tener mucha o algo de confianza en dicha institución. No obstante, los legisladores actúan en relación a las preferencias de sus electorados provinciales. Desde lo perceptual, los diputados manifiestan que es muy o bastante importante conseguir recursos para sus provincias. Asimismo, desde lo actitudinal, buena parte de las leyes sancionadas por iniciativa del Congreso son de alcance regional o sectorial.

En términos estrictamente legislativos, el Congreso es el autor de buena parte de las leyes sancionadas. El análisis de los períodos legislativos y de las presidencias entre 1983 y 2012 deja en claro la importante participación del Congreso sobre la legislación total aprobada. A pesar de esta significativa actividad, el Congreso debe convivir con presidentes legislativamente exitosos —tanto para pasar sus agendas de gobierno como para preservarlas de modificaciones significativas—, dotados institucionalmente con la capacidad de legislar vía DNU. De esta forma, conviven legislaturas participativas con presidentes fuertes en un contexto de doble agenda legislativa (Bonvecchi y Mustapic, 2011).

Por último, claramente la función fiscalizadora deja más elementos en el debe que en el haber. Si bien puede observarse una gran cantidad de pedidos de informes e interpelaciones presentadas por los legisladores, la efectividad de dichos instrumentos es muy baja. Más que para fiscalizar, estos proyectos son utilizados por los legisladores para posicionarse políticamente y afianzar sus carreras (Palanza, 2006).

VI. Comentarios finales

En el marco de los estudios politológicos sobre la dinámica institucional argentina, este trabajo ha intentado hacer un aporte dentro del área de investigación conocida como política legislativa al analizar la *performance* del Congreso Nacional en estos últimos 30 años. En este sentido, el trabajo presenta una serie de contribuciones. Primeramente, intenta sintetizar y dar forma a un vasto volumen de investigaciones sobre política legislativa argentina a los fines de lograr una caracterización integral del Congreso. En segundo lugar, se presentan y recopilan una serie de indicadores centrales para el análisis del Congreso post 1983, algunos inéditos, como ser: la composición del Congreso; la confianza en las principales instituciones políticas en Argentina; la importancia asignada por los diputados nacionales a conseguir recursos para su electorado provincial; las leyes sancionadas; el éxito legislativo del presidente y participación legislativa del Congreso según presidencia; los pedidos de informes escritos presentados y contestados; los pedidos de interpelación presentados y realizados; y los informes del Jefe de Gabinete de Ministros. En tercer término, se propone un enfoque analítico novedoso que evalúa el desempeño del Poder Legislativo en base tanto a cómo representa, cómo legisla y cómo controla.

A futuro, el ejercicio realizado puede ser utilizado como modelo para analizar y comparar otras legislaturas en América Latina. Es esperable que frente a distintas configuraciones de estructuras, reglas e incentivos, las fun-

ciones de representación, legislación y control varíen a lo largo de las legislaturas. Asimismo, sería interesante indagar cuáles son las relaciones entre las tres funciones del Congreso señaladas por este trabajo. Es decir, por ejemplo, ¿son más valoradas por la ciudadanía, y en ese sentido más representativas, aquellas legislaturas que legislan más o aquellas que exhiben mayores capacidades de control?

En resumen, motivado por lograr un mejor entendimiento del Congreso Nacional, institución clave para el funcionamiento democrático, este trabajo ofrece algunas pautas centrales para el análisis de la política legislativa argentina en los últimos 30 años: la representación, la legislación y el control.

Bibliografía

- Alemán, Eduardo y Ernesto Calvo (2008). "Analyzing Legislative Success in Latin America: The Case of Democratic Argentina", en O'Donnell, Guillermo, Joseph S. Tulchin y Augusto Varas (eds.) con Adam Stubits, *New Voices in the Study of Democracy in Latin America*, Washington D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Alemán, Eduardo y Ernesto Calvo (2010). "Unified Government, Bill Approval, and the Legislative Weight of the President", en *Comparative Political Studies*, Vol. 43, N° 4, abril.
- Bonvecchi, Alejandro y Ana María Mustapic (2011). "El secreto eficiente del presidencialismo argentino", en Alcántara Sáez, Manuel y Mercedes García Montero (eds.), *Algo más que presidentes: el papel del Poder Legislativo en América Latina*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- Bonvecchi, Alejandro y Javier Zelaznik (2011). "Measuring Legislative Input on Presidential Agendas (Argentina, 1999-2007)", en *Journal of Politics in Latin America*, N° 3.
- Bonvecchi, Alejandro y Javier Zelaznik (2012). "El impacto del poder de decreto presidencial sobre el comportamiento legislativo", en Mustapic, Ana María, Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik (comps.), *Los legisladores en el Congreso Argentino. Prácticas y estrategias*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.
- Calvo, Ernesto (2013). "Representación política, política pública y estabilidad institucional en el Congreso argentino", en Acuña, Carlos (comp.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Cox, Gary y Scott Morgenstern (2001). "Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina", en *Desarrollo Económico*, Vol. 41, N° 163, octubre-diciembre.

