

REVISTA
S A A P

Publicación de Ciencia Política de la
Sociedad Argentina de Análisis Político

Vol. 6, Nº 1, Mayo 2012

AUTORIDADES SAAP

Presidente

Miguel De Luca (UBA)

Vicepresidente

Gastón Mutti (UNR-UNER)

Secretario General

Pablo Bulcourf (UNQ-UBA)

Pro-Secretario General

Nelson Cardozo (UBA-UADE)

Tesorero

Gustavo Dufour (UdeSA-UBA)

Pro-Tesorera

María Paula Bertino (UBA-UNSAM)

Miembros de la Comisión Directiva (Vocales Titulares y Suplentes)

Cristina Díaz (UNER-UNR)

Arturo Fernández (CONICET)

Anabella Busso (UNR)

Marcelo Camusso (UCA)

Lilia Puig de Stubrin (UNL)

Mario Riorda (UOG-UCC)

Walter Cueto (UNCu)

Emilio Saguir (USAL-UBA)

Jorge Battaglino (UTDT)

Carla Carrizo (UBA-UCA)

Silvia Fontana (UCC-UNLR)

Gonzalo Dieguez (UBA-UADE)

Miembros de la Comisión Fiscalizadora:

Eliana Medvedev (UNCOMA)

Diego Gantus (UNER-UNR)

Santiago Rotman (UBA-UNSAM)

Pablo Barberis (UCSF-UNR)

Melina Guardamagna (UNCU)

Cintia Pinillos (UNR)

Anteriores Presidentes

Oscar Oszlak (1982-1992)

Edgardo CatterbergP (1992-1993)

Arturo Fernández (1993-1995)

Eugenio Kvaternik (1995-2000)

Arturo Fernández (2000-2008)

Miguel De Luca (2008-2011)

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

VOLUMEN 6 • Nº 1, MAYO 2012

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

(Universidad de San Andrés)

Mariano Aguas

(Universidad de Palermo)

Enrique Aguilar

(Universidad Católica Argentina)

Luciano Andrenacci

(Universidad Nacional de San Martín – FLACSO)

Bruno Bologna

(Universidad Nacional 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 Zimerman

(Universidad Nacional del Nordeste)

Propietario: Sociedad Argentina de Análisis Político, Castex 3217, Ciudad de Buenos Aires (1425), 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

Participación social y organizaciones sociales en la
implementación de políticas orientadas a la producción
social del hábitat en el área metropolitana
de Buenos Aires, Argentina
María Mercedes Di Virgilio 11

Las estrategias de la UCR frente a la Ley de internas
abiertas y las elecciones legislativas de 2005
Fernando Pedrosa 37

A propósito del uso político del aparato estatal y la
construcción de partidos políticos en la Argentina.
Reflexiones sobre el peronismo en clave comparada:
Corrientes y Santa Fe, 1946-1949
Natacha Bacolla y María del Mar Solís Carnicer 67

Forma jurídica burguesa y crisis ecológica:
una aproximación marxista al derecho ambiental
Jorge Foa Torres 97

El Partido Justicialista y la asignación estratégica de
recursos. Un estudio comparado del nivel subnacional
en Argentina
María Victoria Paniagua 121

El irresistible anhelo de inmortalidad. Los gobernadores
y la reelección inmediata en Argentina (1983-2007)
Antonio Cardarello 153

RESEÑAS

- En torno a la democracia. Perspectivas situadas Norte-Sur**
María Susana Bonetto (compiladora)
por Diego Luján 197
- El costo de los derechos. Por qué la libertad
depende de los impuestos**
Stephen Holmes y Cass R. Sunstein
por Nadia E. Arno 200
- La modernidad global: una revolución copernicana
en los asuntos humanos**
Fernando Iglesias
por Mariano Roca 202
- La política en tiempos de los Kirchner**
Andrés Malamud y Miguel De Luca (coordinadores)
por Hernán Pablo Toppi 205

Editorial

En este año, 2012, la *Revista SAAP* cumple diez años de existencia. Como es habitual cuando se cumplen décadas, se impone hacer un breve balance del pasado y una prospectiva hacia el futuro.

El primer ejemplar de la revista (Volumen 1, Número 1) se editó en octubre de 2002. Hasta el día de hoy (Volumen 6, Número 1) hemos publicado un total de 13 números, que contienen 78 artículos, 16 notas y 80 reseñas bibliográficas. Como se ve, tan sólo desde el punto de vista cuantitativo, la revista representa un espacio relevante de circulación de información, de hallazgos científicos y de líneas de investigación en desarrollo tanto en la comunidad politológica argentina como más allá de sus fronteras: el 23 por ciento de los artículos pertenecen a autores de universidades del exterior.

Por otro lado, el impacto de la *Revista SAAP* es altamente positivo para el desarrollo de la ciencia política local. Baste recordar que durante el VII Congreso Nacional de la SAAP celebrado en la ciudad de Buenos Aires, el 89 por ciento de los encuestados la consideró buena o muy buena, un 95 por ciento consideró bueno o muy bueno su nivel académico, y un 65 por ciento (70 por ciento entre los socios SAAP) dijo utilizarla en sus trabajos y/o investigaciones.

La *Revista SAAP* aplica el referato ciego de pares, y tiene una tasa de rechazo de aproximadamente el 50 por ciento de los artículos que recibe. Actualmente la cantidad de artículos que se están recibiendo hace que su publicación efectiva no pueda demorar menos de un año. Por otro lado, su índice de endogamia (que varía entre 0 y 1) es de 0,02. Consideramos que éstos son signos positivos, y aprovechamos la oportunidad para agradecer una vez más a los profesores y especialistas que desinteresadamente actúan como evaluadores anónimos.

Desde hace tres años la *Revista SAAP* ha regularizado por completo su periodicidad, publicando dos números por año. Ello ha permitido su inclusión en el Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas, elaborado por el Conicet, y en otros índices que, sumados a los que actualmente se están tramitando, hará de sus páginas un espacio cada vez más atractivo para una cantidad cada vez mayor de colegas e investigadores.

Hacia el futuro, resta mejorar el sistema y los tiempos de distribución de la publicación entre los socios, modernizar su sitio web y seguir ampliando su presencia en la modalidad *full text*, que amplía el impacto de los artículos haciéndolos accesibles en cualquier rincón del mundo. Esperamos que las condiciones de funcionamiento de la SAAP sigan mejorando como hasta ahora para lograr estos objetivos lo más pronto posible.

Martín D'Alessandro

Artículos

Participación social y organizaciones sociales en la implementación de políticas orientadas a la producción social del hábitat en el área metropolitana de Buenos Aires, Argentina

MARÍA MERCEDES DI VIRGILIO

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Universidad de Buenos Aires, Argentina

mdivirgilio@fibertel.com.ar

Desde mediados de la década de 1990, en el área metropolitana de Buenos Aires un importante número de organizaciones sociales comienza a involucrarse en la producción social del hábitat a través de su participación en programas sociales orientados al hábitat popular. El presente trabajo analiza la participación de las organizaciones en la implementación de estos programas, su inserción territorial, el tipo de redes e intervenciones que generan y las relaciones que establecen con las familias beneficiarias de los programas. Se concluye que los programas y las organizaciones sociales se integran en entramados complejos de actores que varían su configuración según quiénes son los actores que los integran, las experiencias de intentos anteriores de participación y los modos en que se gestionan los conflictos y las tensiones intrínsecos al proceso de participación. Finalmente, se proponen tres escenarios de participación que permiten definir el vínculo entre programas y organizaciones en intersección con las configuraciones socioterritoriales de cada intervención.

En el área metropolitana de Buenos Aires algunos programas sociales orientados al hábitat popular contemplan la posibilidad de que las organizaciones sociales actúen como organismos responsables de su implementación. En particular, desde mediados de la década de 1990 un importante número de organizaciones de diferentes tipos (ONG y/o de base territorial) se involucraron en la gestión del hábitat de interés social. Estas experiencias se orientan hacia la construcción de vivienda, al reordenamiento de villas, a la provisión de lotes con servicio, a la construcción de redes de agua y cloacas, a la capacitación y el asesoramiento constructivo, a la regularización dominial, etcétera. En estos casos, las organizaciones sociales se constituyen en ámbitos a través de los cuales es posible acceder a los beneficios de estos programas. De este modo, las organizaciones, a través de sus intervenciones, también se incorporan a las redes de acceso a recursos de las familias de menores ingresos. En este marco, el trabajo que aquí se presenta

analiza la participación de las organizaciones en la implementación de las políticas orientadas al hábitat popular; su inserción territorial, el tipo de redes y de intervenciones que generan, deteniéndose especialmente en las relaciones que establecen con las familias beneficiarias de los programas.

I. Programas orientados a la producción social del hábitat: el papel de las organizaciones sociales en su implementación¹

En el área metropolitana de Buenos Aires (en adelante AMBA)² se implementan diferentes iniciativas orientadas a la producción social del hábitat (Tabla 1). Si bien la Ciudad de Buenos Aires, el gobierno de la Provincia de Buenos Aires y/o los gobiernos locales de los municipios de la conurbación realizan acciones de forma autónoma en el territorio, la jurisdicción que mayor ingerencia parece haber tenido en la última década en materia de producción social del hábitat es el gobierno nacional. Estas iniciativas se implementan de manera descentralizada o desconcentrada, a través de la suscripción de convenios con los gobiernos provinciales y/o municipales.

Las iniciativas impulsadas por el gobierno nacional —coordinadas desde la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda— se implementan en la Ciudad de Buenos Aires y en los municipios del Gran Buenos Aires. Estas

¹ Este apartado se elaboró con base en el análisis presentado en Rodríguez y Di Virgilio et al. (2007).

² El AMBA comprende la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el conjunto de los 24 municipios que constituyen su conurbación. Concentra aproximadamente al 31 por ciento de la población total del país con 12,8 millones de habitantes y una densidad poblacional de 2.390 habitantes/km². El crecimiento de los municipios que constituyen la conurbación de la Ciudad de Buenos Aires respondió a distintos procesos de urbanización a través de los cuales se fueron conformando dos cordones concéntricos alrededor de la ciudad central. El primer cordón está conformado por los municipios lindantes a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y presentan la mayor densidad poblacional y tasas de crecimiento menor; mejor provisión de servicios urbanos y sociales y mejores indicadores de salud: Avellaneda, Gral. San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, Lanús, Morón, San Isidro, Tres de Febrero y Vicente López. Estos se caracterizan por tener una población con menor proporción de niños y jóvenes, un aumento proporcional de personas mayores de 65 años, bajas tasas de natalidad, alta mortalidad general y un saldo migratorio negativo. El segundo cordón está constituido por los municipios de A. Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, José C. Paz, La Matanza, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Quilmes, San Fernando, San Miguel y Tigre. Aunque en los últimos años puede observarse una disminución en su tasa de crecimiento, presentan características muy distintas de los del primer cordón y del interior de la provincia. En términos de su estructura demográfica, se caracterizan por tener poblaciones más jóvenes, con una tasa de natalidad aún alta o estable y una mortalidad general baja y mayores niveles de población con necesidades básicas insatisfechas.

intervenciones se dirigen en su mayoría a grupos de bajos ingresos, tomando en cuenta diferentes indicadores para su selección, y proveen diferentes tipos de bienes y/o servicios (Tabla 2)³.

Tabla 1
Programas nacionales orientados a la producción
de vivienda social en el AMBA (2008)

Programas	Ciudad de Buenos Aires	Municipios del Gran Buenos Aires
Programa Federal de Reactivación de las Obras – Fonavi Etapa II	X	X
Programa Federal de Construcción de Viviendas Etapa I y II *	X	X
Programa Federal Plurianual de Construcción de Viviendas	X	X
Programa Federal de Emergencia Habitacional “Techo y Trabajo”		X
Programa Mejoramientos de Barrios “Promeba”		X
Programa Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica “Programa 37”		X
Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas “Mejor Vivir”	X	X
Programa Arraigo ⁴	X	X
Régimen de Regularización dominial de inmuebles urbanos (Ley Pierri - Ley 24.374)		X

* Incluye los subprogramas de Construcción en Villas y Asentamientos Precarios y Municipios.

Fuente: Rodríguez et al. (2007); Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (www.vivienda.gov.ar).

³ Entre los criterios de focalización se encuentran el de *población con necesidades básicas insatisfechas* (Promeba, Programa de Mejoramiento habitacional e Infraestructura Básica), *población que se encuentra en el quintil más bajo de ingresos* (el Programa Federal de Construcción de Viviendas - PFCV), *familias o grupos vulnerables en situación de emergencia o marginalidad o situados debajo de la línea de pobreza* (Programa de Emergencia Habitacional), *familias de asentamientos irregulares en tierras fiscales nacionales* (Arraigo), *residentes en villas y asentamientos irregulares* (Subprograma de Urbanización de villas y asentamientos precarios), *ocupantes de inmuebles urbanos de propiedad privada* (Ley Pierri-Régimen de Regularización dominial de inmuebles urbanos) y/o *familias que no tengan acceso a las formas tradicionales de crédito* (Programa Federal de Mejoramiento de Vivienda “Mejor Vivir”).

⁴ Se registra, también, para ambas jurisdicciones, el Programa Arraigo dependiente de la Comisión Nacional de Tierra Social.

Tabla 2
Programas nacionales orientados a la producción
de vivienda social según bien y/o servicio que entrega (2008)

Programas	Regularización dominial	Vivienda nueva	Rehabilitación de vivienda existente	Infraestructura urbana/ equipamiento social
Programa Federal de Reactivación de las Obras Fonavi		X		
Programa Federal de Construcción de Viviendas Etapas I y II *		X		X
Programa Federal Plurianual de Construcción de Viviendas		X		
Programa Federal de Emergencia Habitacional "Techo y Trabajo"		X		X
Programa Mejoramientos de Barrios "Promeba"	X			X
Programa Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica "Programa 37"		X	X	X
Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas "Mejor Vivir"			X	
Programa Arraigo	X			
Régimen de Regularización dominial de inmuebles urbanos (Ley Pierri - Ley 24.374)	X			

* Incluye los subprogramas de Construcción en Villas y Asentamientos Precarios y Municipios.

Fuente: Rodríguez et al. (2007); Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (www.vivienda.gov.ar).

La mayoría de las intervenciones se orienta a la provisión de vivienda nueva. Esta modalidad a veces se complementa con otras, entre las que sobresale la provisión de infraestructura urbana y/o equipamiento social. A pesar de ello, las intervenciones se definen como iniciativas puntuales y sectorizadas, siendo notoria la carencia de instrumentos para resolver el acceso al suelo urbano. Entre las modalidades de ejecución predomina la empresarial que, según datos del año 2005, capta el 94,7 por ciento del presupuesto ejecutado entre todos los programas del AMBA. Sólo se diferencian el Programa de Emergencia Habitacional "Techo y Trabajo", que en la ejecución de las obras involucra cooperativas de trabajo integradas por desocupados y beneficiarios de programas de transferencia de ingresos, y el Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica "Programa 37", en el cual la entidad beneficiaria define la modalidad de ejecución, se hace cargo de la licitación, concurso de precios o compra directa.

Cuando se observa en qué medida estos programas contemplan la participación de organizaciones sociales en diferentes etapas del proceso de producción, es posible advertir que sólo cuatro programas contemplan la participación de organizaciones o de la población a escala de proyecto. En los programas con financiamiento externo, como es el caso del Promebea, se trata de un requisito impulsado por el organismo financiador (en este caso, el BID). En otros, como el de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica “Programa 37”, dicha participación es tributaria de la concepción que le dio origen ligada a la necesidad de fortalecer y desarrollar a las organizaciones sociales para reforzar las capacidades de subsistencia y autogestión. Una concepción que, en la actualidad, parece tener un escaso peso en los criterios de formulación de sus políticas. Otras iniciativas que contemplan la participación de colectivos son, tal como mencionáramos anteriormente, el Programa de Emergencia Habitacional “Techo y Trabajo”, que convoca en su implementación a cooperativas de trabajo, y el programa Arraigo, que trabaja conjuntamente con organizaciones de base territorial en el proceso de regularización dominial⁵.

Ahora bien, en este espectro acotado de iniciativas, ¿cómo efectivamente se lleva a cabo la participación? ¿Qué procesos y conflictos desencadenan? Los programas que la incluyen consideran a las organizaciones como ejecutoras de proyectos con roles acotados, generalmente de tipo operacional-instrumental (Tabla 3). Como señala Chiara (2006: s/p),

La participación es *mandato* de los actores encargados de financiar, diseñar y ejecutar políticas (organismos multilaterales de crédito, agencias gubernamentales, estados, municipios, ONG) y también *demanda* sostenida por ONG y organizaciones sociales. Sin embargo, este imperativo normativo supone en cada caso distintos modos de concebir la relación entre el Estado y la sociedad en los procesos de diseño, ejecución y evaluación de políticas. Y por lo general, la encontramos operando más como prescripción que como objeto de reflexión crítica⁶.

⁵ El Programa de Emergencia Habitacional utiliza la forma cooperativa para canalizar la organización de la mano de obra, y el Programa Arraigo utiliza la organización como herramienta de intermediación para canalizar la gestión de regularización, caso a caso (Rodríguez y Di Virgilio et al., 2007).

⁶ En el siguiente apartado se profundiza a través del análisis de casos los diversos matices que asume la participación como dimensión de las políticas públicas que expresa de manera paradigmática las tensiones, matices y limitaciones que asume de la relación entre organizaciones sociales basadas en grupos de bajos ingresos y los ámbitos de diferentes niveles de gobiernos, reproduciendo o intentado transformar relaciones sociales y pautas de producción del espacio urbano.

Tabla 3

Programas nacionales orientados a la producción social del hábitat y que involucran en la gestión a organizaciones sociales según momento en el que las involucran (2008)

Programas	Búsqueda terreno	Ejecución/ desarrollo proyecto	Seguimiento proyecto	Administración de recursos
Programa Federal de Emergencia Habitacional “Techo y Trabajo”		X		
Programa Mejoramientos de Barrios Promeba		X	X	
Programa Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica “Programa 37”	En algunos casos	X	X	X
Programa Arraigo				X

Fuente: Rodríguez et al. (2007); Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (www.vivienda.gov.ar).

En los acápite que siguen profundizamos el análisis del *sistema de relaciones y las formas de participación de las organizaciones* que impulsan en su implementación los programas orientados a la producción social del hábitat en el AMBA. Reflexionamos también acerca de cómo esta trama de relaciones es contemplada en los programas que directa o indirectamente facilitan el acceso al hábitat. Para ello, enfocamos el análisis en aquellos programas que intervienen o han intervenido en diferentes barrios y localizaciones del área metropolitana de Buenos Aires: barrios de la Ciudad de Buenos Aires y/o municipios de su conurbación.

II. Programa Federal de Emergencia Habitacional “Techo y Trabajo”: diversos escenarios para un único guión

El Programa Federal de Emergencia Habitacional Techo y Trabajo, tal como lo señaláramos anteriormente, recurre a la formación de colectivos en su implementación⁷. Sus intervenciones se orientan a

⁷ El Programa se diseñó y puso en marcha en el año 2003, con la llegada a la Presidencia de la Nación de Néstor Kirchner. Su diseño constituye una apuesta del nuevo gobierno por desmontar uno de los dispositivos asistenciales implementados para dar respuesta a la crisis económico-social y a los reclamos que protagonizó la sociedad argentina a fines de 2001 y

... solucionar la emergencia habitacional y laboral a través de la participación de los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar y desocupados, organizados en forma de Cooperativas de Trabajo, para la construcción de viviendas. De esta manera, la política del programa prevé dar respuesta simultáneamente a problemas habitacionales y laborales, permitiendo aplicar fondos, actualmente destinados a subsidios por desempleo en la emergencia, a la generación de un proceso productivo que permita la reinserción social y laboral (Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, www.vivienda.gov.ar/emergencia/descripcion.html)

Situación habitacional y creación de trabajo son, de este modo, los ejes de su intervención⁸. El programa enuncia como sujeto de la política la figura *cooperativa* (Rodríguez y Ostuni, en prensa). Sin embargo, las cooperativas de trabajo son concebidas como un medio para la reinserción laboral de personas desocupadas y beneficiarios de subsidios por desempleo, antes que como colectivos orientados a profundizar el desarrollo de organización social alcanzado en los momentos más agudos de la crisis⁹. Varias cuestiones parecen dar cuenta de este rasgo.

principios de 2002. En ese marco, el presidente Eduardo Duhalde decidió poner en funcionamiento el Plan de Emergencia Social con el objetivo de concentrar las intervenciones y recursos en las áreas que se consideraron críticas. Dicho plan tomó como uno de los ejes principales de acción al subsidio a las Jefas y Jefes de Hogares desocupados, concebido como estrategia masiva dirigida hacia el conjunto de las familias pobres. Aprovechando la nueva coyuntura económica generada por la salida del Plan de Convertibilidad, el gobierno de Néstor Kirchner se propuso facilitar la reincorporación de los jefes y jefas desocupados al mercado de trabajo. El Techo y Trabajo se orientó en esa dirección.

⁸ Cada Cooperativa de Trabajo se compone de 16 miembros y tiene a su cargo la construcción de un máximo de 8 unidades de vivienda —cuatro unidades de vivienda en un primer contrato y cuatro más a través de un segundo contrato— en un plazo de 10 meses. La formulación del proyecto y elaboración de documentación técnica están a cargo de los Institutos Provinciales de Vivienda, los municipios y/o las organizaciones de la comunidad que agrupan a beneficiarios del programa. Además del monto por la contratación — \$ 63.000 pesos en la primera etapa y \$ 72.000 en la segunda—, cada cooperativa recibe, por única vez, un subsidio no reintegrable de \$5.250 para la adquisición de equipos, herramientas y libros contables. En la segunda contratación, por otras 4 viviendas, se prevé que los beneficiarios dejan de percibir el subsidio del plan Jefes y Jefas e ingresan al circuito de la economía formal.

⁹ A comienzos del año 2002, Argentina se encuentra sumida en una profunda crisis económica, social y política sin paralelo. A partir de 1998 —como consecuencia de los avatares de los mercados internacionales de capitales y los problemas de Brasil—, la economía entra en una fase recesiva que se extiende por tres años. Hacia finales de la década, la situación social de la Argentina presenta ya un cuadro de profunda gravedad. Era ya evidente que la liberalización de los mercados y el crecimiento económico que acompañó a la década

El programa supone que las cooperativas de trabajo son instancias creadas especialmente a los fines de la implementación, sin prever de manera explícita estrategias de articulación con organizaciones sociales preexistentes. La implementación de las iniciativas en el territorio permite observar que la voluntad de articular ha quedado exclusivamente en la órbita del gobierno local¹⁰.

En este escenario, el municipio de José C. Paz constituye un caso paradigmático: las cooperativas han sido pensadas como verdaderas empresas municipales para la ejecución de las obras. Las compras, la gestión, la planificación y dirección de la obra se realizaron de manera centralizada desde la municipalidad, dando poco lugar a la participación de las organizaciones en la toma de decisiones. En Florencio Varela, uno de los municipios pioneros en la puesta en marcha del programa, el gobierno local también jugó un papel protagónico en la formación de las primeras cooperativas. Si bien la gestión de las cooperativas fue operada directamente por el municipio, paulatinamente el gobierno local incentivó la autonomización de dichos colectivos¹¹. Así, 16 de las cooperativas conformaron una organización de segundo grado —Fecotraun— que realiza trabajos a terceros y que fue subcontratada por una empresa constructora para la ejecución de viviendas en el marco del Plan Federal de Construcción de Viviendas (Marichelar, 2008).

En Moreno, la implementación del Programa tuvo una impronta mixta que se hizo especialmente evidente en la localización de tierra vacante. Si bien el organismo encargado de llevarlo adelante fue el Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional (Iduar), la construcción de viviendas del Programa fue realizada en lotes vacantes pertenecientes al Banco de Tierras Municipal y/o en tierras que la ONG Madre Tierra disponía a partir de

de los '90 no se expresaban en una mejor distribución de la riqueza ni en una disminución de los índices de pobreza. En diciembre de 1999 asume el gobierno Fernando De la Rúa, acompañado por Carlos Álvarez, una fórmula presidencial surgida de la alianza entre la Unión Cívica Radical y el Frente para un País solidario (Frepaso). Durante los dos años que dura el gobierno de De la Rúa, y después de tres años de recesión ininterrumpida, la crisis económica y financiera se profundiza hacia fines del año 2001. En ese marco, entre los años de final de década y las postrimerías del nuevo siglo, las movilizaciones de protesta de amplios sectores de la población dieron lugar a la formación de distintos tipos de colectivos como por ejemplo asambleas barriales, grupos de desocupados, organizaciones de trabajadores a cargo de la gestión de fábricas recuperadas, etcétera.

¹⁰ La ejecución del Programa opera en forma desconcentrada a través de provincias y municipios. Del total de cooperativas radicadas en el área metropolitana, el 70,2 por ciento fueron constituidas y gestionadas por los municipios bajo diversas modalidades. Sólo el 29,7 por ciento restante quedó en manos de las organizaciones sociales (Marichelar, 2008).

¹¹ Cabe destacar que Florencio Varela es un municipio en el que se registra una importante trayectoria de organización y participación social desde los albores de la década de 1980.

intervenciones previas en el territorio. En ese marco, el Instituto de Empleo del Municipio tuvo a su cargo la capacitación de los cooperativistas y asumió a su costo la dirección de las obras.

En el municipio de La Matanza el programa fue ejecutado exclusivamente desde las organizaciones sociales. La Federación de Tierra y Vivienda, la Corriente Clasista y Combativa y las cooperativas que se formaron a iniciativa del Programa Arraigo en Villa Palito y Las Antenas fueron las encargadas de la implementación del programa. En ambos barrios se observa una importante articulación de programas y actores sociales. Algunas de las viviendas construidas por las cooperativas de trabajo fueron financiadas, también, por el Programa Federal de Emergencia Habitacional y/o ampliadas a través del financiamiento del Programa Mejor Vivir. Las cooperativas de Las Antenas y Villa Palito se constituyeron en cooperativas madre que generaron otras cooperativas orientadas a trabajar específicamente en el Programa, transmitiendo experiencia y asesoramiento, y formando casi una verdadera unidad ejecutora. Los adjudicatarios de estas viviendas fueron los habitantes del barrio y la firma de convenios para la construcción de viviendas fue sostenida a lo largo del período 2003-2007. Las cooperativas de la Federación de Tierra y Vivienda, en cambio, tuvieron un funcionamiento más errático y aún no han culminado con las obras pactadas en el primer marco del convenio firmado en 2004 (Marichelar, 2008).

En Tres de Febrero las cooperativas también administraron sus recursos independientemente de la acción municipal. Sin embargo, en este caso, en el que no se registraba una larga trayectoria de organización social, la contracara del no involucramiento del gobierno local fue que las cooperativas que inicialmente firmaron convenio para la construcción de 104 viviendas sólo pudieron concretar la construcción de 52.

Tal como se puede observar, en aquellos municipios en los cuales existe experiencia en el trabajo con cooperativas o aquellos en los que la base territorial de algunos movimientos sociales (en particular el Movimiento Piquetero) es fuerte —como por ejemplo en el Municipio de La Matanza— el programa articuló con colectivos consolidados. En otros municipios, como por ejemplo el Municipio de José C. Paz, en los que no existían dichos colectivos, entonces el gobierno local tuvo una fuerte injerencia en la constitución de las cooperativas, generándose así profundas heterogeneidades en las experiencias participativas. De este modo, en algunos casos, la formación de colectivos se constituyó en un proceso fuertemente orientado por el gobierno local, dependiendo los niveles de participación, básicamente, de las características de los actores locales.

En este contexto, la constitución de organizaciones con base territorial cede paso a los arreglos organizacionales que se estructuran en torno a cri-

terios de representación funcional (Cunill Grau, 1997)¹². Esto parece explicar por qué, en muchos casos, las organizaciones permanecen como arreglos organizacionales formales, con escasa capacidad para articular intereses territorialmente, en los que la obligatoriedad de la gestión colectiva inhibe la participación antes que facilitarla. Las redes de intercambio preexistentes a las propuestas organizativas que emanan desde los agentes gubernamentales y que han desarrollado ciertas capacidades de organización generan mejores condiciones para el acceso a los beneficios de los programas sociales. Es posible pensar, entonces, que la experiencia organizacional no debe ser considerada sólo como un mero requisito impuesto por la operatoria de los programas sociales sino, más bien, que las políticas deben recuperar experiencias preexistentes de resolución de un amplio espectro de cuestiones cotidianas y colectivas, pero en diálogo con las limitaciones que el contexto impone a la reproducción de las familias de menores ingresos.

Asimismo, el programa no prevé acciones de capacitación y/o asistencia técnica para la formación y/o el funcionamiento de los colectivos de trabajo¹³. Asume discursivamente como criterio de política la decisión de promover un tipo particular de actor colectivo —cooperativas de trabajo—, pero

carece de la definición de elementos complementarios para el sostén procesal de esa conformación (capacitación-formación, asistencia interdisciplinaria, estrategias de financiamiento a mediano y largo plazo). La voluntad de incorporar personas al circuito de la economía formal en el marco de una actividad laboral (trabajo) no encuentra los componentes necesarios para propender a la consolidación de las cooperativas como unidades productivas; ni tampoco existen condiciones contextuales extraprogramáticas que requeriría para potenciar su viabilidad (Rodríguez y Ostuni, en prensa: s/p).

De este modo, el enunciado del sujeto político cooperativa de trabajo no necesariamente se corresponde con el reconocimiento de las condiciones básicas que aseguran el “éxito” de los emprendimientos productivos. Otros rasgos que marcan, también, el rumbo de estas formas organizativas son precisamente las capacidades institucionales puestas en juego en el proceso mismo de constitución de la organización. Contar con otros recursos en el hogar que permitan sostener por un tiempo que la remuneración de la

¹² La representación funcional alude a los arreglos organizacionales que se constituyen a partir de la representación de intereses sociales sectoriales.

¹³ Las acciones de capacitación que se han podido observar se han desarrollado por iniciativa de los gobiernos locales y/o de las organizaciones sociales.

mano de obra y los eventuales excedentes se usen para capitalizar el microemprendimiento o el acceso a redes institucionales de comercialización, producción y/o venta de servicios, etcétera, parecen ser cuestiones centrales para la continuidad de la experiencia (Merlinsky, 1997). El programa no da cuenta de la brecha que existe entre la formación de pequeñas cooperativas constructoras y la sustentabilidad de los emprendimientos. “Con un mínimo de cobertura en asistencia técnica, sin estrategia de capacitación en distintos planos y sin estrategia de financiamiento, las cooperativas de trabajo no se plantean como una opción masivamente sustentable” (Rodríguez y Ostuni, en prensa: s/p).

Cabe destacar que el Plan Federal de Emergencia Habitacional “Techo y Trabajo” no prevé financiamiento para la adquisición de tierra urbana sobre la cual construir; este limitante hace que sus intervenciones se localicen casi exclusivamente en barrios y/o asentamientos irregulares en los que el dominio de la tierra pertenece fundamentalmente al gobierno local y/u organismos públicos dispuestos a cederlo a sus ocupantes. Esto sucede, por ejemplo, en el barrio INTA¹⁴, en donde las intervenciones del programa se articulan con las acciones del Plan de Radicación de Villas¹⁵ que se desarrolla en el barrio desde hace más de una década¹⁶. Parte de las obras en el barrio INTA fueron adjudicadas a la cooperativa de trabajo Coopar Ltda. Coopar parece ser una organización con amplia trayectoria, muy diferente a las que inicialmente se proponía promover el plan. De este modo, y aun sin considerar la efectividad de la decisión, la contratación de cooperativas de trabajo con mayor capacidad operativa pone en evidencia una de las tensiones que atraviesan al programa: adjudicación a colectivos con mayores capacidades de gestión versus la asistencia a grupos de desocupados, a veces con escaso conocimiento del oficio. Tal como señalan Rodríguez y Ostuni (en prensa), a veces las cooperativas están conformadas por desocupados y mano de obra que no necesariamente tiene experiencia y formación en el rubro de la construcción. Asimismo, sus integrantes no eligen esa actividad como una opción procesada y deseada. El proceso del desarrollo de la organización requiere tiempos y recursos que no están necesariamente contemplados en marco del programa¹⁷. De este modo, el programa, desde su dise-

¹⁴ El Barrio Inta es una de las villas de emergencia que se encuentran ubicadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

¹⁵ Ley N° 148.

¹⁶ El Gobierno de la Ciudad plantea explícitamente esta articulación. Una descripción somera del Plan de Radicación puede leerse en www.buenosaires.gov.ar/areas/planeamiento_obras/vivienda, julio 2006.

¹⁷ Si bien es posible pensar que la cooperativa puede funcionar como instancia de capacitación en servicio (cuestión que el programa no explicita), esa práctica no cubre todos los aspectos para el fortalecimiento de cada proyecto cooperativo.

ño, parece estar atrapado en una encrucijada: se propone constituirse en *ventana de oportunidad* para la inserción en el mercado de trabajo formal de mano de obra desocupada, con escasa experiencia cooperativista¹⁸ y, posiblemente, con necesidades de formación para el desarrollo de la tarea específica. Si acepta esta opción, resigna capacidad de impacto sobre las condiciones del hábitat; si la niega (como parece haber ocurrido en el barrio INTA) va en contra de sus propósitos y objetivos fundacionales.