- De Luca, Miguel (2011). "Del príncipe y sus secretarios. Cinco apuntes sobre gabinetes presidenciales en la Argentina reciente", en Malamud, Andrés y Miguel De Luca (coords.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.
- Eaton, Kent (2002). "Fiscal Policy Making in the Argentine Legislature", en Morgenstern, Scott y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Etchemendy, Sebastián y Vicente Palermo (1998). "Conflicto y concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1989-1995)", en *Desarrollo Económico*, Vol. 37, N° 148, enero-marzo.
- Ferreira Rubio, Delia y Matteo Goretti (1996). "Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional, julio 1989- agosto 1994", en *Desarrollo Económico*, N° 141, Vol. 36, abril-junio.
- García Montero, Mercedes (2007). "La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de presidentes y parlamentos", en *Lateinamerika Analysen*, Vol. 17, N° 2.
- García Montero, Mercedes y Manuel Alcántara Sáez (2011). "El procedimiento legislativo y el dominio legislativo presidencial en América Latina", en Alcántara Sáez, Manuel y Mercedes García Montero (eds.), *Algo más que presidentes: el papel del Poder Legislativo en América Latina*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- Jones, Mark (2002). "Legislator Behavior and Executive-Legislative Relations in Latin America", en *Latin American Research Review*, Vol. 37, N° 3.
- Jones, Mark y Juan Pablo Micozzi (2011). "Control, concertación, crisis y cambio: cuatro C para dos K en el Congreso nacional", en Malamud, Andrés y Miguel De Luca (coords.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.
- Jones, Mark, Sebastián Saiegh, Pablo Spiller y Mariano Tommasi (2002). "Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System", en *American Journal of Political Science*, Vol. 46, N° 3, julio.
- Jones, Mark, Wonjae Hwang y Juan Pablo 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*, N° 1.
- Llanos, Mariana (2002). *Privatization and Democracy in Argentina: An Analysis of President-Congress relations*, Nueva York, Palgrave.
- Llanos, Mariana y Ana María Mustapic (2006). "Introducción", en Llanos, Mariana y Ana María Mustapic (comps.), *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones.
- Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan Stokes (1999). "Introduction", en *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Marenghi, Patricia (2011). “Resolver los problemas de la provincia. La representación territorial en las actitudes de los legisladores latinoamericanos”, en Alcántara Sáez, Manuel y Mercedes García Montero (eds.), *Algo más que presidentes: el papel del Poder Legislativo en América Latina*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- Micozzi, Juan Pablo (2009). “The Electoral Connection in Multilevel Systems with Non-Static Career Ambition: Linking Political Careers and Legislative Performance in Argentina”, Tesis de doctorado, Rice University.
- Molinelli, Guillermo N., Valeria Palanza y Gisela Sin (1999). *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina. Materiales para su estudio*, Buenos Aires, CEDI-Temas Grupo Editorial.
- Mora y Araujo, Manuel (2011). *La Argentina bipolar. Los vaivenes de la opinión pública 1983-2011*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Morgenstern, Scott y Benito Nacif (2002). *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Morgenstern, Scott y Luigi Manzetti (2003). “Legislative Oversight: Interests and Institutions in the United States and Argentina”, en Mainwaring, Scott y Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press.
- Moscoso, Guido (2012). “Los estudios sobre política legislativa argentina (1983-2010). Reflexiones en torno a cómo estudiamos el poder legislativo”, en *Revista POSTData*, N° 17.
- Mustapic, Ana María (2000). “Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 39, N° 156, enero-marzo.
- Mustapic, Ana María (2002). “Oscillating Relations: President and Congress in Argentina”, en Morgenstern, Scott y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- O'Donnell, Guillermo (1998). “Horizontal Accountability in New Democracies”, en *Journal of Democracy*, Vol. 5, N° 1.
- Orlandi, Hipólito (1998). “Parlamentos y congresos”, en Orlandi, Hipólito (comp.), *Las instituciones política de gobierno*, Buenos Aires, Eudeba.
- Palanza, Valeria (2006) “Delegación y control parlamentario en Argentina”, en Llanos, Mariana y Ana María Mustapic (comps.), *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones.
- Pitkin, Hanna (1985). *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Renno, Lucio (2011). “Evaluaciones ciudadanas de los congresos bajo reglas electorales diferentes: un estudio comparado de América Latina en 2008”, en Alcántara Sáez, Manuel y Mercedes García Montero (eds.), *Algo más que presidentes: el papel del Poder Legislativo en América Latina*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.

Zelaznik, Javier (2011). “Materiales para el estudio del sistema político argentino (1999-2011)”, en Malamud, Andrés y Miguel De Luca (coords.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.

Zelaznik, Javier (2012). “Agenda presidencial y apoyo legislativo. El peronismo como partido de gobierno”, en Mustapic, Ana María, Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik (comps.), *Los legisladores en el Congreso Argentino. Prácticas y estrategias*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.

Anexo

Composición del Congreso de la Nación Argentina, 1983-2011 (en %)

Período	1983 1985	1985 1987	1987 1989	1989 1991	1991 1993	1993 1995	1995 1997	1997 1999	1999 2001	2001 2003	2003 2005	2005 2007	2007 2009	2009 2011	
Presidente	Alfonsín			Menem					De la Rúa	Duhald e	Kirchner		CFK		
Cámara de Diputados	Gobierno (1)	50,8	50,8	44,9	47,2	45,1	49,4	51,0	46,3	47,1	54,9	45,1	45,9	33,5	
	Oposición (2)	43,7	37,8	38,6	35,4	32,7	32,7	26,5	25,7	38,5	25,3	17,9	14,4	9,3	16,7
	Otros	5,5	11,4	16,5	17,4	22,2	17,9	22,5	28,0	15,2	27,6	27,2	40,5	44,8	49,8
Cámara de Senadores	Gobierno (1)	39,1	39,1	39,1	54,3	53,2	62,5	55,7	55,7	27,8	55,6	52,8	56,9	56,9	50,0
	Oposición (2)	43,5	43,5	43,5	30,4	29,8	20,8	27,1	27,1	51,4	34,7	20,8	18,1	9,7	12,5
	Otros	17,4	17,4	17,4	15,2	17,0	16,7	17,1	17,1	20,8	9,7	26,4	25,0	33,3	37,5

(1) Corresponde al/los bloque/s legislativo/s de gobierno.

(2) Corresponde al principal bloque legislativo opositor.

Fuente: elaboración propia en base a Molinelli, Palanza y Sin (1999: 277-278); Jones, Wonjae y Micozzi (2009: 72); Zelaznik (2011: 315-324); Legislatina (americo.usal.es/oir/legislatina); y Senado de la Nación Argentina (www.senado.gob.ar).

Reseñas

Pensar la política hoy. Treinta años de democracia

Isidoro Cheresky, Osvaldo Iazzetta, Lucas Martín,
Francisco Naishtat y Hugo Quiroga
Biblos, Buenos Aires, 2014, 160 páginas

Sabrina Morán

Los conceptos de democracia y representación política se han constituido, desde tiempos inmemoriales, en el eje de debates fundamentales en lo que al pensamiento de la política y lo político respecta. En nuestro país —así como en el resto de América Latina— la reflexión en torno a estas categorías y su compleja interrelación cobró especial vitalidad tras la restitución democrática que tuvo lugar a lo largo de la década del '80 en el Cono Sur. La investigación sistemática en torno a las características de dicho proceso —generalmente en comparación con las democracias del hemisferio norte, modelo histórico por excelencia— se ha profundizado a lo largo de las últimas décadas en la medida en que la democracia argentina ha ido consolidándose como régimen y adquiriendo forma propia. Así, *Pensar la política hoy...* se inserta exitosamente en el marco de los prolíficos debates y reflexiones que suscitó el trigésimo aniversario del retorno de la democracia argentina en todos los ámbitos, pero especialmente en el campo politológico.

Esta publicación, que compila cinco artículos de similar extensión e impronta teórica, se aboca precisamente a revisar los viejos debates en torno a las ideas de democracia y representación desde una perspectiva despojada de todo prejuicio analítico —aunque levemente crítica del *mainstream* de la ciencia política— así como a reflexionar sobre el proceso histórico-político de los últimos 30 años y sus prin-

cipales hitos. Tal como señala Lucas Martín en su presentación del texto, este libro nos invita a indagar en los dos momentos más importantes de la recuperación democrática y sus corolarios: la vuelta *de* la democracia en 1983, y otra vuelta *en* la democracia, después de la crisis de 2001, que no sólo implicó la revaloración de la dimensión estatal y el surgimiento de “liderazgos de popularidad” controvertidos, sino también la revitalización de los estudios netamente políticos de la política —otrora desplazados por el economicismo—.

En esta línea, el artículo de Martín analiza con precisión histórica y claridad conceptual el proceso de restitución de la relación entre “lo justo y lo político” frente a la necesidad de dar respuesta a los reclamos de justicia y develar la verdad sobre el pasado reciente, que aún determinaba fuertemente los rasgos del humor social argentino durante los primeros años del renacer democrático. A dichos fines, recupera tres momentos —comenzando por el Juicio a las Juntas— que dejan ver con claridad la naturaleza de esta intrincada relación, esto es, la tensión que se inscribe entre la restitución del Estado de derecho —y con él, la adscripción *universal* de la ciudadanía— y el juicio a los responsables de los crímenes de lesa humanidad, en un contexto de progresiva democratización de la conciencia colectiva.

A continuación, Osvaldo Iazzetta realiza un prolijo balance del estado de

la democracia argentina a la fecha, tomando como referencia tres dimensiones a analizar: el régimen político, el contexto social y el aparato estatal. Aunque el acento recae especialmente en las falencias y debilidades de los gobiernos democráticos de estas tres décadas, el autor no deja de destacar la importancia de haber consolidado una democracia electoralista. Al igual que Quiroga y Cheresky en sus respectivos artículos, Iazzetta enfatiza sobre los riesgos que acarrea la concentración de poder en el ejecutivo, particularmente en relación a la institucionalidad republicana y democrática siempre endeble, según los autores, frente al decisionismo de los “líderes de popularidad”. Asimismo, el autor detalla con idéntica claridad sus consideraciones sobre la falta de transparencia del aparato estatal y las transformaciones en el plano del activismo cívico, trabajadas con mayor exclusividad en el escrito de Isidoro Cheresky.

Seguidamente y mediando la publicación, el artículo de Francisco Naishat acerca de la institución del *demos* universitario a principios del siglo XX imprime algunos tintes benjaminianos a un escrito en el cual priman las acepciones teóricas lefortianas y arendtianas. Este artículo, que no se encuadra en el período histórico circunscripto por el título de la publicación, recupera la gramática de la reforma universitaria de 1918 con el objeto de echar luz sobre la constitución particular del *demos* universitario, subrayando la diferencia innata entre éste y el *demos* del Estado-nación. Si este último se constituye en base a los principios fundamentales de igualdad y libertad, el *demos* universitario se concibe de forma orgánica: se es ciudadano en virtud de una práctica concreta. El debate remite, en última instancia, a la pregunta sobre qué concepto de soberanía popular hemos de tomar como referencia para evaluar la de-

mocracia argentina, dejando de lado los prejuicios del *mainstream* de la ciencia política, que suele reducir la idea de política a la de gobierno y/o administración. Quiroga y Cheresky se harán, a su tiempo, la misma pregunta.

En su artículo, Hugo Quiroga nos propone el desafío de repensar la democracia actual, partiendo del supuesto de que ella no ha cumplido con las expectativas iniciales. El autor se avoca a reflexionar en torno a los problemas de legitimidad que subyacen a las democracias temporáneas. Para ello se adentra en una extensa digresión sobre la idea de representación y su carácter paradójico, poniendo el acento en la doble condición de soberanos y súbditos de los representados. Sin embargo, la legitimidad de la relación representativa propia de las democracias actuales recae, señala el autor, necesaria —aunque no únicamente— en el proceso electoral. La creciente influencia de los medios de comunicación y los modos informales de participación ciudadana que han emergido en las últimas décadas actúan como nuevas formas de legitimidad, según Quiroga, ya que contienen el avance del decisionismo y el debilitamiento de las instituciones que tanto preocupa a la mayoría de nuestros autores. Frente a los múltiples problemas que presenta la democracia representativa, ¿es posible instituir un orden que trascienda estos “malestares” democráticos? No es posible, afirma Quiroga, pero acaso sea deseable.

En línea con las reflexiones del artículo precedente, las mutaciones de la democracia comprenden el tema sobre el que versa el texto de Isidoro Cheresky, cerrando la publicación. Al igual que Martín, el autor constata que las instituciones democráticas se transforman en función de los cambios acecidos al nivel de la sociabilidad. La profundización del individualis-

mo democrático, en el marco de la restitución democrática latinoamericana, avanza en favor del “afán de autorrepresentación” y la pérdida paulatina del sentido de pertenencia a una comunidad política, conducen al surgimiento de “poderes indirectos”, esto es, manifestaciones ciudadanas más y menos organizadas que, según Cheresky, le imprimen un carácter continuo a la democracia. Menos pesimista que Quiroga, el autor observa que a pesar de la concentración de poder en la figura del presidente, la afirmación constante de la ciudadanía activa, que no delega ya completamente su soberanía, pone en entredicho la idea del fracaso de las nuevas democracias. En este sentido, Cheresky señala de manera pertinente que es necesario trascender la definición histórica y geográficamente situada a partir de la cual

abordamos nuestras democracias, y analizar cuáles son los corolarios de estas mutaciones democráticas que no son prerrogativa de la Argentina o el Cono Sur, sino que se han extendido en las más variadas latitudes.

A modo de conclusión, *Pensar la política hoy. Treinta años de democracia* ofrece un vasto análisis en torno al devenir histórico-político de estos años y los avances en el plano de la teoría democrática que nos acerca, desde distintas perspectivas, a los problemas y tensiones de la democracia representativa de nuestro tiempo. De este modo, la obra constituye un aporte valioso tanto a los debates y balances sobre los treinta años de democracia transitados, como a la discusión acerca de qué democracia es posible y deseable en Argentina y América Latina.

Detrás de la mirilla: trabajo y género en las nuevas formas de asociatividad

María de los Ángeles Dicapua, Julieta Mascheroni, Melina Perbellini (comps.)
Ediciones DelRevés, Rosario, 2013

Evangelina Vidal

Este libro reúne diversos artículos surgidos de trabajos presentados en diferentes ámbitos, en el marco de cuatro proyectos de investigación y desarrollo radicados en el Centro de Investigaciones y Estudios del Trabajo (CIET) de la Facultad de Ciencia Política y RRII de la Universidad Nacional de Rosario, y que se realizaron a lo largo de la última década (2003-2012). La publicación intenta reflejar el recorrido —construcción colectiva de investigadores, becarios y alumnos que componen el Centro— que se ha hecho al investigar y reflexionar sobre las nuevas formas asociativas de trabajadores y trabajadoras —particularmente las empresas recuperadas en el Gran Rosario— surgidas luego de la crisis de 2001. A partir de allí se puede observar cómo la trayectoria reflexiva sobre este fenómeno ha variado a lo largo de estos años, desde preocupaciones centradas en la emergencia del mismo, urgidas por las condiciones de su sustentabilidad, hasta el análisis de las complejidades y conflictividades que rodean a su consolidación.