Asimismo, en el caso de las villas de la Ciudad de Buenos Aires, una de las características fundamentales que tienen las obras implicadas en el Plan de Emergencia Habitacional “Techo y Trabajo” —en su articulación con el Plan de Radicación de Villas— es la convivencia con la población beneficiaria de las mismas. Esto deriva en un conjunto de aspectos que ponen a prueba la relación entre la Cooperativa de Trabajo, el IVC, las organizaciones vecinales y los vecinos en general. Los conflictos parecen emerger cuando se generan cortocircuitos entre lo establecido en el contrato que el IVC acuerda con las cooperativas y lo que las propias familias negocian con el organismo¹⁹. La articulación IVC, Cooperativas de Trabajo y habitantes parece ser un triángulo escasamente atendido en el marco del programa, generando numerosas dificultades en su implementación en el territorio. El contrato de obra no parece estipular reglas de juego claras en este sentido. Cabe destacar que la bibliografía abocada al análisis de procesos de implementación de programas de mejoramiento de barrios, que también conviven con esta problemática, pone en evidencia que una cuestión central para el desarrollo de la relación con la entidad constructora (sea empresa y/o cooperativa) es la incorporación de mano de obra de beneficiarios residentes en el barrio (Clichevsky y Chiara, 2000). En general, éste constituye un requerimiento de las organizaciones vecinales y de los vecinos de los barrios, en la medida en que es visto como un factor facilitador en la resolución de conflictos y, también, como una forma de conocer los avances previstos para las obras en el barrio. Esta opción no parece haber sido contemplada por el programa que, en general, se orientó a desvincular a las cooperativas del lugar en el que se desarrolla la intervención. En este sentido, el programa parece equiparar la figura de las cooperativas de trabajo a la de las empresas constructoras tradicionales (tipo Fonavi), sustentando de este modo una visión tradicional del proceso de construcción del hábitat.

¹⁸ En la medida en que supone que se constituyen en tanto tal al momento de ingreso al programa.

¹⁹ Una presentación detallada de denuncias de vecinos del barrio INTA puede leerse en la Resolución 0050/07 de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad.

III. Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica: experiencias de micro-financiamiento habitacional como intervenciones compartidas

Algunos programas orientados a la producción social del hábitat como, por ejemplo, el Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica, contemplan la posibilidad de que las ONG actúen directamente como organismos ejecutores. En estos casos, las organizaciones sociales se constituyen en ámbitos a través de los cuales es posible acceder a los beneficios de estos programas. El acceso al beneficio está fundamentalmente mediado por las capacidades de gestión que hayan adquirido las organizaciones a lo largo del proceso de constitución. Presentar un proyecto a fin de que sea financiado por algunos de los programas no es tarea sencilla y obliga a desplegar capacidades que, en la mayoría de los casos, están ausentes de la letra de los programas. De este modo, las ONG, a través de sus intervenciones, también se incorporan a las redes de las familias de menores ingresos.

En particular, desde mediados de la década de 1990 un importante número de ONG se involucran en la gestión del hábitat de interés social (Almansi, 2005; Rodulfo et al., 1999; Rodulfo, Fuentes y Sabsay, 1997). Estas experiencias se orientan hacia la construcción de viviendas, al reordenamiento de villas, a la provisión de lotes con servicio, a la construcción de redes de agua y cloacas, a la capacitación y el asesoramiento constructivo, a la regularización dominial, etcétera. Las organizaciones centraron sus actividades en la promoción y la administración de proyectos y en la asistencia técnica y social a la población beneficiaria, articulando para ello con organizaciones de base, universidades y agencias de cooperación (Almansi, 2005)²⁰. Entre ellas, Sedeca —Secretariado de Enlace— ha desarrollado diversas tareas de apoyo tendientes a dar solución a los problemas de hábitat entre las familias residentes en los asentamientos del municipio de Tigre —objeto de este estudio—. Sus intervenciones, tradicionalmente, se vincularon a cuestiones ligadas a la tenencia de la tierra, a la construcción de vivienda y/o de infraestructura. En el caso de las familias residentes en los asentamientos del municipio de Tigre son beneficiarias del Fondo Rotorio para Mejoramiento de Vivienda que gestiona la organización.

²⁰ Organizaciones como el MOI, Sedeca, IIED, Madre Tierra, Fundación Vivienda y Comunidad, Provisoc, Procon, Obispado de Quilmes, Centro Comunitario San Cayetano, entre otras, son las que han tenido mayor protagonismo en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

Tabla 4
Programas promovidos por ONG en el AMBA.
Descripción tipológica (ejecución 1998)

Entidad	Provincia y localidad	Objetivos	Monto total proyectado en US\$	Relación crédito puro/subsidio
MOI	Ciudad de Buenos Aires	Recuperación edilicia básica. Desarrollo de experiencia autogestiva.	128.800	80,7%
Sedeca	Buenos Aires Tigre	Ampliación del fondo de créditos para el mejoramiento de viviendas	250.000	80,8%
Asociación Civil Madre Tierra	Buenos Aires Moreno, Merlo, Ituzaingó, Hurlingham	Fondo rotativo de créditos para mejoramiento habitacional	231.000	73,6%
Cooperativa de Consumo y Vivienda Quilmes Limitada	Buenos Aires Quilmes y Ezpeleta	Fondo rotativo de créditos para mejoramiento habitacional	192.000	100,0%
IIED-AL	Buenos Aires San Fernando	Ampliación del fondo de crédito para mejoramiento habitacional e infraestructura para un barrio	237.190	86,5%

Fuente: Rodulfo et al. (1999).

Sedeca trabaja con líneas de microcréditos en los barrios de Don Torcuato y de Pacheco —municipio de Tigre— desde hace aproximadamente dos décadas. Sin embargo, es a partir de 1997, con la implementación del Programa 17 (actual Programa 37) de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Social Básica —de la Subsecretaría de Vivienda— que su accionar se fortalece y multiplica²¹. En ese año, el programa intervino por primera

²¹ El programa se orientó al desarrollo y mejoramiento de las condiciones de hábitat, vivienda, infraestructura social básica y acceso a la tierra de hogares con necesidades básicas insatisfechas y grupos vulnerables en situación de emergencia, es decir, a población con niveles de ingreso por debajo de los requeridos en las operatorias Fonavi. A través de este Programa, el gobierno nacional dispuso de recursos ejecutables de manera directa para el financiamiento de viviendas e infraestructura urbana. La aplicación del programa preveía la ejecución de soluciones habitacionales en áreas rurales y urbanas mediante la firma de convenios de transferencia suscritos con entidades gubernamentales, provinciales, municipios y organismos no gubernamentales. El programa portó subsidios directos dentro de un esquema de cofinanciamiento: es decir, el Estado nacional aportaba una parte del costo de los proyectos y dichos recursos se complementaban con otros recursos, monetarios o no

vez en el AMBA, a través de un conjunto de proyectos presentados por distintas organizaciones de la sociedad civil —6 proyectos en el Gran Buenos Aires y 1 en la Ciudad de Buenos Aires (Herzer et al., 1998)—.

Los fondos de crédito se constituyen en una alternativa que, a través del otorgamiento de microcréditos, tiene por objeto promover soluciones para el mejoramiento habitacional poniendo de relieve la participación activa de los beneficiarios, en pos de potenciar sus propias capacidades, recursos y esfuerzos para superar la condición deficitaria en que se encuentran. Las ayudas financieras que se generan de los fondos públicos —especialmente a través del Programa 17 y, en la actualidad, Programa 37— se aplican según la demanda efectiva, de forma descentralizada, a través de ONG con trayectoria en el ámbito de la vivienda e infraestructura social —entre ellas Sedeca²²—. Mediante esta modalidad de gestión se aspira a lograr la sustentabilidad social y económica de los recursos, como también mejoras concretas de las condiciones de vida de la población pobre, a la vez que mayores conocimientos que incentiven la generación de distintas estrategias para la resolución de las situaciones habitacionales deficitarias (Rodulfo et al., 1999).

La gestión del Programa de Créditos, en el caso de Sedeca, involucra en su desarrollo diferentes instancias colectivas. Por un lado, la organización se vincula con las organizaciones de base existentes en los barrios. Por el otro —si bien el crédito es individual—, para recibirlo las beneficiarias deben asociarse y constituir un *grupo solidario*²³.

Tal como surge del relato de los profesionales involucrados en la implementación del Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica “Programa 37”, la experiencia acumulada durante el bienio 1995/

monetarios, aportados por los actores involucrados. Asimismo, previó la capacitación para el empleo dentro de la actividad constructiva y el financiamiento de la asistencia técnica. De este modo pretendió, por un lado, contribuir al desarrollo y mejoramiento de las condiciones de hábitat, vivienda, infraestructura social básica y acceso a la tierra, de los hogares con NBI y grupos vulnerables en situación de emergencia, riesgo o marginalidad como medio de elevación de sus condiciones objetivas de calidad de vida y desarrollo humano. Por el otro, intentó fortalecer y desarrollar la organización social, productiva, tecnológica y de empleo de los miembros de los hogares y asociaciones intermedias de la población beneficiaria. Se orientó a reforzar la capacidad de subsistencia y de autogestión de la población beneficiaria en la cobertura de sus necesidades básicas (Estambul + 5, 2001: 17).

²² El programa se organiza a través de actividades y líneas de acción que proponen una amplia gama de soluciones alternativas con el fin de brindar una respuesta lo más ajustada posible a las necesidades de los grupos demandantes, su localización territorial y sus características sociales y culturales específicas. En este contexto, financia proyectos comunitarios emprendidos por entidades intermedias gubernamentales y no gubernamentales.

²³ Las beneficiarias de los créditos son mujeres. Cada miembro del grupo debe rubricar/avaluar con su firma los pagarés contraídos por sus compañeras.

1997 puso de manifiesto la necesidad de prioritar aportes para el financiamiento de proyectos que involucren la participación de asociaciones comunitarias y/o grupos de base, que tengan por objetivo la construcción de “productos” que en su ejecución conlleven tanto a la satisfacción de la condición habitacional deficitaria como al desarrollo social de los individuos y sus hogares. De este modo, el programa promueve la autogestión como estrategia solidaria para la ejecución de las soluciones habitacionales (Rodulfo et al., 1999: 19).

Los efectos positivos que ha tenido el programa se vinculan con la promoción social de las familias y además, en algunos casos donde se trabajó expresamente, con la promoción comunitaria. Con respecto a la primera, no sólo ha mejorado la calidad de vida de la población sino también, debido a las soluciones habitacionales implementadas, se ha generado la puesta en valor de sus viviendas, la puesta en valor de su capacidad de ahorro, valoración social de sus recursos no monetarios, incentivo a la capacidad de planificación de las estrategias familiares para mejorar su calidad de vida y el reconocimiento de su capacidad de inclusión en la economía formal. Con respecto a la promoción comunitaria, sin ser un objetivo concreto del programa, en algunos casos se promovieron acciones comunes entre vecinos y parientes en cuestiones tales como intercambio de herramientas, de saberes, contribución de mano de obra y garantías solidarias. Esta última aunque genera corresponsabilidades de pago también produce demoras en el otorgamiento del crédito y en algunos casos con experiencias negativas al tener que responder por otros.

Los hallazgos de Clemente y Smulovitz (2004), con base en el análisis de experiencias participativas en el municipio de San Fernando, ponen de manifiesto que las características de los procesos de participación ciudadana, asociados a la gestión de los programas sociales y sus resultados, parecen vincularse estrechamente con el estilo de gestión local y con la forma en la que se resuelve la tensión entre diversificación de demandas e intereses, partidarios y extrapartidarios. Las autoras reparan en cómo el modelo de gestión asociada, que acompaña la puesta en marcha de programas sociales en el nivel local en San Fernando, redefinió las relaciones entre las instancias gubernamentales y no gubernamentales al generar una alternativa al modelo preexistente de gestión radial entre organizaciones y municipio, alentó la conformación de redes de cooperación, y promovió una mayor horizontalidad en las relaciones con el gobierno local. En ese marco, las autoras observan un retraimiento de los mecanismos tradicionales (que hacen eje en la figura de punteros y de organizaciones asiladas), dando lugar a dispositivos más democráticos y efectivos (como, por ejemplo, las consultas públicas periódicas). Clemente y Smulovitz (2004) señalan cómo, en el pro-

ceso, las organizaciones sociales de base asociadas al municipio de San Fernando se han ido conformado en *activas asistentes directas* para el funcionamiento de estos programas (distribuyendo bolsas de alimento, brindando apoyo escolar, etcétera), involucrándose también en el desarrollo de tareas mayores, como programas de prevención y de mejoramiento barrial. En este marco, se han acrecentado las funciones de las organizaciones sociales, las que no solamente actúan como un nexo entre el gobierno y los vecinos, sino que asumen “la representación de intereses (...) y sobre todo, reinterpreta la racionalidad y lenguaje de la misma ante la comunidad” (Clemente y Smulovitz, 2004: 78). Las cuestiones críticas a atender en escenarios de gestión asociada parecen vincularse al grado de representatividad de las organizaciones sociales, su capacidad de agregar intereses relativamente amplios y mantener la independencia en sus líneas programáticas. Asimismo, otro punto importante a destacar se refiere a la diversidad de los actores convocados en la asociación, tanto en su conformación como en sus capacidades, vinculaciones y objetivos. Esta también constituye una cuestión a ser atendida, en tanto condiciona los puntos de partida para la participación ciudadana y garantiza (o no) las posibilidades de expresión de diversidad de intereses.

Asimismo, resulta crítico dar cuenta de las prácticas participativas propias de (y en) las organizaciones y de sus estructuras. Habitualmente, dichas organizaciones presentan fuertes liderazgos internos “que no se renuevan, y [que] en muchos de los casos tampoco amplían la base de consenso” (Smulovitz y Clemente, 2004: 80), reflejándose, en este plano, la ausencia de verdaderos procesos de democratización interna.

En el territorio, también, resulta difícil “conjuguar las preocupaciones de las ONG que trabajan con una misma población” (Grompone, 2005: 195). La fragmentación de espacios participativos es impulsada muchas veces por la superposición de intereses de distintas entidades, “a lo que se le agrega el entrecruzamiento con las prioridades de las agencias de cooperación internacional, que siguen a menudo pautas estandarizadas de intervención de patrones internacionales y que no realizan (...) análisis de los distintos contextos en los que actúan” (Grompone, 2005: 195).

IV. La participación de las organizaciones en el marco del Promeba²⁴

En la segunda mitad de la década de 1990, en las ciudades latinoamericanas, comienza a implementarse un importante número de programas de mejoramiento de barrios. Dichos programas se enmarcan en las acciones

²⁴ Se recuperan en este apartado los análisis desarrollados en Di Virgilio (2004) y en Di Virgilio y Galizzi (2009).

tendientes a mitigar la pobreza a través de la intervención urbana en los asentamientos irregulares, precarios, subnormales o marginales. Para ello prevén garantizar la integralidad con otros programas, integrar los asentamientos a la ciudad formal (reorganización del espacio público), recalificar los asentamientos sociales y, espacialmente, mejorar y sanear ambientalmente los barrios. En los países de América del Sur es posible identificar experiencias impulsadas por los gobiernos nacionales, como por ejemplo el Programa Habitar-Brasil, el Programa Chile-Barrio, el Programa Nacional de Mejoramiento de Barrios (Chile), el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (Uruguay), el Subprograma de Mejoramiento de Barrios (Bolivia) y el Promeba (Argentina). A nivel local se destacan los programas de Río de Janeiro, el *Favela-Bairro* y el *Nova Baixada*, y el programa de Bogotá, denominado Programa Desmarginalización (Fernández Wagner, s/f).

La puesta en marcha del Promeba se inscribe en ese escenario. Las intervenciones del programa se orientan a transformar el hábitat popular a partir de la provisión de infraestructura social básica, el acceso a la propiedad de la tierra y el fortalecimiento de la organización comunitaria²⁵. Su ejecución opera en forma descentralizada-desconcentrada a través de provincias y municipios²⁶.

La etapa de diseño del programa comenzó en 1995 y la de implementación en 1997. Los primeros proyectos ejecutados se remontan a 1999. En el año 2002 el gobierno nacional, en el contexto de la crisis económica y social, le propuso al BID cambiar la dirección de la cartera de préstamos y orientarla a la emergencia. Comenzó a discutirse, entonces, la incorporación del Promeba al Plan de Emergencia Social, lo que ocurrió ese mismo año. Los funcionarios a cargo de la gestión central del programa aprove-

²⁵ Su financiación corresponde en un 40 por ciento al gobierno nacional y en un 60 por ciento al Banco Interamericano de Desarrollo (BID). De los fondos solicitados al Banco, el 50 por ciento está a cargo de los gobiernos provinciales. Los gobiernos provinciales, de este modo, se comprometen en el financiamiento del programa suscribiendo un Contrato de Préstamo Subsidiario que requiere de la sanción de una Ley de Endeudamiento Provincial — instancia en la que se involucra no sólo a los Ejecutivos provinciales sino también a los Legislativos. Esta cuestión introduce importantes complejidades en la organización de la gestión del programa —originalmente organizada de forma desconcentrada—, ya que al comprometerse con el financiamiento las provincias adquieren potestad relativa en el destino de los recursos del Programa.