El libro cuenta con tres apartados organizados de un modo cronológico, obedeciendo al orden en que los proyectos se han presentado y desarrollado. Se intenta mostrar cómo los intereses y problemáticas sobre el fenómeno de las empresas recuperadas en el Gran Rosario han variado a lo largo del tiempo y en concordancia con los distintos contextos históricos, políticos y sociales. Cuando se habla de empresas recuperadas se refiere

a aquellas empresas que, en trance de desaparecer como tales, sus trabajadores han decidido tomarlas, ocuparlas y ponerlas a producir, subordinando el derecho de propiedad por su derecho a trabajar. La gestión de la empresa recuperada se basa en principios cooperativos, igualitarios, con aspectos autogestionarios en relación a la toma de decisiones y a la adjudicación de responsabilidades. Es oportuno recordar que el escenario en que emergieron las empresas recuperadas tuvo su origen en la década de los noventa, cuando la acción combinada de las privatizaciones, la convertibilidad y la desregularización de la economía conmocionaron el ámbito laboral. A su vez, la desindustrialización creciente y la aparición del fenómeno del desempleo de larga duración afectaron principalmente a los jefes de hogar.

Cuando pensamos en la sociedad hoy, no podemos hacerlo sin remitirnos al mundo del trabajo. Tanto una como otro se encuentran en constante cambio de acuerdo a las exigencias del capital y del mercado en cada situación histórica particular. Si tenemos en cuenta que el desarrollo del capitalismo moderno se realizó en base a un modelo de sociedad patriarcal, la aparición de la mujer en la esfera pública se torna clave para entender estas modificaciones. Es por esto que el libro se propone analizar las transformaciones ocurridas en las representaciones de género, principalmente de las mujeres trabajadoras de empresas recu-

peradas ubicadas en el sur de la provincia de Santa Fe.

La concepción de trabajo se consolidó durante los siglos XIX y XX sobre el proceso de industrialización y urbanización, caracterizado entre otras cosas, por una fuerte división sexual. Así, el ámbito privado y del hogar era resguardado fundamentalmente para las mujeres, mientras que la esfera pública y de trabajo era destinado a los hombres. Sin embargo, en los últimos treinta años se produjo una masiva incorporación de las mujeres en la esfera pública y en la mayoría de los sectores laborales. Esa transformación tuvo lugar hasta tal punto que hoy es posible hablar de una feminización del trabajo. Esta incorporación creciente de la mano de obra femenina no es armónica y con iguales condiciones a los trabajadores hombres. Por lo general, la inserción femenina se aprecia en puestos de trabajo *part-time*, precarizados, informales y desregulados. Es decir, trabajos inestables, mal pagos, sin posibilidades de carrera, formación y/o promoción.

En el libro se trabaja con concepciones de diferentes autores sobre el género. Para la autora Judith Butler el género es performativo en dos sentidos: por un lado, gira en torno a la anticipación de una esencia dotada de género que provoca lo que plantea como exterior a sí misma, es decir, que funcione como una esencia interior que pueda ponerse al descubierto, una expectativa que termina produciendo el fenómeno mismo que anticipa. Por otro lado, la performatividad del género no se da por única vez, sino que es un proceso basado en una repetición y un ritual que logra su efecto mediante su naturalización, su duración temporal sostenida culturalmente.

En las empresas recuperadas estudiadas en la presente publicación, el rol de las mujeres en el ámbito laboral se torna

fundamental. Se observaron casos de mujeres que participan en procesos laborales novedosos de los cuales también han sido promotoras y gestoras. Las prácticas cotidianas de estas mujeres a partir de su participación en la lucha por la recuperación de las empresas, les permite una ruptura con estos estereotipos de género, un claro protagonismo en la lucha social y política que este conflicto involucraba, y desde la esfera económica, la obtención de un lugar como trabajadoras. El salir de la esfera doméstica e insertarse en el mundo del trabajo en la esfera pública implica asumir un rol que, en general, es percibido como no del todo femenino, incluso por las mismas trabajadoras. Sin embargo, el esquema tradicional de la división sexual del trabajo mantiene una presencia insistente en la reproducción de roles y funciones al interior de los espacios productivos. Este fenómeno se puede apreciar en la escasa presencia de mujeres en las empresas respecto a la superioridad numérica de los varones. A su vez, los puestos de producción se encuentran en manos de los trabajadores varones, mientras que las mujeres ocupan puestos administrativos y de limpieza.

Debrás de la mirilla... invita a reflexionar respecto a una desmitificación de la visión idealizada con que muchas veces se inicia el estudio de estos emprendimientos cooperativos. Imagen idealizada y hecha pública, que en muchas situaciones se convierte en una carga adicional para estos trabajadores. La resolución de estas situaciones de tensión no es definitiva ni cerrada. Se construyen en la tarea, en el aprendizaje, en la puesta en común del *habitus* constituidos en la salarización pero que también se hacen presentes en la memoria colectiva, procesos de socialización que desbordan los lugares de trabajo y que atraviesan las prácticas cotidianas.

Territorio y poder. Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel de América Latina

Flavia Freidenberg y Julieta Suárez Cao (editoras)
Salamanca ediciones, Salamanca, 2014, 337 páginas

Hernán Pablo Toppi

América Latina es plural. Lo evidencia la historia y el legado cultural de cada país que compone esta región. Ahora bien, la literatura académica ha tendido a analizar tal pluralidad desde una perspectiva “nacional”, cuestión que puede tener al menos dos consecuencias. Primero, considerar que cada país funciona como un todo homogéneo. Segundo, obviar una potencial pluralidad en el interior de cada país en términos del fenómeno a investigar. El libro que aquí se reseña tiene la intención de superar dicho sesgo nacional, estudiando el sistema de partidos desde una perspectiva multinivel.