²⁶ Cabe destacar que Argentina adopta para su gobierno la forma federal. La implementación es coordinada por la Unidad de Coordinación Nacional (UCN) en el ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y la ejecución por Unidades Ejecutoras Provinciales (UEP). En forma complementaria los municipios constituyen Unidades Ejecutoras Municipales (UEM) o equipos municipales vinculados directamente a cada proyecto.

charon esta situación como una oportunidad para ampliar el financiamiento del programa y la cobertura territorial hacia el Gran Buenos Aires. Paralelamente, en las reuniones anuales que el equipo central de gestión mantenía con los representantes del BID se inició un proceso de revisión de las rutinas operativas del programa. La experiencia acumulada en la gestión y la revisión realizada de cara a la incorporación del Promeba al Plan de Emergencia Social impulsaron un proceso de modificaciones que se plasmó en los cambios incorporados al Reglamento Operativo en el año 2002. Dichos cambios se pusieron a prueba y terminaron de definirse en el 2003. La implementación de los nuevos lineamientos de intervención se materializó en la elaboración de los proyectos para el Gran Buenos Aires²⁷.

Cada proyecto Promeba y su puesta en marcha en el territorio requieren de la acción coordinada de diversos organismos y entidades sectoriales. De este modo, en cada municipio el Promeba adquiere características diferenciales. Asimismo, requiere de la colaboración de organizaciones sociales preexistentes atento a que el desarrollo de los proyectos debe ser consensuado con la población y, por lo tanto, exige un trabajo mancomunado entre unidades ejecutoras municipales, empresas constructoras y organizaciones que representan a los pobladores. Uno de los escenarios en el que se dirime la relación entre estas instancias es el de los *Talleres de Acuerdos, Evaluación y Cierre* que se proponen “como espacios de planificación, evaluación y propuesta en la ejecución de los proyectos, cuyos protagonistas son la totalidad de actores, en la particular heterogeneidad que distingue a cada barrio en el que se implementa el Promeba” (Pisoni, 2002: 9). Asimismo, se prevén otros espacios de articulación en los cuales pueden participar parte de estos actores para la consecución de acciones específicas y orientados a “promover el desarrollo de procesos de organización barrial y autogestión comunitaria, para que los destinatarios participen activamente y sostengan en el tiempo las acciones de mejoramiento de su barrio (legales, sociales, urbanas y ambientales)” (Mendoza, 2008: 13).

Villa Tranquila es uno de los barrios del municipio de Avellaneda en el que se implementa el Promeba. Villa Tranquila, según cuentan sus pobladores, tiene alrededor de 70 u 80 años y surgió en torno a las actividades portuarias, las industrias y barracas que existían en sus alrededores. Algunos de los primeros pobladores también tenían pequeñas quintas, con producción de verduras, frutas y flores. Existen en el barrio organizaciones

²⁷ Este proceso, que comprometió fuertemente a los diversos organismos gubernamentales en los tres niveles jurisdiccionales —nacional, provincial y municipal—, generó una diversidad de problemas operativos que tensionaron las relaciones entre los involucrados en la gestión del programa. Estos conflictos se expresaron especialmente en el nivel local, en particular en los barrios hacia los que se orientaban las intervenciones.

sociales de distinto tipo: comedores y copas de leche, asociaciones o juntas vecinales, clubes, instituciones religiosas y político-partidarias. También existen instituciones municipales y provinciales. En el año 2004, momento en el que se inicia la urbanización del barrio, se contaban en el barrio unas 50 organizaciones e instituciones, muchas de las cuales tienen una antigüedad que supera los 5 años de acciones territoriales (Unidad Ejecutora Municipal, 2005).

En este contexto, se observa que la participación de las organizaciones y de los vecinos de Villa Tranquila en el marco del proceso de urbanización y de las acciones del Promeba se establece a través de la asistencia a reuniones convocadas por la Secretaría de Obras y Servicios Públicos, y más concretamente, mediante el Área Social que cuenta con un equipo de trabajadores sociales que son quienes mantienen la relación con los mismos. En una primera etapa, estas reuniones se hacían mensualmente, pero al demorarse las obras por falta de financiamiento, problemas con algunas de las empresas constructoras licitadas, cambios en el equipo, etcétera, comenzaron a realizarse de manera más esporádica, cuestión que los mismos vecinos reclaman. En estos espacios, se informa a los vecinos y organizaciones (en general, se realizan por separado) sobre las obras y actividades que se están planeando para el barrio, avances, plazos, verificaciones, adjudicaciones, etcétera. En algunos casos, ante algunas necesidades o problemáticas identificadas por el equipo social, se han planificado talleres y actividades dirigidas a poblaciones específicas. Por ejemplo, algunas entrevistadas mencionan que se han realizado talleres de juego para niños donde se trabajó su adaptación a las nuevas viviendas y espacios, y se efectuaron también talleres de reciclado de basura (Mendoza, 2008).

El primer grupo de organizaciones y referentes que se involucraron en este proceso fueron las aliadas políticamente al gobierno municipal y algunos dirigentes piqueteros que *compraron* el proyecto. En la etapa de puesta en marcha del programa, el municipio, a través del equipo social, debía resolver algunas cuestiones: conocer el barrio, identificar a las organizaciones e instituciones existentes y sus interrelaciones, y particularmente el Promeba requería, para poder dar inicio a las obras, el consenso de las familias del barrio, de modo que los referentes facilitaron la entrada a la villa y acompañaron al equipo en las visitas y recorridos que hacían. Las autoridades locales se enfrentaban a un gran descreimiento por parte de los vecinos y los referentes sociales apoyaron al municipio para revertir la opinión de los vecinos y lograr los consensos necesarios. Logrados los consensos básicos, el municipio comenzó a convocar a las demás organizaciones. En general, el rol que tienen las organizaciones sociales es acompañar al equipo social, mantener el vínculo con los vecinos, recibir sus peticiones y reclamos y trans-

mitirlas a los funcionarios, además de elevar las propias. También realizan sugerencias o recomendaciones en situaciones puntuales referidas al modo de organizar el trabajo con los vecinos, tomando en cuenta, por ejemplo, las rivalidades existentes en el barrio, proponen estrategias para evitar nuevas ocupaciones, o temas que el municipio debería atender: la inseguridad, la necesidad de preservar espacios verdes, etcétera. En una entrevista realizada a una de las funcionarias, ésta señala la importancia que el municipio le asigna a la participación de las distintas organizaciones del barrio y a los vecinos en general para el logro de acuerdos y consensos en torno a distintas cuestiones que se van planteando a lo largo del proceso. Concretamente menciona que en ocasiones han tenido que reelaborar y ajustar iniciativas, proyectos, modalidades de trabajo y acciones de acuerdo a las necesidades que planteaban los vecinos. Sin embargo, si bien los referentes de las organizaciones acuerdan en que se hicieron muchos cambios en el barrio, señalan que muchas de las propuestas que hicieron no se llevaron a cabo y que, en general, las cuestiones en las que se los involucra no son de las más relevantes. Reclaman que muchos temas se discuten pero no se realizan los cambios correspondientes (Mendoza, 2008).

Además de trabajar con las organizaciones, el Municipio requirió el trabajo con delegados en las zonas del barrio en donde los vecinos no estaban organizados. En esos casos se les solicitó a los vecinos que eligieran un delegado cada 20 familias cuya tarea específica era consensuar entre ellas el lugar en el que se ubicarían en las nuevas viviendas, para mantener y preservar las redes vecinales y familiares. De este modo, las organizaciones colaboran con los técnicos locales en la implementación de las acciones del Promeba en el territorio: los líderes barriales (delegados y/o referentes de las organizaciones) son los que acompañan a los funcionarios en sus visitas, realizan las convocatorias a los vecinos, reciben sus reclamos y los transmiten, opinan sobre los modos en que debería realizarse las mudanzas, entre otras cuestiones. Uno de los cambios más importantes que señalan los líderes y referentes barriales es que desde el inicio del proceso de urbanización se logró la constitución de una mesa de trabajo en la que trabajan algunas de las organizaciones sociales del barrio que, aun cuando provienen de distintas extracciones político-partidarias, han podido soslayar sus diferencias y unirse para acompañar el proceso.

Los técnicos locales destacan que el Promeba promueve la participación comunitaria y aclaran que ésta se articula con el proceso de urbanización. Sin embargo, señalan que no participan en el diseño, implementación o ejecución del proyecto, sino en cuestiones que se derivan de su intervención.

V. A modo de cierre...

Tal como se ha podido observar hasta aquí, las intervenciones que desarrollan los diferentes programas orientados a la producción social del hábitat se articulan con diferentes tipos de organizaciones sociales que se integran en complejos *entramados de actores*²⁸. Las características de estos entramados y de los actores que integran —entre ellos las organizaciones— configuran el desarrollo de las iniciativas en el territorio. De este modo, la participación y las acciones de las organizaciones sólo pueden ser entendidas en relación a la de los otros actores que se articulan en el entramado. Si bien los programas establecen coordinadas generales para la incorporación de las organizaciones, la forma final que adoptan dichos procesos y las relaciones que en ellos se desarrollan no ocurren sobre una tábula rasa sino que recogen la experiencia de intentos anteriores de participación.

Una segunda cuestión a considerar, al pensar la participación de las organizaciones sociales en la gestión de programas, tiene que ver con cómo se gestionan los conflictos y las tensiones que origina el mismo proceso de participación. El análisis desarrollado en estas páginas pone en evidencia que el desafío no se limita a pensar formas de participación más integrales sino a revisar los alcances y las limitaciones de los escenarios²⁹ de participación que los programas configuran. Estos escenarios se definen en la intersección del conjunto de reglas de juego que cada programa define y las características del entramado de actores que se involucrará en el proceso. Tal como señalan Catenazzi y Chiara (2009: 210),

Estas reglas de juego (formales e informales) constituyen la institucionalidad de la participación, definiendo *escenarios y momentos* en que los saberes y demandas se ponen en relación (...) Esta institucionalidad confiere (o puede conferir) a la convocatoria distinta apertura o alcance, aporta (o puede llegar a aportar) distintos grados de transparencia y asigna poder relativo a algunos actores respecto de otros.

²⁸ Para un desarrollo y aplicación práctica del concepto de entramado ver el análisis de Di Virgilio y Galizzi (2009).

²⁹ Siguiendo a Velásquez, Muñoz y González (1992: 271), un escenario es un ámbito “social de encuentro entre individuos, grupos y fuerzas sociales y/o políticas que permite la confrontación de opiniones, aspiraciones, iniciativas y propuestas, representativas de una gama de identidades y de intereses específicos de los cuales son portadores tales agentes (...) son lugares de confrontación de intereses y de toma de decisiones sobre las orientaciones de las políticas y las acciones concretas que deben ser ejecutadas en el marco de la gestión y de la prestación de servicios (...) se despliegan relaciones de poder (...) son asimétricos y operan factores de desigualdad”.

De este modo, los programas y las intervenciones públicas así como las iniciativas de las organizaciones se (*re*)*construyen* en las situaciones concretas de articulación de actores a las que se ha hecho referencia a lo largo del trabajo. Esto es así en la medida en que cuando dichas iniciativas se implementan en el territorio encuentran las particularidades que introduce la configuración local. Entonces, ¿qué escenarios de participación definen los programas y las organizaciones en intersección con dichas configuraciones locales socioterritoriales?

Esquema 1: En torno a la gestión de programas cuyo objetivo principal es proporcionar transferencias de bienes y servicios a personas u hogares en situación de pobreza, se crean componentes participativos que complementan el programa. Una variante es la formulación de componentes de fortalecimiento de organizaciones a nivel territorial.

Esquema 2: Las organizaciones tienen participación en algunos momentos del ciclo de vida del programa. Lo más frecuente es que esto ocurra en la gestión o seguimiento del programa. En este caso, las organizaciones no pueden modificar la oferta de bienes y servicios del programa.

Esquema 3: En este esquema se incorpora la puesta en marcha de espacios multiactorales de gestión, en los que intervienen representantes de los beneficiarios, el gobierno y las propias organizaciones sociales.

Bibliografía

- Almansi, Florencia (2005). “Política de vivienda en Argentina. El microfinanciamiento dirigido al mejoramiento habitacional”, Tesis de maestría, Flacso.
- Catenazzi, Andrea y Magdalena Chiara (2009). “La participación como estrategia de la gestión”, en Chiara, Magdalena y María Mercedes Di Virgilio (orgs.), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, Buenos Aires, Prometeo-Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Chiara, Magdalena (2006). “Los componentes de una estrategia de articulación de actores en el diseño e implementación de políticas sociales”, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, mimeo.
- Clemente, Adriana y Catalina Smulovitz (2004). *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*, Buenos Aires, IIED.
- Clichevsky, Nora y Magdalena Chiara (2000). “Informe final: evaluación social del programa Mejoramiento de Barrios. Contrato de Préstamo 940/OC-AR”, Promebabid, mimeo.
- Cunill Grau, Nuria (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, CLAD-Nueva Sociedad.

- Di Virgilio, María Mercedes (2004). *¿Existen oportunidades para la creación de valor público durante la implementación de los programas sociales? La implementación del Promeba en el Gran Buenos Aires (Argentina, 2002-2003)*, Washington D.C., Indes-BID.
- Di Virgilio, María Mercedes y Daniel Galizzi (2009). “Los actores en el entramado de la gestión de la política social: una aproximación conceptual y elementos para el análisis”, en Chiara, Magdalena y María Mercedes Di Virgilio (orgs.), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, Buenos Aires, Prometeo Libros-Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Estambul + 5 (2001). *Examen y evaluación de los progresos realizados cinco años después de Hábitat II*, Buenos Aires, Ministerio de Economía.
- Fernández Wagner, Raúl (s/d). “Los programas de mejoramiento barrial en América Latina”, disponible en: www.urbared.ungs.edu.ar
- Grompone, Romeo (2005). “Posibilidades y límites de algunas experiencias de promoción de la participación ciudadana en el Perú”, en Zárate Ardela, Patricia (ed.), *Participación ciudadana y democracia. Perspectiva crítica y análisis de experiencias locales*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Herzer, Hilda, María Mercedes Di Virgilio, Adriana Redondo, Silvia Lago Martínez, Máximo Lanzetta y María Carla Rodríguez (1998). “Hábitat popular, organizaciones territoriales y gobierno local en el área metropolitana de Buenos Aires. Análisis comparativo de dos estudios de caso”, Informe final de investigación, Universidad de Buenos Aires.
- Marichelar, Gabriela (2008). “Plan Federal de Emergencia Habitacional. Fomento de la emergencia en la Provincia de Buenos Aires”, ponencia presentada en el Seminario Ciudad y Programas Habitacionales, Buenos Aires.
- Mendoza, Mariana (2008). “La participación de las organizaciones sociales en el proceso de urbanización en Villa Tranquila”, mimeo.
- Merlinsky, María Gabriela (1997). “Hábitat, territorio y microemprendimientos en el Conurbano”, en Herzer, Hilda (comp.), *Postales urbanas del final del milenio. Una construcción de muchos*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani-Oficina de Publicaciones del CBC.
- Pisoni, Carlos Adrian (2002). “Desarrollo social a través de la gestión asociada del hábitat de la pobreza”, ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales, Buenos Aires.
- Rodríguez, María Clara y Fernando Ostuni (en prensa). “Del proceso cooperativo al proceso kaskiano”, en Cuenya, Beatriz (comp.), *Políticas urbanas en debate*.
- Rodríguez, María Clara, María Mercedes Di Virgilio, Valeria Procupez, Marcela Vio, Fernando Ostuni, Mariana Mendoza y Betsy Morales (2007). “Producción social del hábitat y políticas en el área metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros”, Documento de trabajo N° 49, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires.
- Rodulfo, María Beatriz, Jorge Fuentes y Alejandro Sabsay (1997). “Líneas de acción: fondos de crédito”, en Pérez Coscio, Luis (comp.), *Mejoramiento habitacional en*

Argentina: estrategias de crédito y asistencia técnica para sectores populares, Buenos Aires, IIED-Secretaría de Desarrollo Social de la Nación-Ficong.