Freidenberg y Suárez Cao puntualizan en la introducción que el sistema de partidos en América Latina debe ser estudiado en diferentes niveles y tomando en cuenta las interacciones entre los mismos. Esto es así pues la competencia por los cargos se efectúa en más de un nivel de gobierno (nacional y sub-nacional), con la posibilidad de encontrar características heterogéneas al interior de cada país. Aquí surge un aspecto interesante del libro, ya que el análisis propuesto supera a los países federales y alcanza a los unitarios, demostrando que en estos últimos también puede manifestarse una pluralidad competitiva a nivel territorial. En función de esto se presenta un marco teórico innovador con el cual estudiar al sistema de partidos desde una óptica multinivel. Se lo busca hacer a partir de dos aristas: a) el análisis de la distribución de los apoyos electorales de los partidos políticos,

sean estos congruentes o incongruentes a lo largo del territorio; b) el nivel de predominio de los partidos “tradicionales” en la competencia. La tipología resultante es la siguiente: 1) Congruente-tradicional; 2) Congruente-no tradicional; 3) Incongruente-tradicional; 4) Incongruente-no tradicional. A partir del marco teórico y del objetivo general esgrimido, en la obra se estudian once países, teniendo cada uno su capítulo correspondiente.

De acuerdo a Julieta Suárez Cao y Mara Pegoraro, el sistema de partidos argentino debe entenderse desde la perspectiva multinivel no solo por la existencia de elecciones nacionales y sub-nacionales, sino porque además, la supervivencia de partidos en el orden provincial (con jefes territoriales, partidarios y gobernadores que aspiran al poder nacional) es lo que ha dado forma a la competencia nacional. De este modo, si bien el sistema de partidos ha experimentado cambios en términos de la congruencia, no lo ha hecho respecto al tipo de partido que ha predominado. En otras palabras, a pesar de que la congruencia varió, el predominio de los partidos tradicionales y, fundamentalmente el del Partido Justicialista, nunca estuvo en peligro.

Javier Pérez Mendietta demuestra que en las últimas décadas Bolivia atravesó sendos procesos que influyeron en la transformación del sistema de partidos. Por un lado, la descentralización política que generó la regionalización tanto del voto como de la estrategia par-

tidaria. Por otro, la crisis social y política de la década de 1990 que implicó un distanciamiento del electorado respecto a los partidos tradicionales, con el consiguiente acercamiento a nuevas agrupaciones (territorialmente limitadas y vinculadas a liderazgos locales). El resultado ha sido un sistema de partidos con características incongruentes y con un progresivo predominio de partidos no tradicionales.

Tomáš Došek indica que el análisis multinivel permite dilucidar en Chile un escenario dinámico en lo que respecta al sistema partidario. La separación entre la arena nacional y la sub-nacional (producto de reformas descentralizadoras) y el descontento público hacia las coaliciones dominantes, generaron una ventana de oportunidades para la emergencia de partidos no tradicionales. No obstante, el incremento de la relevancia electoral de estos últimos se ha notado con mayor fuerza en la arena sub-nacional, no así en la nacional, donde los partidos tradicionales han sostenido su preeminencia. Como resultado, el sistema de partidos ha incrementado su incongruencia pero continúa teniendo un predominio tradicional.

Margarita Battle señala que a comienzos de la década de 1990 Colombia atravesó una reforma constitucional que incorporó las elecciones populares de gobernadores (sumándose a la de presidente y alcaldes) y consolidó el carácter multinivel del sistema partidario. Desde entonces, el país tuvo cuatro momentos en términos del nivel de congruencia y del tipo de partido predominante. Un primer escenario, congruente con un alto dominio de los partidos tradicionales. En el segundo continúa manifestándose un control tradicional pero con un menor nivel de congruencia. Un tercer momento con mayor congruencia, pero con un

bajo dominio tradicional. Finalmente, en la actualidad, se evidencia un cuarto escenario con un bajo nivel de congruencia y de predominio tradicional.

Usualmente, el sistema partidario costarricense ha sido catalogado como estable. Sin embargo, María José Cascante Matamoros demuestra que la realidad ha sido más compleja. El país ha experimentado una mayor fragmentación que derivó en un incremento de la competitividad. Este proceso de emergencia de partidos no tradicionales, empero, se ha reproducido en la arena sub-nacional de manera territorialmente diferenciada y limitada. De este modo, el sistema de partidos costarricense expresa signos de incongruencia aunque con predominio de partidos tradicionales.

Flavia Freidenberg sostiene que Ecuador es “un país de mil reinos”, debido a una naturaleza fragmentada que alimenta la incongruencia del sistema partidario. Existen factores que han incidido en ello. La descentralización y los cambios en las reglas electorales modificaron la distribución del poder territorial. También lo hicieron la pérdida de peso de los partidos tradicionales frente a nuevas agrupaciones y la ausencia de incentivos para generar partidos nacionales con expansión territorial y capacidad de supervivencia (siendo Alianza País la excepción). Paralelamente, una mayor personalización política incidió en la crisis de los partidos tradicionales. Todos estos factores llevaron a que el sistema de partidos sea incongruente y deje de estar controlado por los partidos tradicionales.

María José Cascante argumenta que al comienzo del período estudiado el sistema de partidos de Nicaragua manifestaba una naturaleza incongruente. Ahora, esta incongruencia no se debía a un

colapso de los partidos tradicionales, ya que estos últimos, al pactar las reglas de juego competitivas, tuvieron la capacidad de sostener su predominio tanto en la arena nacional como sub-nacional. Esta situación no solo ha dificultado el ingreso de nuevos partidos políticos (manteniéndose el predominio de partidos tradicionales) sino que, en los últimos años, ha incrementado la congruencia.

Margarita Batlle y Jennifer Cyr señalan que el regreso a la democracia en Perú encontró a los partidos tradicionales dominando de manera congruente el escenario multinivel. Sin embargo, esto cambiaría producto de una transformación del sistema partidario que tendría efectos tanto en la congruencia como en el predominio de los partidos tradicionales. La emergencia de un liderazgo *outsider* en la década de 1990, y años después el colapso de los partidos tradicionales frente a nuevas propuestas menos nacionalizadas, marcó una progresiva evolución hacia una mayor incongruencia y pérdida de predominio por parte de los partidos tradicionales.

Uruguay ha sido dominado entre 1984 y 2010 por tres partidos políticos, de acuerdo a Tomáš Došek. Esto ha facilitado que se sostenga la congruencia y el predominio de los partidos tradicionales. No obstante, se aprecian recientes transformaciones que han afectado la competencia multinivel. La crisis del Partido Colorado que repercutió de manera diferenciada en el territorio y que coincidió con la aparición del Frente Amplio. Producto de reformas en las reglas de juego, las elecciones dejaron de ser concurrentes lo que generó un incremento de la autonomía entre las arenas competitivas. Como resultado, comenzó a haber mayor diferencia-

ción en la estrategia partidaria, emergieron liderazgos locales y se le presentaron al votante múltiples alternativas electorales (nacionales y locales), antes inexistentes.