Rodulfo, María Beatriz, Jorge Fuentes, Alejandro Sabsay y Rita Calógero (1999). “Mejoramiento habitacional, líneas de acción: fondos de crédito”, en Pérez Coscio, Luis (comp.), *Calidad, fortalecimiento y sostenibilidad en los programas de crédito y asistencia técnica para el mejoramiento habitacional en Argentina*, Buenos Aires, IIED-Secretaría de Desarrollo Social de la Nación-Ficong.

Unidad Ejecutora Municipal (2005). “Diagnóstico social Promeba”, Municipio de Avellaneda, mimeo.

Velásquez, Fabio, María Teresa Muñoz y Esperanza González (1992). “Gestión local de servicios públicos en Colombia: agua potable, alcantarillado y basura. Los casos de Armenia y Santander de Quilichao”, en Rodríguez, Alfredo y Fabio Velásquez (eds.), *Municipios y servicios públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*, Santiago de Chile, Ediciones Sur.

Palabras clave

producción social del hábitat – organizaciones sociales – políticas públicas – participación – hábitat popular

Key words

social production of habitat – social organizations – public policies – participation – popular habitat

Abstract

Since the 1990s in the metropolitan area of Buenos Aires a significant number of social organizations began to get involved in social production of habitat, through their participation in social programs aimed at popular habitat. This paper analyzes the participation of organizations in the implementation of these programs, their territorial insertion, the type of networks and interventions that they generate and the relationships built with the families benefited from the programs. We conclude that the programs and the social organizations are integrated through complex networks of actors which change their settings depending on the actors who are part of them, the experiences of previous attempts to participation and the ways they manage conflicts and tensions which are intrinsic to the process participation. Finally, we propose three scenarios of participation for defining the link between programs and organizations in connection with socio-territorial configurations of each intervention.

Las estrategias de la UCR frente a la ley de internas abiertas y las elecciones legislativas de 2005

FERNANDO PEDROSA

Universidad de Buenos Aires, Argentina

ferpedrosa@gmail.com

Este trabajo busca profundizar en las estrategias de la Unión Cívica Radical (UCR) frente a las elecciones legislativas nacionales del año 2005. En esa ocasión, el proceso se desarrolló bajo el imperio de la Ley 25.611, conocida en forma coloquial como la “ley de internas abiertas”, vigente desde el año 2002 pero que nunca había sido aplicada hasta entonces. Finalmente se presentará un estudio de caso para profundizar detalladamente sobre las estrategias partidarias y sus resultados.

I. Introducción

Este trabajo busca profundizar en las estrategias de la Unión Cívica Radical (UCR) frente a las elecciones legislativas nacionales del año 2005¹. En esa ocasión, el proceso se desarrolló bajo el imperio de la Ley 25.611, conocida en forma coloquial como la “ley de internas abiertas”, vigente desde el año 2002 pero que nunca había sido aplicada hasta entonces. Dado que fue la única elección nacional regida por una legislación de este tipo², todo el proceso de selección de candidatos se convierte en un laboratorio para observar cómo los distintos partidos generaron estrategias (de resistencia y adaptación) para afrontar las nuevas exigencias del Estado y su “intromisión” dentro de la vida organizativa. El estudio propuesto en este trabajo adquiere mayor relevancia debido a la situación actual del país donde se sigue debatiendo la aplicación o no de la Ley 26.571, conocida como ley de internas abiertas simultáneas y obligatorias, con vistas a la renovación presidencial y legislativa prevista para el año 2011.

¹ El 23 de octubre de 2005 se realizaron las elecciones nacionales legislativas de medio término. Como prescribe la Constitución argentina, cada dos años se debe renovar la mitad de la Cámara de Diputados nacionales (127 sobre un total de 257) y un tercio de los senadores (24 sobre 72). Así, corresponde que todas las provincias elijan diputados pero que sólo 8 de ellas por vez elijan senadores nacionales en cada fecha de elecciones.

² En las presidenciales del año 2003 había sido “suspendida” por una “única vez” y fue aplicada por primera vez en la elección aquí estudiada. Primera y única vez, ya que fue derogada en el año 2006 mediante un acuerdo de todas las bancadas.

El caso de la UCR resulta interesante, principalmente, por dos motivos. Primero, porque es un partido con una dinámica vida interna y acostumbrado a realizar elecciones para definir el reparto del poder de la organización. Sin embargo, con algunas excepciones, estos procesos de selección de sus autoridades y sus candidatos a cargos de elección popular se realizaron en forma cerrada (De Luca, Jones y Tula, 2003). Por esto, la experiencia de hacerlo en forma abierta a todos los ciudadanos facilita nueva información para explorar qué efectos produjo en su entramado interno y en las relaciones entre los distintos grupos que disputaban el poder partidario.

En segundo lugar, la UCR resultó ser el partido que realizó el mayor número de comicios internos abiertos en todos los distritos del país. Si bien este tipo de elecciones internas abiertas era obligatorio, el articulado de la ley ofrecía la posibilidad de evitarlas a través de la conformación de listas únicas. Esto permite realizar un análisis comparado sobre las consecuencias que generó la decisión de realizar o no internas abiertas con los resultados finalmente obtenidos en el marco de la competencia electoral, tanto entre las distintas organizaciones partidarias como dentro de cada una de ellas.

Finalmente, se presentará el estudio de un caso —la elección realizada en el distrito capital del país, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires— para poder profundizar detalladamente sobre las estrategias partidarias y sus resultados.

II. El marco legal y los procesos de selección de candidatos en las elecciones legislativas de 2005

La selección de candidatos para cargos de elección popular es una función clave de los partidos políticos en los sistemas democráticos. El estudio de estos procesos permite observar el funcionamiento partidario en uno de sus momentos más conflictivos y, por ello, puede arrojar información que permita conocer sus dinámicas internas de manera más profunda (Rahat y Hazan, 2001). Debido a esto, en los últimos tiempos ha aumentado la atención de los investigadores en el tema, especialmente en lo referido a los partidos de los países de América Latina³.

Como se afirmó en la introducción, durante el año 2005 en Argentina existía una normativa legal que determinaba la forma en que los partidos debían realizar la selección de algunos de sus candidatos (presidente y vicepresidente, senadores y diputados nacionales): la Ley 25.611. El contexto en que se aprobó aquella ley de internas abiertas fue particularmente problemático ya que se originó en la crisis que vivió el país durante los años 2001-2003.

En el plano político había que atender señales importantes, ya que hacían a la frágil gobernabilidad del país, principalmente por la movilización espontánea y desorganizada de las clases medias y la más organizada de los sectores piqueteros, la presión de la prensa, la agresión a los dirigentes políticos en las calles; en definitiva, el repudio a todo lo que viniese de las instituciones políticas formales (Rossi, 2005).

El entonces presidente Eduardo Duhalde consideraba que una ley de estas características ayudaría a atemperar los reclamos de una sociedad que demandaba fuertes gestos de una clase política deslegitimada y arrinconada por una crisis sin precedentes⁴. Tanto el proceso de reglamentación de la ley, posterior a su sanción en el Congreso, como la impugnación realizada por la justicia electoral y su posterior suspensión —sobre la que aquí no se abundará en detalles— reflejaron la complejidad de la intervención que se proponía el Estado y la imposibilidad de concretar en torno a la legislación un imprescindible consenso que la hiciera aplicable⁵.

La Ley N° 25.611, sancionada el 19 junio de 2002, introducía la obligatoriedad de la realización de internas abiertas modificando a la ley que regía con anterioridad (la Ley N° 23.298). En su artículo 4° preveía que:

... en los partidos políticos o alianzas electorales nacionales la elección de los candidatos a presidente y vicepresidente, así como la de los candidatos a senadores y diputados nacionales se realizarán a través de internas abiertas.

La falta de obligatoriedad para los votantes resultaba una decisión clave también incorporada al artículo 4°: “El voto será secreto y no obligatorio”. En el contexto de cuestionamiento que sufrían las organizaciones partidarias no era de esperar una importante participación de votantes no afiliados, sobre todo en momentos que había un auge de instancias alternativas de participación política (Rossi, 2005).

El artículo también preveía que se utilizaría el mismo padrón (censo) electoral válido para los comicios generales, es decir, que dentro de él no constaría ninguna distinción entre afiliados y no afiliados. El extenso artí-

³ Por ejemplo, Siavelis y Morgenstern (2008) y Freidenberg y Alcántara (2009).

⁴ En este mismo contexto debe considerarse la sanción de la Ley 25.600 que regulaba el financiamiento partidario (Ferreira Rubio, 2003).

⁵ Un juez con competencia electoral declaró la inconstitucionalidad del artículo 7 de la Ley 25.611 por considerarlo contrario al artículo 38 de la Constitución Nacional. En el mismo acto declaró la inconstitucionalidad de varios decretos modificatorios de la ley (entre ellos los decretos 1.397/02 y 1.578/02, también por contraponerse con lo previsto en la Constitución Nacional). Para profundizar en esta situación ver Hernández y Belisle (h) (2006) y De Luca (2004).

culo 4° continuaba delineando cómo debería ser en lo sucesivo el acto electoral interno de los partidos políticos:

... el voto será secreto y no obligatorio. Los ciudadanos podrán votar en la elección interna abierta de un solo partido o alianza (...) La elección de los candidatos a presidente y vicepresidente se hará por fórmula y será proclamada la candidatura de la fórmula presidencial que haya obtenido la mayoría simple de votos afirmativos válidos emitidos.

En el artículo 7° se prescribía que las internas abiertas debían ser simultáneas para todos los partidos políticos o alianzas electorales. Esto significaba que debían realizar las elecciones el mismo día, de modo de evitar manipulaciones como que los afiliados de un partido participen de las internas de un partido rival para favorecer o perjudicar a un candidato determinado. Esto podía ocurrir por acuerdos cruzados entre dirigentes o directamente por intervención directa de un partido sobre otro⁶. Para esto, el artículo 4° disponía que se debía votar con el Documento Nacional de Identidad (DNI) y que éste debía sellarse luego de haber sufragado, de modo de impedir que haya personas que intenten participar en más de una interna. Sin embargo, esto no podía evitar que, si un partido no realizara internas por presentar una lista única, entonces sus afiliados quedaran “disponibles” para hacerlo en la interna de otro partido.

En el artículo 6° se establecía que los partidos políticos debían adecuar su carta orgánica a las disposiciones de la ley en el plazo de los 90 días a partir de que entrara en vigencia. Por otra parte, ponía un fuerte freno a quienes, una vez derrotados en una elección interna, quisieran emigrar a otros partidos o crear estructuras propias. La ley determinaba que aquel que perdiese la elección interna quedaría excluido para competir con otra agrupación.

En las elecciones internas abiertas los precandidatos sólo podrán serlo por UN (1) partido político o alianza electoral nacional y para UN (1) cargo electivo o categoría (...) Quedan inhibidos de participar como candidatos en la elección

⁶ Esta situación es una práctica bastante habitual que continúa hasta hoy en día. “Muchos punteros del PJ en la provincia han afiliado más de trescientas mil personas en los padrones radicales y peronistas, hecho que hemos denunciado ante la Junta Electoral del partido. Pero además, lo mismo pasó con las listas cruzadas con partidos vecinales” (Declaraciones del presidente de la UCR de la Provincia de Buenos Aires Miguel Bazze extraídas de www.ciudadypvincia.com).

general por otra fuerza política, quienes hayan sido derrotados en las elecciones internas de su partido o alianza electoral.

Para los peronistas no era una decisión extraordinaria competir por fuera de la estructura del Partido Justicialista con el fin de plebiscitar liderazgos para luego volver a ingresar al partido con más fuerza (Baeza Belda, 2008). Por lo cual podría pensarse que esas líneas estaban dirigidas a la misma interna peronista buscando evitar fugas dentro del partido que conducía, entonces precariamente, el mismo presidente Duhalde.

Por medio de un decreto posterior (N° 1.397/02) el Poder Ejecutivo incorporó a la ley un elemento determinante para otorgar una salida alternativa a los partidos que no deseaban sumergirse en un proceso conflictivo como el de elecciones internas abiertas.

Art. 20°. - Los partidos políticos o alianzas que aprueben una sola lista no estarán obligados a hacer elecciones internas en la categoría de la lista. Se considerarán cumplidas las normas del artículo 29 bis de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos y de la ley N° 25.611.

Si bien la publicidad oficial ponía el acento en las posibilidades que la nueva reglamentación ofrecía para renovar a los cuestionados partidos políticos mediante las internas abiertas, a la vez se brindaba una posibilidad para que los partidos eludieran su realización logrando acuerdos internos que desembocaran en listas únicas. En ese caso, el Estado no se inmiscuía y acataba la decisión de las cúpulas del partido.

En esa grieta que les ofrecía la ley, aquellos partidos que podían moverse con mayor flexibilidad lograron volcar la situación a su favor y así no someterse al proceso de internas abiertas, cosa que, por otra parte, ya estaban habituados a hacer, sobre todo los más chicos, como señaló De Luca (2005). El Partido Justicialista también es un ejemplo de esto. A partir de un armado organizativo donde la informalidad es la regla, puede enfrentar con mayor eficiencia un entorno cambiante y, en ocasiones, hostil (Levitsky, 2005). En cambio, quienes estaban condicionados por un armado organizativo más rígido (Malamud, 2008) caracterizado por la mayor institucionalización de las reglas internas tendrían menos posibilidades de eludir la aplicación de la ley de internas abiertas. Este fue el caso de la UCR.

III. El contexto político y los procesos de selección de candidatos en las elecciones legislativas del año 2005

Las elecciones legislativas nacionales del año 2005 fueron muy importantes en la coyuntura de recomposición que atravesaba el sistema político argentino, todavía bajo las consecuencias de la crisis de 2001-2003. En este marco, las diversas estrategias con que los partidos encararon el proceso electoral —entre ellas la selección de sus propios candidatos— resultan también de trascendencia para comprender su posterior desarrollo como también el devenir político del país. Sobre todo, porque el proceso electoral servía para mensurar la verdadera capacidad electoral de los actores, tanto del oficialismo como de la oposición.

La imposibilidad de realizar un segundo turno electoral en las presidenciales de 2003 —por la renuncia a participar del candidato Carlos Menem— había consagrado automáticamente a Néstor Kirchner como presidente, a pesar de contar con el escaso 22,4 por ciento de los votos que había obtenido en la primera vuelta. Así, los diversos analistas, los medios de comunicación y la clase política juzgaban que los resultados de las elecciones de 2005 actuarían a modo de plebiscito sobre los dos primeros años de la gestión del Presidente.

La elección se convirtió también en un paso clave en la lucha por imponer el liderazgo de Néstor Kirchner dentro del propio partido. Si bien el bloque legislativo del Partido Justicialista era mayoritario en el Congreso, no respondía al sector presidencial ya que un importante número aún mantenía su fidelidad al ex presidente Eduardo Duhalde, sobre todo, de los integrantes del numeroso bloque de la Provincia de Buenos Aires.

Por ello, la pelea principal para definir el pleito interno del peronismo se concentró en la disputa por una banca de senador por el distrito bonaerense que enfrentaba a la esposa del presidente Kirchner con la del ex presidente Duhalde. Más allá de la excusa formal del enfrentamiento, la presencia de las esposas de los dos caudillos que disputaban sordamente el dominio de la mayor maquinaria política del país (el Partido Justicialista de la Provincia de Buenos Aires) ponía en claro el enfrentamiento por el poder partidario.

En la UCR esta elección también cobraba importancia por la conflictiva situación que vivía el partido. Luego de la crisis que derivó en el fin del gobierno de De la Rúa, la UCR obtuvo la peor votación de su historia, llegando apenas a un 2,34 por ciento de los votos en la elección presidencial de 2003. Sin embargo, aún mantenía un importante número de legisladores y un porcentaje importante de ellos se ponían en juego en esta elección.

En el plano interno la disputa entre dirigentes parecía no tener retorno e, incluso, había llegado a estrados judiciales para resolver la candidatura presidencial de 2003, en medio de acusaciones cruzadas de fraude en la definición de la elección interna. Los distintos grupos internos buscaban consolidarse internamente con triunfos o, al menos, buenos resultados electorales en sus provincias. De conseguir este objetivo se obtendría un aumento del reconocimiento político para el líder provincial triunfante y aumentaría su poder interno ingresando nuevos diputados al bloque legislativo del partido.

Una vez allí, el siguiente paso sería disputar el poder dentro del mismo bloque como una forma de obtener mayores cuotas de poder partidario. El objetivo estaba claro, se buscaba terciar desde allí en la selección de candidatos para la elección presidencial que se realizaría dos años después a la aquí analizada. Entonces, el acceso a la banca de diputado también se convertía en un elemento decisivo en la resolución de los conflictos internos del partido y por ello las elecciones internas para estos cargos adquirieron una importancia suplementaria.

[El ex gobernador] Rozas recién lo está planeando, pero la idea es que, una vez elegido diputado, dispute la jefatura del bloque. Se trata de un lugar codiciado, que garantiza visibilidad pública, una tribuna cotidiana para hablar en la Cámara y una cuota de poder para negociar con el peronismo y que le permitiría mantener el protagonismo a partir de diciembre, cuando dejará la presidencia del partido. El problema es que hay otros dirigentes dispuestos a pelear el espacio (...) El lugar institucional y la exposición natural que garantiza la jefatura del bloque contribuiría a fortalecer el objetivo final de Rozas. En el 2003 prefirió dejar pasar la oportunidad, consciente de que el radicalismo se encontraba en el subsuelo de su popularidad. Ahora, con su partido algo recuperado, el chaqueño aspira a convertir en realidad su viejo sueño [de ser candidato a presidente] (diario *Clarín*, 23/10/03).

Esto ocurría porque la implosión de las estructuras partidarias posterior a la crisis de 2001 había erosionado —cuando no eliminado— los marcos habituales de resolución de conflictos dentro de las mismas organizaciones partidarias y esto se observó particularmente tanto en el peronismo como en el mismo partido radical.

IV. Origen, desarrollo organizativo y cultura institucional de la UCR

A pesar de ser un partido muy importante en la historia política del país, es bastante poco lo que se sabe sobre el funcionamiento interno de la UCR, sobre todo si se lo compara con los resultados de investigaciones realizadas sobre el Partido Justicialista. Por ello, en las próximas páginas se avanzará también en sistematizar cuestiones referidas al funcionamiento interno de los radicales, sin lo cual sería más difícil comprender las estrategias con las que encaró el proceso electoral del año 2005.

Las tensiones combinadas entre los desafíos del entorno sobre el que actúa la organización partidaria y las dinámicas propias de la vida interna del partido constriñen las opciones estratégicas de los actores, enmarcando y regulando los procesos internos a través de las leyes electorales y los reglamentos y estatutos internos. Sin embargo, la existencia de estas restricciones también estimula la aparición de prácticas informales que hacen los procesos internos cuestiones más complejas e inciertas que lo previsto inicialmente en documentos escritos⁷.

La UCR es, junto a su tradicional adversario el Partido Justicialista, uno de los principales partidos políticos argentinos. Lleva más de cien años de existencia y ha ganado las elecciones presidenciales en siete oportunidades. En su historia se ha consolidado una importante cultura interna que realza la importancia de la organización formal, aunque esto también ha sido parte de una construcción discursiva de sus élites dirigentes que intentaron asemejarlo a los tradicionales partidos de integración de masas europeos.

Algunos estudios han mostrado que el partido radical puede ser visto como una organización altamente disciplinada (Jones, 2001), coherente en sus dimensiones organizativa, ideológica y programática (Ruiz Rodríguez, 2003), con significativos niveles de distribución de incentivos colectivos y con una élite escasamente renovada desde el inicio de la transición democrática, que mantiene, además, un férreo control sobre la estructura (Malamud, 1994). Para los radicales el poder partidario es equivalente al control de la estructura y sus distintas “zonas de incertidumbre” (Escudero, 2001; Tcach, 2002).

⁷ En este sentido, resulta trascendente entender el accionar de las organizaciones partidarias como el resultado de una combinación de estrategias formales e informales, sobre todo de este último tipo. La literatura sobre las instituciones informales en la práctica cotidiana de los partidos ha ido en aumento y permite encarar su estudio de una manera más efectiva (Levitsky, 2005; Pedrosa, 2004). Esto se observa, sobre todo, en América Latina donde este tipo de prácticas, a veces convertidas en verdaderas instituciones, resulta más la norma que la excepción (O'Donnell, 1996; Levitsky y Helmke, 2006).

En estos términos, la UCR ha sido señalada como un partido con una pesada estructura organizativa que monopolizaba las decisiones trascendentes y que se alineaba bajo el liderazgo de Raúl Alfonsín (Acuña, 1998; Delgado, 2003). Además, se ha indicado que durante los más de cien años de existencia ha estado caracterizada por un alto nivel de institucionalización organizativa y con un importante grado de competición interna para seleccionar líderes y candidatos (De Luca, Jones y Tula, 2002).

Asimismo, la adversidad histórica ha generado en sus miembros un orgullo por pertenecer al partido y una valoración (casi excesiva) sobre la importancia del mismo (Ollier, 2001). Esto puede ser visto como producto de una determinada concepción de partido, asimilada a una organización de carácter estático, igual a sí misma desde sus inicios, muy poco atenta a lo que sucede en el entorno y formada por una masa de afiliados más o menos voluble que debe ser ordenada y conducida (Rodríguez, 1993).

Si bien algunos trabajos han descrito la existencia de fuertes prácticas informales en el funcionamiento cotidiano del partido que también influyen en la actividad de sus cuerpos formales (Pedrosa, 2004), sería erróneo afirmar que todas las estructuras formales están altamente institucionalizadas dentro del partido. Sin embargo, algunas de ellas, sobre todo las referidas a la resolución de los conflictos internos por vías electorales, han alcanzado importantes grados de institucionalización y también de apego a la formalidad prevista.

IV.1. El desarrollo organizativo de la UCR previo a la elección legislativa del 2005

La organización interna de la UCR está basada en el modelo federal previsto en la Constitución Argentina⁸. Por esto, más que un solo proceso de selección de candidatos a autoridades o legisladores, el partido se enfrenta a 24 elecciones que se encuentran cruzadas por dinámicas internas muy distintas y autónomas. Puesto que en Buenos Aires, la Capital, Córdoba y Santa Fe está localizado el 65 por ciento de la población, existe un predominio de los distritos más grandes a la hora de contar con los bloques de delegados mayoritarios o el mayor poder de negociación interno. Sin embargo, la importancia de las provincias tampoco es unidimensional. Su peso en el partido es variable. Las diferencias entre unidades provinciales están dadas

⁸ Según el artículo 6º de la Carta Orgánica de la UCR: “La Capital Federal y las provincias enviarán a la Convención Nacional un número de delegados igual a la representación al Congreso Nacional”.

por su población, la cantidad de votos que aportan, el éxito electoral, los recursos que manejan o por la existencia de dirigentes con fuertes liderazgos (locales o nacionales). Aquellas que se distinguen por algunos de estos atributos poseen un importante grado de autonomía y poder propio, al margen del previsto en la Carta Orgánica.

Si bien la historia de la UCR, traducida en tradiciones organizativas, está internalizada por sus dirigentes y militantes, esto no significa que los conflictos internos a lo largo del tiempo se hayan resuelto sin mayores consecuencias para la estabilidad organizativa: la inestabilidad interna de la UCR es un dato que caracterizó al partido hasta al año 1983, lo que se observó en las constantes divisiones y huidas de dirigentes y militantes hacia otras agrupaciones, muchos de ellos, hacia el peronismo⁹.

El proceso de cambio organizativo que el partido completó entre 1982 y 1983 implicó un giro frente a esta historia de rupturas y divisiones. Con el advenimiento del liderazgo de Alfonsín no volvieron a repetirse fenómenos de la magnitud de décadas anteriores¹⁰. Esto no deja de ser un importante indicador del fortalecimiento de la coalición dominante del partido, del liderazgo del ex Presidente y del alto grado de institucionalización de la UCR por aquellos años.

Las elecciones internas son espacios claves dentro de la política partidaria de la UCR y, más allá del cargo en disputa, es un momento muy intensamente vivido por los militantes y afiliados radicales. Las “internas” son el lugar donde se descarga la tensión y conflictividad de la política radical y, como tal, siempre fueron un espacio de resolución de conflictos necesario para evitar la implosión del partido y, por ello, reconocido en su legitimidad por los actores internos que allí ganaban y perdían¹¹. A partir del retorno de

⁹ Desde las primeras elecciones democráticas de 1916, varias listas llamadas UCR (o denominaciones similares) competían entre sí en las elecciones. Por ejemplo, las elecciones de presidente y vice de 1916, 1922 y 1928 (en esta ocasión con cinco listas: la lista oficial, Unión Cívica Radical y también la UCR Principista, la UCR Bloquista, la UCR Intransigente y la UCR Roja). En las presidenciales del año 1946, entre las principales cinco fórmulas cuatro llevaban el nombre UCR, incluyendo la que encabezaba Perón. Los partidos eran los siguientes: Partido Laborista y UCR Junta Renovadora; Unión Democrática (UCR-PS-PDP y PC; UCR Bloquista; UCR Santiago del Estero; y UCR Lencinista). La UCR también concurrió dividida en las siguientes elecciones nacionales: convencionales constituyentes del año 1957; presidente y vice, año 1958; para legisladores nacionales del año 1960; para legisladores y gobernadores, año 1961; y para presidente y vice, año 1963.

¹⁰ Las escisiones, formadas al calor de la crisis de 2001, Recrear y ARI, si bien potentes electoralmente, fueron conformadas alrededor de dirigentes que no poseían importante peso político o territorial dentro del partido.

¹¹ “En un sistema caracterizado por contener fuertes subculturas políticas, es muy importante garantizar la convivencia, lo cual requiere la aceptación de un marco reglamentario común: la legalidad” (Lomnitz, 2002: 7).

la democracia en el país y hasta la crisis el año 2001, las reglas de juego internas fueron aceptadas por los radicales como el espacio natural donde desembocan los conflictos y se legitimaban los liderazgos.

Durante el periodo de mayor fortaleza del liderazgo alfonsinista (1983-1989), la selección de candidatos (si bien muchas veces a partir de la realización de elecciones internas) se estructuraba en torno de la coalición dominante nacional del partido, lo que popularmente se denomina como “el aparato”. El fin del gobierno de Alfonsín y las sucesivas derrotas electorales que la UCR sufrió durante el ciclo menemista (1989-1999) fueron menguando el poder de Alfonsín y aumentando el descontento interno con su liderazgo. Otros dirigentes comenzaron a amenazar la posición de la coalición dominante alfonsinista, sobre todo Fernando De la Rúa, quien desde su asunción en la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (1994) aparecía con las mayores chances de convertirse en el nuevo líder radical.

El dato más importante a resaltar es que a medida que el liderazgo nacional se iba debilitando (sobre todo a partir de la salida de Alfonsín de la Presidencia de la Nación en 1989), los liderazgos provinciales y municipales comenzaban a consolidarse a costa de éste. Sostenidos en favorables resultados electorales y con manejo de importantes recursos, los gobernadores e intendentes comenzaron a ser figuras cada vez más trascendentes en las definiciones políticas del partido.

Frente al escaso apoyo electoral de los liderazgos nacionales, quienes ocupan los cargos ejecutivos subnacionales intentaron imponer las agendas dentro del partido tanto como condicionar las distintas candidaturas nacionales. Esta situación llevó a una creciente confrontación con la coalición dominante nacional que pretendía seguir funcionando como en los años de oro del alfonsinismo, monopolizando las decisiones e ignorando el drástico cambio sufrido tanto en el entorno de la organización como en su plano interno¹².

Así, la toma de decisiones del partido aumentó drásticamente su fragmentación en los diversos estamentos del organigrama partidario, influida por los intereses inmediatos y la estructura de oportunidades de cada dirigente en su espacio geográfico respectivo. “Provincializar” al partido era una estrategia para protegerlo de la debacle nacional, pero, al mismo tiempo, implicaba cuestionar su estructuración nacional, sus liderazgos y sus políticas porque no favorecían, más bien perjudicaban, los intereses inmediatos del partido a nivel subnacional.

En ocasiones, incluso, tomando posiciones contrarias a las definidas orgánicamente por el partido para de este modo obtener recursos de un

¹² “Las grandes decisiones comenzaron a tomarse dentro de grupos reducidos y así se cimentó una suerte de abandono interior de la democracia de enormes consecuencias para la vida institucional de la UCR” (Acuña, 1998: 106).

Poder Ejecutivo Nacional conducido por el peronismo. Sin embargo, también es preciso señalar que durante los años noventa esto significaba diferenciarse coyunturalmente, pero sin romper totalmente los lazos con el partido, y menos aún significaba incorporarse a otra organización. El interés de los dirigentes provinciales se centraba en ganar la próxima elección, pero también en dejar abierta la posibilidad futura de pelear por espacios de conducción partidario o cargos de elección popular nacionales.

Este límite también se cruzó luego de 2001, marcando el fin de esta etapa de homogeneidad y relativa disciplina interna que había comenzado en 1983 y cuyo resquebrajamiento se insinuaba desde 1989. Su punto culminante fue la creación del radicalismo K y la incorporación del entonces gobernador mendocino Julio C. Cobos como vicepresidente de Cristina Fernández de Kirchner en las elecciones del año 2007¹³.

Frente a la dimensión de la crisis y la caída electoral inaugurada a partir del año 2001, los dirigentes más cercanos a Alfonsín cerraron filas, aun con sus diferencias, consolidando una más reducida coalición dominante y generando diversas estrategias para mantenerse en sus posiciones de poder a través del control de los órganos partidarios nacionales y de la concreción de una alianza parlamentaria con el entonces presidente Duhalde, sucesor del renunciante De la Rúa. Esta apuesta resultó finalmente exitosa, a pesar del notorio desgaste externo e interno que sufrían y de los cuestionamientos cada vez más importantes de otros sectores partidarios.

Estas estrategias estuvieron caracterizadas por una mayor oclusión de los mecanismos de acceso al poder partidario, sobre todo en lo referido a la línea política, la promoción de las carreras partidarias, la obtención de las distintas candidaturas a cargos de elección popular y un sólido control de las reglas de juego y resolución de conflictos que, en general, se definían a favor del aparato¹⁴.

Mediante una combinación de incentivos materiales, colectivos, relaciones personales y capacidad de sanción¹⁵, lograron mantener el control

¹³ Las cifras son contundentes: 6 de los 7 gobernadores radicales se incorporaron a este espacio como también numerosos intendentes y legisladores.

¹⁴ Otra cosa ocurrió en la Provincia de Buenos Aires, donde la precandidata a senadora con mayor aval entre la militancia no pudo ocupar ese cargo. "Por medio de una carta abierta en la que descargó todo su enojo contra los jefes de la UCR bonaerenses, Margarita Stolbizer renunció a ser candidata a senadora nacional (...) en medio de la puja suscitada (...) por esa postulación. Se refería al ex presidente Raúl Alfonsín y a los jefes de las principales corrientes de la UCR bonaerense (...) quienes hace un mes decidieron remover a Stolbizer del primer lugar de la lista de senadores y reemplazarla (...) Desde entonces Stolbizer obtuvo el apoyo de varios intendentes, diputados y dirigentes de la provincia que, sin embargo, no le alcanzaron para torcer la mano de los poderosos jefes distritales, aunque sí provocaron un revuelo partidario que no terminará con esta renuncia" (diario *La Nación*, 03/06/05).

sobre el sector de la militancia más apegada a la organización partidaria que es, finalmente, el que ocupa los cargos partidarios nacionales y provinciales. Así fue como se mantuvo el dominio sobre la estructura del partido, sobre los delegados a las convenciones y plenarios, los cuadros intermedios y la militancia superviviente a las crisis que, en muchas ocasiones, los mismos gobernadores o intendentes, con todos sus recursos, no lograban permear.

A pesar de ser un dirigente con proyección nacional (se especula con que podría ser candidato a vicepresidente de una coalición oficialista) Cobos sufrió un papelón en la convención partidaria de Rosario. Los 13 convencionales de la UCR que representaban a Mendoza estuvieron en Rosario a pesar de que Cobos había decidido no ir. El hecho reveló lo que muchos ya saben dentro del partido centenario: que la estructura partidaria del radicalismo mendocino responde al presidente del Comité Nacional, Roberto Iglesias y no a [el entonces gobernador] Cobos (diario *Clarín digital*, 27/08/06).

En este contexto, la UCR acentuó un proceso de descomposición interna que proyectó un curioso fenómeno: la coalición dominante nacional fue fortaleciendo su poder interno paralelamente a que el poder electoral de los dirigentes que la integraban se reducía drásticamente. Esta fue la principal crítica de los dirigentes que, a la inversa, obtenían importantes resultados electorales que luego no se traducían en mayor poder en la política partidaria interna.

Esto planteaba una situación paradójica, ya que el ámbito provincial es el espacio más importante de la política argentina y donde los gobernadores poseen una amplia gama de recursos (De Luca, Jones y Tula, 2009). Sin embargo, la coalición dominante del partido buscaba sostenerse sin ellos, incluso, contra ellos¹⁵. Pronto, muchos de estos dirigentes provinciales comenzaron a saltar las fronteras de la organización, atraídos por una mayor libertad de acción. Entre ellos, los ya mencionados radicales K y también quienes —sin poseer cargos ejecutivos— poseían mejores posibilidades electorales, como Elisa Carrió y Ricardo López Murphy.