De ser el ejemplo a seguir a experimentar un colapso abrupto. Esto es lo que ha ocurrido con Venezuela, según Jennifer Cyr e Iñaki Sagarzazu. En menos de diez años los partidos tradicionales perdieron su predominio a manos de nuevas alternativas. La explicación debe rastrearse en el análisis multinivel, pues fue en la arena sub-nacional donde los partidos tradicionales comenzaron a perder terreno (generándose la incongruencia), una vez iniciada la descentralización. La crisis social y política (que tuvo su momento cumbre con el “Caracazo”), llevó a que el proceso de emergencia y crecimiento electoral de partidos locales traspasara la frontera alcanzando el nivel nacional.

Recapitulando, hay dos aspectos que hacen de esta investigación una obra que todo cientista político debe conocer. El primero surge de las conclusiones presentadas por Mercedes García Montero. Allí se remarca la importancia de lo territorial como agenda de investigación, producto de los diferentes incentivos políticos que pueden existir al interior de cada país y sobre los cuales los partidos responden de forma particular y diferenciada. Finalmente, el segundo punto refiere a los interrogantes que se desprenden en torno a la evolución de los casos estudiados y de las razones que la explican (institucionales, socioeconómicas o representativas), así como la situación en los países no incluidos en los análisis de casos. Esto hace que el libro se transforme en un puntapié para futuras investigaciones.

Ser violento. Los orígenes de la inseguridad y la víctima-cómplice

Marcelo Moriconi Bezerra

Capital Intelectual, Buenos Aires, 2013, 240 páginas

Gabriela Seghezso

Frente a los modos académicos habituales con los que se aborda la inseguridad como problema en la vasta producción local e internacional, *Ser violento...* desarma e historiza la configuración actual de la inseguridad y sus premisas, así como pone en evidencia los efectos que ella produce. A partir de la puesta en juego de un sólido andamiaje teórico y recuperando diversos nombres estructurantes de la teoría y la filosofía política —desde Platón a Žižek, pasando por Rousseau, Deleuze, Arendt, Vico, Aristóteles, Bauman, Agamben, Rancière, Laclau, Castoriadis, Rorty, Bourdieu, Weber, sólo por señalar algunos de una amplia lista— Moriconi Bezerra desnaturaliza los axiomas nodales del discurso hegemónico mediático, político y académico de la inseguridad, mostrando sus límites y su propia violencia.

La pregunta que ordena —con un sugerente tono ensayístico— el recorrido argumental de esta obra, podría enunciarse de la siguiente manera: ¿cuáles son los pilares sobre los que se sostiene ese entramado discursivo hegemónico? Y la respuesta se empieza a tejer desde las primeras páginas: en primer lugar, la inseguridad aparece casi exclusivamente como un problema vinculado al delito y la violencia, lo que invisibiliza otras desprotecciones: no existen, advierte el autor, en la literatura sobre la seguridad ciudadana, pero tampoco en la construcción mediático-política, referencias a los accidentes de tránsito, principal cau-

sa de muerte no natural en países como México y Argentina; en segundo lugar, la inseguridad, la violencia y el delito se presentan en ese esquema como contraproductores para los órdenes sociales actuales, desconociendo la productividad intrínseca que ellos adquieren donde el individualismo, el derroche y hedonismo estructuran la vida cotidiana de los seres humanos; y en tercer lugar, esta construcción hegemónica de la inseguridad entroniza un modo bien específico de producción de conocimiento —esto es: el experto—, que se asienta en la reificación del dato cuantitativo como el mecanismo privilegiado para saber y hacer sobre la cuestión, un mecanismo que funciona, se deja leer en el libro, como una suerte de grillete para la criticidad del conocimiento y que contribuye a la reproducción del statu quo en lugar de funcionar como una herramienta indispensable para la transformación social.

En ese línea, el libro habilita una profunda crítica a la democracia liberal capitalista y, con ello, al *mainstream* de la ciencia política contemporánea, a través de una estrategia argumentativa que, de manera implícita, reivindica y se sitúa en el cruce de caminos entre la administración diferencial de los ilegalismos de rai-gambre foucaultiana —mostrando el juego de tolerancia de ciertas transgresiones normativas, fundamentalmente aquellas protagonizadas por los sectores poderosos, y de represión de aquellas ligadas a los sectores más desfavorecidos— y el

análisis de las conductas desviadas propio de un andamiaje conceptual tributario de los planteos mertonianos —en cuyo centro se ubica la idea de un modo de estructuración social que sobrevalora y privilegia metas culturales que hipostasian el éxito económico convirtiéndolo en índice del reconocimiento social, en detrimento de los medios institucionalizados para alcanzarlas—.

El encadenamiento lógico que se propone el libro habilita, en ese sentido, el siguiente interrogante: ¿dónde enraíza el problema de la inseguridad? Si hacemos nuestra la fórmula signifiante del subtítulo, es posible ubicar el origen de la inseguridad, precisamente, en el entramado cultural en el que se enmarca, un entramado cultural que nos hace, por decirlo con el lenguaje que la obra privilegia, víctimas-cómplices de nuestro propio malestar. Con un dejo que recuerda los grandes trabajos de la criminología cultural, Moriconi recentra el problema de la violencia y la delincuencia —haciendo eje fundamentalmente en los casos argentino y mexicano— en las pautas culturales dominantes y los imaginarios sociales que ellos producen. Y el hilo que va cosiendo la trama expositiva es la relación entre producción de verdad y política: en la producción de axiomas, en la legitimación y naturalización de las ideas que determinan lo “deseable”, lo “justo”, lo “bueno” y, como una suerte de espejo invertido, lo que no lo es, se juega las características que asume el orden social. De este modo resulta inteligible la hipótesis de partida que propone el autor: la inseguridad y la violencia no son en sí mismos problemas centrales de los órdenes sociales contemporáneos, sino que devienen cuestiones socialmente problematizadas, ante la estructuración de un orden discursivo incapaz de sedimentar otros criterios de verdad.

En ese horizonte cognitivo, el libro se organiza en cinco capítulos y una suerte de epílogo en el que se sintetizan los vectores centrales que lo atraviesan. Detengámonos, pues, en cada uno ellos. Los primeros dos capítulos marcan el ritmo teórico que le imprime su singularidad a todo el recorrido argumental. Si el punto de partida es que las conductas de los individuos están guiadas por *tropos*, esto es, ideas axiomatizadas que habilitan ciertas preguntas y ciertas maneras de ser y de pensar; entonces qué se pregunta y cómo se piensa sobre la inseguridad tabica los límites respecto de lo que se puede hacer para intervenir sobre ella. Así, en el primer capítulo, emerge el aporte más significativo de esta obra que toma la forma de una apuesta: correr los límites de lo posible poniendo el foco en la necesidad de producir otro modo de pensar que permita otro hacer. Una apuesta que resulta el contrapunto elemento por elemento de la tentación experta: la jugada propuesta, recuperando los aportes de Edgar Morin, lleva el nombre de “pensamiento complejo”.