Todos estos dirigentes comenzaban a buscar nuevos espacios donde evitar el desprestigio del partido o el veto de una conducción que personifi-

¹⁵ “... el radicalismo decidió expulsar a uno de los jefes comunales por sus críticas al partido. Para el Tribunal de Disciplina provincial, el intendente Héctor Miguel Castro, ‘dejó de tener espíritu de pertenencia’ por ‘adherir a la política oficial’. El anuncio fue formulado hoy por el presidente del Tribunal de Disciplina” (www.bloqueucr.gov.ar; 20/04/07).

¹⁶ Sobre la influencia de la inestabilidad política a nivel nacional y provincial ver Carrizo y Galván (2006).

caba el conocido teorema de la oligarquización de los partidos elaborado por Robert Michels. Con este desalentador panorama, la UCR debía hacer frente a la elección legislativa del 2005 y —previamente— al proceso de selección de candidatos regido por la Ley 25.611.

V. La UCR y las elecciones legislativas del año 2005. Selección de candidatos y campaña en medio de la crisis

En el marco de la crisis partidaria anteriormente descrita, las campañas realizadas en cada distrito electoral no poseían un hilo central, ni compartían discursos, liderazgos o estrategias comunes. Las estrategias electorales llevadas adelante en cada provincia son otra muestra de este cuadro de fragmentación y falta de estructuración nacional que sufría entonces la UCR.

La información presentada en el Cuadro 1 grafica las complicaciones existentes para encarar el análisis de las estrategias partidarias de un modo integral. Lo único que aparece como elemento común es la fragmentación de la organización y esto se refleja en la adopción de alianzas diversas, incluso contradictorias. Las distintas estrategias llevadas adelante por la UCR incluyen alianzas con partidos claramente ubicados en la centro-derecha del arco político (Acción por la República, Recrear, Acción Chaqueña, Partido Liberal de Corrientes y el Partido Federal, entre otros), hasta frentes con corrientes de izquierda más extremas como Patria Libre en Neuquén, pasando por acuerdos con partidos de centro izquierda (Partido Intransigente, Partido Socialista y Frente Grande). A la vez, en varios distritos se concretaron alianzas con los peronistas kirchneristas y, finalmente, en 11 distritos electorales la UCR concurreó sin ningún tipo de acuerdo y apelando a sus siglas tradicionales.

Además de sus propios condicionamientos internos, había un elemento del entorno que debía ser considerado por todo el partido en sus diferentes niveles: la Ley 25.611 y sus decretos respectivos que regulaban el proceso de selección de candidatos. Así, ante la imposibilidad de generar definiciones nacionales por parte de la estructura partidaria, cada distrito debía determinar cómo hacer frente a las exigencias de la ley en materia de selección de candidatos.

A pesar de la obligación legal que se planteaba a los partidos políticos, el impacto de Ley 25.611 fue dispar, y observando el Cuadro 2 puede afirmarse que fue eludido por la mayoría de los partidos políticos¹⁷. Según la Cámara Nacional Electoral, sobre los 24 distritos en que se divide el mapa electoral del país, sólo en 15 de ellos se realizaron elecciones internas abiertas y apenas en un puñado de partidos.

¹⁷ De Luca, Jones y Tula (2002, 2009) proporcionan argumentaciones sobre por qué algunos partidos realizan internas y otros no para seleccionar sus candidatos. Ocupar la gobernación provincial es un factor importante vinculado con la decisión de no hacer internas.

Cuadro 1
Estrategias electorales de la UCR provincia por provincia.
Elección legislativa año 2005

Distrito electoral (Provincia)	Acuerdos electorales de la UCR
Catamarca	Alianza Frente Cívico y Social integrado por representantes de sectores sociales y partidos menores.
Córdoba	Alianza Encuentro para el Cambio con el Partido Socialista
Corrientes	Frente de Todos con el Partido Justicialista, el Partido Liberal y Acción por la República
Chaco	Frente de Todos compuesto por los partidos Socialista, Intransigente y Acción Chaqueña
Jujuy	Alianza Frente Jujeño con los partidos Intransigente, Demócrata Cristiano y Movimiento Popular Jujeño
Misiones	Alianza Frente Cívico con el Partido Intransigente
Neuquén	Alianza Frente Cívico para la Victoria junto a los partidos Justicialista, Frente Grande, Movimiento de Integración y Desarrollo, y Corriente Patria Libre
Río Negro	Alianza Concertación para el Desarrollo junto al Partido Intransigente y el Movimiento Patagónico Popular
San Luis	Alianza Frente Radical, Democrático, Cívico y Social junto a Recrear
Santa Fe	Alianza Frente Progresista, Cívico y Social con los partidos Socialista, Intransigente y Frente Grande
Santiago del Estero	Alianza Frente Cívico por Santiago, integrado por representantes de sectores sociales y partidos menores (Partido Federal)
Tierra del Fuego	Acuerdo con el kirchnerismo
Tucumán	Alianza Frente Cívico y Social junto a Acción por la República
Provincia de Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Chubut, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Salta, San Juan y Santa Cruz.	Sin alianzas

Fuente: Elaboración propia con datos extraídos del Atlas Electoral de Andy Tow.

Cuadro 2
 Aplicación de la Ley 25.611 por distrito y partido

Distrito Electoral	Partidos que realizaron elecciones internas abiertas
Buenos Aires	Unión Cívica Radical
Capital Federal	Unión Cívica Radical-Partido Socialista
Catamarca	Unión Cívica Radical
Chaco	Partido Justicialista
Entre Ríos	Unión Cívica Radical-Partido Justicialista
Formosa	Unión Cívica Radical
Jujuy	Alianza Frente para la Victoria
La Pampa	Unión Cívica Radical
La Rioja	Partido Justicialista
Misiones	Alianza Frente Justicialista para la Victoria-Alianza Frente Cívico Radical-Intransigente
Río Negro	Alianza Frente para la Victoria
Salta	Partido Justicialista-Partido de la Victoria
San Luis	Unión Cívica Radical
Santa Cruz	Unión Cívica Radical
Tierra del Fuego	Movimiento Popular Fueguino-Unión Cívica Radical-Partido Justicialista

Fuente: Datos obtenidos de la Cámara Nacional Electoral.

El cuadro anterior muestra que los partidos mayoritarios, o los diversos frentes que integraban, fueron los que en mayor medida cumplieron el requisito de realizar elecciones abiertas, aunque tampoco cumpliendo la ley en su totalidad. A pesar que la UCR es un partido donde no resulta extraño realizar elecciones internas competitivas para definir sus candidaturas, éstas se realizaron en menos de la mitad de los distritos (10 sobre 24). Aun así, fue el partido que más elecciones abiertas realizó.

El peronismo y sus espacios afines resolvieron sus conflictos internos para definir las candidaturas a cargos de elección popular por elecciones abiertas apenas en 8 ocasiones y en distritos de segundo orden en lo referido al peso político y electoral. El Partido Socialista lo hizo solamente en un distrito. Para el caso de los partidos provinciales de Tierra del Fuego y de Neuquén, la realización de internas era un procedimiento común relacionado con las propias características de ambas organizaciones más que una respuesta a la aplicación de la Ley 25.611.

Este panorama muestra una continuidad con lo señalado por De Luca (2005) para los procesos de selección de candidatos realizados entre 1983 y 2003, donde los partidos mayoritarios utilizaron una variedad de procedimientos asociados a sus distintas coyunturas y necesidades, y los partidos más pequeños adoptaron métodos cerrados basados en sus élites dirigentes, la importancia de sus líderes naturales o en los principios ideológicos de su organización.

Además de la descripción realizada anteriormente sobre la desestructuración política y territorial del partido radical, ¿pudo haber algún otro motivo por el cual los distintos distritos decidieron realizar un tipo de elección interna y no otro?

Cuadro 3

Tipo de elección interna de la UCR por distrito, relación con el ejecutivo provincial, estrategia electoral y magnitud de distrito para diputados y senadores nacionales

Distrito electoral	Posición de la UCR	Tipo de estrategia electoral	Mecanismo diputados	Magnitud distrito (diputados)	Mecanismo senadores*
Provincia de Buenos Aires	Oposición	Sin alianza	Interna abierta	35	Lista única
Catamarca	Oficialismo	En alianza	Interna abierta	3	
Ciudad de Buenos Aires	Oposición	Sin alianza	Interna abierta	13	
Entre Ríos	Oposición	Sin alianza	Interna abierta	5	
Formosa	Oposición	Sin alianza	Interna abierta	2	Interna abierta
La Pampa	Oposición	Sin alianza	Interna abierta	3	
Misiones	Oposición	En alianza	Interna abierta	3	Interna abierta
San Luis	Oposición	En alianza	Interna abierta	3	Interna abierta
Santa Cruz	Oposición	Sin alianza	Interna abierta	3	Interna abierta
Tierra del Fuego	Oficialismo	En alianza	Interna abierta	2	
Tucumán	Oposición	En alianza	Convención	4	
Chaco	Oficialismo	En alianza	Convención	4	
Chubut	Oposición	Sin alianza	Convención	2	
Córdoba	Oposición	En alianza	Convención	9	
Corrientes	Oficialismo	En alianza	Convención	3	
La Rioja	Oposición	Sin alianza	Convención	2	Convención
Mendoza	Oficialismo	Sin alianza	Convención	5	
Neuquén	Oposición	En alianza	Convención	3	
Río Negro	Oficialismo	En alianza	Convención	2	
Salta	Oposición	Sin alianza	Convención	3	
San Juan	Oposición	Sin alianza	Convención	3	Convención
Jujuy	Oposición	En alianza	Convención	3	Convención
Santa Fe	Oposición	En alianza	Convención	9	
Santiago del Estero	Oficialismo	En alianza	Convención	3	

* Para la elección de senadores nacionales hay una magnitud única de 3 por distrito prevista por la Constitución Nacional: 2 corresponden a la fuerza ganadora y 1 a la que ocupa la segunda posición.

Fuente: Elaboración propia.

Según lo expuesto parece reafirmarse la idea que la utilización de un mecanismo u otro para la selección de candidatos se debió más a las coyunturas del partido en cada distrito que a un factor sistémico. Distritos grandes y pequeños usaron los sistemas de elección interna abierta o cerrada de manera indistinta. Por ejemplo, tomando los 4 distritos principales del país se observa que en 2 de ellos (Buenos Aires y Ciudad de Buenos Aires) la

UCR realizó elecciones abiertas mientras que en las otras dos (Córdoba y Santa Fe), se seleccionaron los candidatos por medio de procedimientos cerrados e indirectos. La relación entre alianzas electorales y tipo de selección de candidatos tampoco aparece muy clara (de 10 elecciones abiertas, 6 se realizaron en distritos donde la UCR integraba alianzas electorales).

Al mismo tiempo se reafirma lo señalado por De Luca, Jones y Tula (2002, 2009) siendo menos probable que haya internas abiertas donde el partido es oficialismo (sólo 2 de 7 distritos utilizaron este método estando la UCR en el gobierno provincial). En general, donde se realizó un tipo de interna para elegir diputados también se usó la misma para elegir senadores, con excepción de la Provincia de Buenos Aires donde la peculiar coyuntura interna fue determinante en esta situación.

En términos de cantidad de bancas a renovarse, las elecciones legislativas del 2005 también fueron importantes para la UCR por su incidencia en la representación parlamentaria. Los radicales pusieron en juego 27 de sus 44 bancas. Las encuestas que circulaban por los medios en la etapa preelectoral anunciaban que muy difícilmente los radicales lograrían retener un número similar de escaños a los que renovaban. Además, la combinación de determinados resultados en las elecciones legislativas del año 2005 podría resultar un refuerzo de los sectores opositores al liderazgo del ex presidente Raúl Alfonsín y su círculo más cercano o, por el contrario, un fortalecimiento de éstos.

El resultado final de estas elecciones arrojó un triunfo para los kirchneristas y su sello electoral, el Frente para la Victoria (FPV). Sumados los totales en los 24 distritos electorales, el FPV y sus aliados obtuvieron el 40,1 por ciento de los votos, sobre unos 17 millones de votos válidos. Con cerca de 7 millones de votos, el sector afín al entonces presidente Kirchner logró consolidar finalmente su dominio nacional lo que implicó tanto el control sobre el aparato del peronismo como sobre las dos cámaras parlamentarias. Para la UCR las cosas fueron distintas. El siguiente cuadro provee una síntesis detallada del desempeño de la UCR, distrito por distrito y en totales de bancas, por provincia y absolutos.

La UCR perdió numerosas bancas (casi un 30 por ciento del total de las puestas en juego), aunque tampoco puede considerarse un pésimo resultado, si se evalúa el contexto general del país y el particular de la organización luego de la crisis originada en el año 2001. El resultado electoral de los radicales tampoco alcanzó para definir el fuerte conflicto interno; por el contrario, aún no había llegado el pico máximo en el éxodo de sus dirigentes provinciales y municipales hacia las filas del kirchnerismo.

Cuadro 4
Desempeño electoral de la UCR entre bancas puestas en juego
y bancas renovadas en 2005

Provincia	Magnitud diputados	Bancas de la UCR a renovarse	Bancas renovadas
Provincia de Buenos Aires	35	3	3
Catamarca	3	3	1
Ciudad de Buenos Aires	13	2	0
Entre Ríos	5	2	1
Formosa	2	0	0
La Pampa	3	2	1
Misiones	3	1	0
San Luis	3	0	0
Santa Cruz	3	1	1
Tierra del Fuego	2	0	0
Tucumán	4	0	0
Chaco	4	2	3
Chubut	2	1	0
Córdoba	9	3	2
Corrientes	3	1	1
La Rioja	2	0	0
Mendoza	5	1	2
Neuquén	3	0	0
Río Negro	2	0	1
Salta	3	0	0
San Juan	3	1	0
Jujuy	3	1	1
Santa Fe	9	2	2
Santiago del Estero	3	1	2
Totales	127	27	20

Fuente: Página web oficial de la Cámara de Diputados de la Nación, página web de Nueva Mayoría y Atlas Electoral de Andy Tow.

VI. Estudio de caso de una elección interna abierta: la selección de candidatos de la UCR en la Ciudad de Buenos Aires

Desde la recuperación de la democracia en 1983 la capital argentina fue bastante favorable a los intereses electorales de la UCR. Seguramente, el hecho más trascendente en esta historia fue la obtención de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad en la primera elección directa —dado que hasta la reforma de la Constitución de 1994, el intendente de la Ciudad era electo por el Presidente de la Nación— y que recayó en la figura de Fernando De la Rúa. Analizando el desempeño electoral de la UCR se puede observar que,

a pesar de los numerosos éxitos, la tendencia general toma un cariz marcadamente descendente que es, coyunturalmente salvado, por la aparición del liderazgo de De la Rúa (1991) y la conformación de la Alianza con el Frepaso (1997-2001).

Cuadro 5

Resultados electorales en elecciones de Diputados Nacionales de la UCR en la Capital Federal 1983-2003

1983	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003
49,47%	42,90%	39,06%	31,51%	40,35%	29,99%	20,28%	56,80%	52,39%	19,49%	3,27%

Fuente: Página web del Ministerio del Interior y Atlas Electoral de Andy Tow.

Para el año 2005 la situación política de la UCR en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) era una de las más complicadas del país y aún no había surgido ningún liderazgo que recompusiera la situación electoral del partido, evitara la fragmentación y aglutinara la sólida estructura que la UCR había sabido tener en el distrito desde el retorno de la democracia (y anteriormente también).

En la CABA, la caída de De la Rúa tuvo un impacto mayor que en otros distritos, lo que se observa en el 3,27 por ciento de los votos obtenidos en las legislativas de 2003, pero, sobre todo, en la elección para designar al jefe de gobierno de la Ciudad realizada ese mismo año. Si bien la debacle electoral de la UCR se registraba en todo el país, a nivel subnacional el radicalismo había demostrado ser más resistente a la crisis. Eso no ocurrió en la CABA donde la UCR, con líderes prácticamente desconocidos, apenas obtuvo un 1,89 por ciento de los votos. Como complemento había, al mismo tiempo, numerosos dirigentes radicales apoyando activamente a casi todas las demás candidaturas.

A las consecuencias generales que el partido sufrió en casi todo país, en la CABA se le agregaron dos efectos extras que es preciso mencionar. Primero, y dado que el ex presidente De la Rúa había sido el líder partidario del distrito y jefe de gobierno porteño, su traumática salida de la presidencia de la Nación también ocasionó que la UCR quedará descabezada y presa de un fuerte descrédito ante la opinión pública local. Además, debe remarcarse que el clima de incertidumbre previo a la renuncia del Presidente y los incidentes posteriores, incluyendo la cantidad más importantes de muertos y detenidos, tuvieron lugar en la misma CABA.