Un canon a dos voces inviste el segundo capítulo: la noción gramsciana de hegemonía y el concepto foucaultiano de poder hacen sistema en pos de dar cuenta de la necesidad de producción de legitimidad, logrando el compromiso activo de los distintos sectores, para el desarrollo de cualquier orden establecido. Es allí donde, sin alusión a nombres propios pero con un fuerte anclaje en un dispositivo de lectura tributario de los desarrollos del psicoanálisis, se despliega el segundo gran aporte de esta obra: “la lógica de la víctima-cómplice”. Conscientemente o inconscientemente, participamos en nuestro propio malestar; contribuyendo a la reproducción del ejercicio del poder hegemónico a través de la solidificación de pautas e ideas fundantes sobre

lo que debe ser el orden establecido. Por miedo, por necesidad, por interés propio, por ignorancia, advierte Moriconi, devenimos víctimas-cómplice en la perpetuación de los órdenes sociales desiguales e injustos.

Los siguientes tres capítulos ponen en juego esa constelación teórica. En ellos se abordan las limitaciones cognitivas de la tradición de discursos de la seguridad ciudadana, una de las narrativas nodales de la ciencia social, los medios de comunicación, los organismos internacionales y los *think tanks* en América Latina. A través de un sugerente recorrido genealógico, se pone en jaque la axiomática hegemónica de la inseguridad en un triple frente.

Primero, se hace hincapié en que en esa dicción hegemónica la causa fundamental de la violencia y la delincuencia se vincula a la desigualdad, el desempleo y el bajo nivel de desarrollo económico, lo que naturaliza la idea de que la inseguridad es propiedad de los sectores sociales más desfavorecidos y, de esa manera, se los criminaliza. Segundo, la matriz dominante que organiza los discursos en torno a la seguridad ciudadana presenta a la violencia en una dicotomía desnivelada: unos sujetos son portadores (y sólo ellos) de la violencia y otros no. Y, al pugnar por la “seguridad del ciudadano”, esto es, de aquel que es construido como no-violento, el actor restante queda fuera de la “ciudadanía” y se lo produce como una suerte de paria. Se construye, así, a un enemigo interno —al que se ha deshumanizado— sobre el que hay que intervenir. Tercero, cuando de inseguridad se trata, Moriconi muestra cómo la cuestión, en verdad, gira alrededor de las disputas en torno a qué violencias resultan problematizadas socialmente como legítimas y cuáles como ilegítimas. En el marco de la entronización de la inseguri-

dad como *el* problema que organiza la agenda social, política y mediática del presente, el libro resalta que en Argentina y México, al tiempo que se proponen y reclaman como antídotos políticas de policiamiento ostensible y pena de muerte, se consolida la violencia como productora de identidades políticas: emergen diversas organizaciones de la sociedad civil sobre seguridad ciudadana —creadas por lo general por padres o familiares de víctimas provenientes de clases medias y altas—, cobran relevancia *think tanks* dedicados al estudio y análisis de cuestiones vinculadas con la seguridad y se articulan amplios consensos sociales en torno a acontecimientos de linchamientos comunitarios, que han llegado incluso al asesinato de supuestos delincuentes. En nombre de la “tolerancia cero” y la “mano dura” resultan entronizadas, en rigor, estrategias de intolerancia y endurecimiento selectivos. Desde paradigmas lineales “causa-consecuencia” que marcan a fuego el modo de pensar y hacer sobre esta cuestión, si la inseguridad es culpa de los “sospechosos de siempre”, la intervención sobre ellos aparece como el único mecanismo terapéutico apropiado, lo que, en definitiva, naturaliza y legitima mecanismos de exclusión.

Finalmente, se despliega una estrategia propositiva: repensar la relación saber-hacer en función de producir teorías y prácticas que no presupongan de antemano una separación taxativa entre ambas. De alguna manera, en la raíz de una democracia desvirtuada se encuentra una abrupta separación entre teoría y práctica. En ese marco, los expertos se posicionan a sí mismos no sólo como agentes nombrados para determinar aquello que es bueno para los ciudadanos, sino también como capaces de definir qué es lo bueno para éstos, mejor incluso que ellos mismos. Precisamente, el problema

político por antonomasia, nos sugiere Moriconi Bezerra, es definir cómo, quién y bajo qué valores e ideas normativas se desarrollan y modifican esos criterios de verdad. En ese sentido, resulta imperioso, entonces, reponer el pensar político cuestionando las limitaciones del pensar técnico.

Esos los desafíos que enfrentan las democracias hoy. Dicho de otro modo: el “pensamiento complejo” conspira contra la expertocracia que reduce la política a un problema técnico, que sustituye el discurso político por el de la “eficacia” desde una narrativa presuntamente a-ideo-

lógica, que convierte a la política en una *management science*, y que —podríamos agregar nosotros— desconoce la mutua imbricación entre producción de saber y ejercicio de poder. Si, al menos en Argentina, se han levantado voces que impugnan la presunta apoliticidad de las intervenciones y saberes técnicos en el campo de la economía, la crítica expertocracia en cuestiones de seguridad es una deuda pendiente. Difícilmente si no pensamos de otra manera, parecería proponer el autor, podrán desplegarse haceres distintos. Este libro abre, justamente, esa posibilidad.

COLABORACIONES

Los trabajos con pedido de publicación deben ser remitidos a revista@saap.org.ar.

Todos los trabajos recibidos son evaluados preliminarmente por el director y/o miembros del Consejo Editorial y/o miembros del Consejo Asesor de la revista. Una vez aprobados de acuerdo a su pertinencia temática y a sus requisitos formales, los artículos son enviados a evaluadores externos y sometidos a referato anónimo por pares académicos, quienes determinan si los artículos son publicables, si necesitan correcciones para ser publicables, o si deben ser rechazados. Los dictámenes de los evaluadores son inapelables en todos los casos. Todo el proceso puede durar seis meses como mínimo. Una vez finalizado la revista se comunica con la/s autora/s para comunicar las decisiones y enviar los dictámenes. La inclusión de las correcciones que señalan los evaluadores será requisito para su posterior publicación, debiendo la/s autora/s explicitar su agradecimiento a los evaluadores.

El envío de un artículo a la *Revista SAAP* implica la cesión de la propiedad de los derechos de autor para que el mismo pueda ser editado, reproducido y/o transmitido públicamente en cualquier forma, incluidos los medios electrónicos, para fines exclusivamente científicos, culturales y/o de difusión, sin fines de lucro.

Se sugiere observar las siguientes recomendaciones:

1. Los artículos no deben exceder las 13.000 palabras; las notas no deben superar las 6.000 palabras; y las reseñas bibliográficas no deben exceder las 1.300 palabras.
2. Toda aclaración con respecto al trabajo, así como la pertenencia institucional del/los autor/es y su dirección electrónica, debe consignarse a continuación del título.
3. Las referencias bibliográficas deberán seguir el siguiente formato: el apellido del autor; seguido de una coma, y el año, y el número de página luego de dos puntos para los casos de citas textuales. Por ejemplo:

La democracia y el capitalismo basan su poder en la igualdad y la ganancia, respectivamente (Quiroga, 2005).

“En efecto, la democracia y el capitalismo establecen diferentes sistemas de poder, basados en valores casi opuestos: la igualdad y la ganancia” (Quiroga, 2005: 157).

4. En el apartado bibliográfico, las referencias deben observar el siguiente orden, separados por comas: apellido del autor, nombre del autor, año (entre paréntesis), título de la obra (entre comillas si es un artículo, en itálica si es un libro o el título de una publicación), volumen, tomo, etc., lugar de edición, y editorial. Por ejemplo:

Quiroga, Hugo (2005). *La Argentina en emergencia permanente*, Buenos Aires, Edhasa.

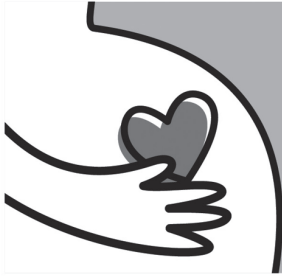
5. Todos los trabajos deberán ser acompañados de un resumen en castellano y otro en inglés, de hasta 150 palabras cada uno, y de 5 palabras clave, también en ambos idiomas.

6. Los trabajos de los autores serán sometidos a referato anónimo.

7. En ningún caso serán devueltos los originales.

La *Revista SAAP* aparece en los siguientes catálogos y bases de datos:

- Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Conicet)
- Latindex
- SciELO Argentina
- Dialnet
- Ulrich
- ProQuest
- Worldwide Political Science Abstracts



Embarazadas

Personal
de salud

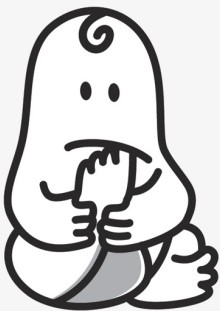


Mamás antes de
egresar de la
maternidad



¿QUIÉNES
SE DEBEN
VACUNAR
CONTRA LA
GRIPE?

Mayores de 65 años



Niños entre 6 y 24
meses de edad

Personas con enfermedades
crónicas y
obesidad



equidad

Ministerio
de Salud

www.
msal.
gov.ar



tenemos
patria



Presidencia
de la Nación

PRESENTACIÓN

DOSSIER: LEGISLATURAS

Los estudios legislativos en México: una revisión de su evolución, temas y ámbitos de desarrollo

Fernando Patrón Sánchez

¿Sistema o sistemas de partidos? El enfoque de pluralidad de sistemas partidarios aplicado al caso argentino (1983-2011)

Carlos Augusto Varetto

Éxito y participación legislativa en materia de política exterior. El Congreso de la Nación Argentina, un estudio de caso

Leandro Enrique Sánchez

El cambio institucional en los sistemas de comisiones: un análisis temporal de la Asamblea del Distrito Federal (1988-2012)

Gabriela Magdalena del Río

Equilibrios de poder en las entidades federativas. Estudio longitudinal de las legislaturas locales en México en el periodo 2000-2014

Juan Carlos Montero Bagatella

Relaciones de gobierno e inestabilidad. El juicio político en la escala subnacional en Argentina

Cintia Rodrigo

El Partido de la Revolución Democrática en el Senado de la República: análisis del éxito de sus iniciativas 2000-2012

Grisel Salazar Rebolledo
Josafat Cortez Salinas

Pintando a Mona Lisa: boceto de los perfiles de la élite legislativa mexicana 2009-2012

Sarah Patricia Cerna Villagra

ARTICULOS

Promoviendo una Corte Penal Internacional efectiva: una evaluación del cumplimiento de obligaciones de cooperación de los estados americanos

Juan Pablo Cortés Villalobos

Desempeño institucional y gobierno electrónico en la administración pública municipal en el Estado de México

Jaime Espejel Mena

A vueltas con las ONG: perspectivas teóricas sobre su papel en el proceso político

Luz M. Muñoz Marquez

ENSAYO

Entendimiento comunicativo de Niklas Luhmann, y acción comunicativa de Jürgen Habermas: aportaciones en la teoría organizacional

Josep Pont Vidal

CRÍTICA

Cambio constitucional en México: ¿qué sabemos y a dónde vamos?

Juan Luis Hernández Macías

La ciencia política en México hoy: ¿qué sabemos?, de Francisco Reveles (coord.)

Ángel Gutiérrez Escobedo

RESEÑAS

Derechas y ultraderechas en México, de Octavio Rodríguez Araujo

Hugo Antonio Garciamarín Hernández

Contienda electoral y rendimiento democrático en México 2012, de Héctor Zamitiz Gamboa (coord.)

Fernando Barrientos del Monte

El malestar de la democracia, de Carlo Galli

Yaneth Elizabeth García Hernández

La Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública aparece en los siguientes índices:



e-revist@s

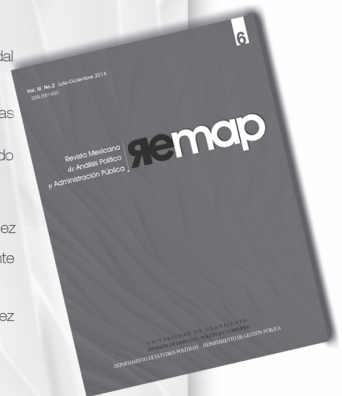


DOAJ DIRECTORY OF OPEN ACCESS JOURNALS

EBSCO



Universidad
de Guanajuato



La Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública (REMAP) es una publicación semestral, especializada y arbitrada del Departamento de Estudios Políticos y del Departamento de Gestión Pública de la División de Derecho, Política y Gobierno de la Universidad de Guanajuato, Campus Guanajuato.

Con un Consejo Editorial conformado por científicos sociales de diversas universidades de México, España, Argentina y Brasil, y respaldada con un Consejo Asesor Internacional formado por politólogos y sociólogos de amplio reconocimiento nacional e internacional, la REMAP tiene como objetivo estimular la investigación académica de alto nivel de las diferentes disciplinas que convergen con la Ciencia Política y la Administración Pública en México, Iberoamérica y en todo el mundo de habla española.

Normas de envío y más información de la REMAP en: www.remmap.ugto.mx