En segundo lugar, el jefe de gobierno de la CABA electo en el año 2000 fue Aníbal Ibarra, producto de los acuerdos establecidos para conformar la Alianza que llevó a su antecesor De la Rúa a la presidencia de la Nación. Luego de la renuncia del radical a la presidencia, Ibarra se convirtió rápidamente al kirchnerismo, formando su propia estructura política, dejando a la UCR fuera de los espacios del Estado municipal y cooptando a varios de sus principales dirigentes. Incluso, poco tiempo antes de la interna abierta de 2005, el mismo presidente de la UCR de la CABA fue separado de su cargo por acordar con el jefe de gobierno sin el apoyo de la estructura formal del partido¹⁸.

Una vez más, la UCR demostraba la importancia de contar con el dominio de sus organismos colectivos de conducción, aunque las políticas que estos implementen vayan a contracorriente de las bases partidarias y de la opinión pública. El grupo que integraba la coalición dominante nacional también tomó el control del partido en el nivel local imponiendo como nuevo presidente a uno de sus principales dirigentes. El resultado fue que los sectores más vitales, con mejor imagen o poder territorial, abandonaron el radicalismo porteño que quedó en manos de los dirigentes desgastados por haberse repetido en la ocupación de diversos cargos ejecutivos o legislativos desde 1983.

Sin embargo, esto no logró evitar que otros grupos internos, que aun se mantuvieron dentro del radicalismo porteño, desconocieran la legitimidad política de su conducción y plantearan la disputa interna para pugnar por las bancas legislativas en juego, ya que, como se ha mencionado anteriormente, un buen resultado les conferiría poder interno para acceder a la conducción informal de la UCR. Así, quedó eliminada la posibilidad de una lista única, y como la Ley 25.611 obligaba a realizar las internas en forma abierta, esto también impedía cualquier intento de las cúpulas para evitar las elecciones a través de la acción de la convención partidaria.

La elección interna de la UCR se desarrolló en un marco de desmovilización que indicaba que sólo les interesaba a quienes estaban implicados directamente en ella¹⁹.

Esto es, 90.000 sufragantes (Palermo, 1986). En la elección aquí analizada del año 2005, la cifra de votantes apenas llegó. La ausencia de perspectivas favorables para las elecciones legislativas, incluso para obtener una sola banca, también aportó a esta situación. A pesar de todo, las dinámicas que

¹⁸ “Por su apoyo al jefe de gobierno, desplazaron al titular de la UCR porteña. Tal como se veía venir desde el comienzo del plenario de delegados, anoche, la UCR porteña removió al titular del radicalismo en la Ciudad, Jorge Casabé” (diario *Clarín*, 08/03/05).

¹⁹ En las internas de 1983 en la Capital Federal votó el 60 por ciento del padrón. Esto es, 90.000 sufragantes (Palermo, 1986). En la elección aquí analizada del año 2005, la cifra de votantes apenas llegó a los 23.889 (cifras oficiales extraídas de www.ucrcapital.org.ar).

origina la proximidad de la interna activaron el trabajo de la dirigencia y de los punteros que aún quedaban con algo de capacidad de movilización electoral. De este modo, los diversos grupos internos se fueron estructurando en función de tres candidaturas que reflejaban tres espacios bien definidos.

Lista Compromiso: lista oficialista, constituida a partir de los dirigentes que habían comenzado la renovación partidaria en 1983 y que ahora se mantenían cercanos a Alfonsín. Condujeron el distrito con mano de hierro antes y después del liderazgo de De la Rúa. La lista fue encabezada por uno de ellos, Facundo Suárez Lastra, quien había sido el primer intendente de la Capital del país con la recuperación democrática. En una entrevista realizada para este trabajo, uno de los dirigentes de la lista manifestó que el objetivo era acercarse al 6 por ciento de los votos en la elección general y así obtener una banca. La estrategia de este sector consistió en conformar una lista con importantes personalidades del mundo académico y cultural que dieran prestigio a la lista (y lograr así que el número uno y cabeza de lista consiguiera la banca)²⁰. Además, contaban con los apoyos de lo que quedaba del aparato de punteros y líderes barriales más ortodoxos. El objetivo era llegar al clásico voto radical, de clase media, universitario y profesional.

Lista Gente Nueva: esta lista fue encabezada por el actor cómico Eugenio “Nito” Artaza²¹, quien adquirió cierta notoriedad política cuando en medio de la crisis de 2001 se convirtió en vocero de los propietarios de depósitos congelados por el llamado “corralito”. Una parte importante de esos propietarios eran jubilados y pensionados, y muchos de ellos votantes tradicionales de la UCR. La lista era un conjunto de dirigentes de segundas líneas que presentaban un discurso muy cercano a los tópicos clásicos del radicalismo, entre ellos el antiperonismo y el reclamo de actitudes éticas y republicanas, muy caras a la tradición radical. Particularmente, practicaban un discurso contrario a la conducción del distrito, pero también a la nacional. Se posicionaban como la alternativa a la conducción con un discurso que realzaba que no habían tenido actuaciones pasadas con el gobierno de Alfonsín y menos con el de De la Rúa. A su vez, contaban con el apoyo de algunos punteros barriales radiados de la conducción oficial y de grupos tradicionales de militantes.

²⁰ La lista estaba integrada —entre otros— por Lucia Gálvez, Aldo Ferrer, Ricardo Gil Lavedra, Eduardo Rabossi, Héctor Olivera y Luis Aznar.

²¹ Una de las pocas caras nuevas de la UCR fue Eugenio Artaza, popularmente conocido por ser un humorista de mucha difusión en TV y encabezar elencos teatrales del género revisteril. Sin embargo, estas características no se correspondían con las exigencias del votante radical porteño, más cercano a perfiles profesionales y con antecedentes partidarios. Por estas causas sus intentos de obtener cargos partidarios y de elección popular generalmente fracasaron hasta que decidió cambiar de distrito. En las elecciones legislativas del año 2009 fue electo senador por la provincia de Corrientes.

Lista 1420: esta lista estaba conformada por ex militantes estudiantiles del brazo universitario de la UCR, la denominada Franja Morada. Si bien se presentaban como una nueva camada generacional, muchos de ellos llevaban varios años en la política del partido. Incluso habían participado del intento renovador de Rodolfo Terragno al frente del Comité Nacional. Su estrategia era combinar esta imagen de renovación generacional, de éxito privado, pero también apelando a cierta mitología del pasado argentino, aunque no estrictamente partidaria²². El nombre de la lista, “1420”, hacía referencia a la ley de educación primaria que sostuvo el crecimiento cultural y educativo formal de importantes sectores de la población a fines de siglo XIX. La ley 1420 podría verse así como una de las herramientas que impulsó la clase media argentina, sector del cual históricamente el radicalismo se nutrió en tanto cuadros y votos.

Finalmente, la lista oficialista obtuvo el triunfo en el marco de una muy baja participación²³. La cifra de votantes (casi 24.000) superó apenas en un 15 por ciento la cantidad que, apenas dos meses antes, se había contabilizado en la interna cerrada de autoridades partidarias mostrando el estado en que se encontraba la organización en aquel momento.

Dado que el padrón electoral no se encontraba dividido entre afiliados y no afiliados, no es posible saber cuántos de unos y otros han participado en la elección de la UCR. Según los propios dirigentes partidarios la cifra de independientes (es decir no afiliados al partido) que sufragaron en la interna radical habría estado entre el 10 y el 20 por ciento del total (diario *Clarín*, 08/08/2005). En los restantes distritos donde la UCR realizó este tipo de elección para elegir sus candidatos, la participación habría sido menor a los porcentajes observados en la ciudad capital (diario *Clarín*, 08/08/2005).

Con estos resultados la lista ganadora colocaba dos de sus precandidatos en los dos primeros lugares de la boleta electoral que competiría en la elección general. En tanto, la lista que obtuvo el segundo puesto y la representación por minoría, colocó uno de los suyos en el puesto siguiente. Ese esque-

²² “También procurará el voto independiente la lista que encabeza Gonzalo Berra, del Grupo 1420, bautizado así por la ley de educación común que lleva ese número. Son jóvenes profesionales y fundadores de empresas punto com (varios vienen de Franja Morada) cuya plataforma se centra en la educación. Acompañan a Berra el economista Daniel Nieto, la educadora Mónica Marquina y Sebastián Bellagamba, integrante de la organización que coordina Internet en el nivel mundial” (diario *La Nación*, 07/08/05).

²³ La lista oficialista logró imponerse en 21 de las 28 circunscripciones obteniendo el 53,4 por ciento de los votos. El triunfo de la lista Compromiso se concretó en las circunscripciones más importantes y tradicionales para el partido (como la 5°, 6°, 11°, 15°, 19° y 20°) llegando a conseguir en algunas de ellas casi el 70 por ciento de los votos emitidos. La lista Gente Nueva conquistó el segundo lugar con el 36 por ciento de los votos, mientras que la lista 1420 llegó a un meritorio 10,6 por ciento.

ma se reiteraría sucesivamente en toda la boleta hasta cubrir la totalidad de los cargos en disputa.

La coyuntura crítica por la que pasaba la UCR se manifestó también en la elección general realizada poco después para elegir los diputados nacionales del distrito. En ella, el partido obtuvo apenas un 2,23 por ciento de los votos. Lejos estuvo de los objetivos proclamados por los dirigentes partidarios al punto que el porcentaje obtenido fue significativamente menor al 3,27 por ciento logrado en la anterior elección parlamentaria y muy lejos también del 6 por ciento que garantizaba el acceso a una banca de diputado por el distrito. Poco aportó al partido haber sido uno de los pocos agrupamientos que dirimió sus elecciones internas a través del voto de afiliados y no afiliados en el distrito.

VII. Conclusiones

La sanción de la Ley 25.611 fue producto del proceso de crisis política que vivía la Argentina en el año 2002. Buscaba la manera de recuperar mayor legitimidad para los partidos políticos que se encontraban cuestionados por amplios sectores de la población. Sin embargo, la forma que finalmente adoptó la ley apuntó más a un reforzamiento de las élites partidarias que a su apertura y renovación. Esto puede explicarse porque fueron estas mismas élites (o sus representantes en el Congreso o en el Poder Ejecutivo) las que sancionaron la ley y también, y no es menor, porque el gobierno de Duhalde era de origen parlamentario y necesitaba garantizar cierta estabilidad en ese ámbito para continuar con sus planes de mantenerse en el poder.

En este sentido, uno de los principales problemas a la hora de implementar la ley fue que tuvo rasgos muy reglamentaristas, es decir, intentaba intervenir en los partidos políticos en forma directa y sin tomar en cuenta la gran heterogeneidad de las organizaciones a las que se dirigía y las dinámicas (muchas de ellas inesperadas) que se presentan en procesos de elecciones internas de candidatos.

El procedimiento de confección del articulado de la ley fue confuso y poco transparente, sin contar en este proceso con el consenso de los principales actores del sistema y, mucho menos, con estudios que permitieran evaluar *ex ante* los efectos de la reforma realizada. Por otra parte, un sistema político federal, y a la vez altamente descentralizado, como el argentino, se convierte en un entorno complejo para influir en él en forma centralizada y homogénea. Y todo esto se intentó en medio de una importante crisis política, con las estructuras partidarias muy cuestionadas y sin poder resolver sus problemas y disensos internos. Quienes diseñaron la ley subestimaron la

complejidad del proceso para elegir este tipo de candidaturas en las organizaciones partidarias, muchas veces expresado informalmente y que, finalmente, conspiró contra su exitosa implementación.

Este conjunto de causas —seguramente junto a otras— colaboraron para que la aplicación de ley fuera suspendida en 2003 y, finalmente, sólo se aplicara en 2005 sin alcanzar ninguno de los objetivos formalmente buscados. Durante el año 2006 fue derogada sin pena ni gloria.

La selección de los candidatos a legisladores nacionales de la UCR nacional, y en particular la de la Ciudad de Buenos Aires, se realizaron en el marco de un partido en caída libre electoral y una crisis interna y de liderazgo de importantes proporciones. Por esto mismo, los diferentes sectores en disputa buscaban una mayor presencia dentro de los bloques parlamentarios como una manera de acrecentar su peso en la definición de las estrategias nacionales de los partidos y como una forma de consolidar sus propios espacios de poder. La cantidad de diputados electa en las elecciones legislativas del año 2005, entonces, sería un buen indicador para demostrar la supremacía de un grupo interno o líder sobre los otros y un paso previo para la confección de la fórmula presidencial partidaria.

El análisis de uno de los casos no puede arrojar una muestra representativa de lo ocurrido en todo el país, sin embargo, a partir de un análisis puntual se pueden obtener algunas conclusiones preliminares que posteriormente podrán ser cotejadas con otros estudios empíricos.

En primer lugar, la aplicación de la ley de internas abiertas fue eludida por los partidos políticos, a través del mecanismo de acuerdos y listas únicas en la mayor parte de los casos. El PJ, que no pudo acordar en este sentido, respondió de una manera sencilla: creando nuevos partidos a la medida de cada uno de sus dirigentes candidateables. Esto da una muestra de la gran flexibilidad de los partidos para hacer frente a los desafíos del entorno, en particular, frente a aquellos que provienen del Estado y en forma de intromisiones jurídicas.

En segundo lugar, como lo muestra el siguiente cuadro, la realización de internas abiertas no mejoró el desempeño de los partidos que la realizaron en las elecciones generales posteriores.

De los cinco distritos en que la UCR, siendo oposición, realizó internas abiertas, en ninguno de ellos logró triunfar y en tres de los cinco ni siquiera obtuvo una banca. En cambio, por ejemplo, en Santa Fe donde el proceso de selección de candidatos fue indirecto —mediante la convención partidaria— y la elección se propició por un arreglo de las cúpulas, los comicios finalizaron con el triunfo de Frente Progresista, Cívico y Social que incluía a la UCR y al PS.

Cuadro 6

Bancas de la UCR en juego y renovadas según tipo de interna realizada y posición en el Ejecutivo provincial

Distrito en el que se realizaron internas abiertas	Tipo de posición en el Ejecutivo provincial	Resultado electoral	Bancas UCR en renovación / bancas obtenidas
Jujuy	Oposición	Derrota	1/1
Ciudad de Buenos Aires	Oposición	Derrota	2/0
Provincia de Buenos Aires	Oposición	Derrota	3/3
Santa Cruz	Oposición	Derrota	1/1
Entre Ríos	Oposición	Derrota	2/1
San Luis	Oposición	Derrota	0/0
La Pampa	Oposición	Derrota	2/1
Misiones	Oposición	Derrota	1/0
Catamarca	Oficialismo	Triunfo	3/1
Tierra del Fuego	Oficialismo	Triunfo	0/0
			15/8

Fuente: Elaboración propia.

De Luca, Jones y Tula (2008) señalan que una parte de la bibliografía sobre las primarias en Estados Unidos subraya una relación negativa entre realización de primarias y éxito electoral en la elección general. Y esto se comprueba en este caso, donde el porcentaje de pérdida de bancas en los distritos donde se realizaron internas abiertas es significativamente mayor (casi un 50 por ciento) que en donde se realizó en forma cerrada (aproximadamente un 30 por ciento).

En tercer lugar, y referido al estudio de caso de la CABA, pero que también es aplicable al resto de los distritos que utilizaron este método, la realización de internas abiertas terminó consolidando el lugar de las coaliciones dominantes y las minorías partidarias no lograron contrarrestar el poder de movilización del aparato.

El pésimo resultado electoral obtenido en la elección general por la UCR recrudeció los conflictos internos y aumentó la huida de dirigentes y militantes en manos de otras opciones políticas, sobre todo en las que mantienen el control del Ejecutivo de la ciudad y las relacionadas con el gobierno del presidente Kirchner. Aunque parezca paradójico, si bien el objetivo manifiesto de la ley era el de ampliar los marcos de participación y transparencia, estimulando la realización de elecciones abiertas, al mismo tiempo su articulado incluía estímulos para que ocurriera exactamente lo contrario.

Bibliografía

- Acuña, Marcelo (1998). “La crisis de representatividad de la UCR”, en *Revista Argentina de Ciencia Política*, N° 2.
- Baeza Belda, Joaquín (2008). “El peronismo de la derrota y las transformaciones. Las consecuencias del proceso y la crisis del justicialismo en la transición argentina (1983-1989)”, en *Historia Actual Online*, N° 16.
- Carrizo, Carla y Cecilia Galván (2006). “Presidencialismo y conflictos políticos: sobre la inestabilidad política en los presidencialismos de argentina (1983-2006)”, en *Revista Colección*, Año XII, N° 17.
- De Luca, Miguel (2005). “Desventajas y riesgos de las ‘internas’ abiertas, simultáneas y obligatorias”, en Tula, María Inés (ed.), *Aportes para la discusión de la Reforma Política bonaerense*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- De Luca, Miguel, Mark P. Jones y María Inés Tula (2002). “Back Rooms or Ballot Boxes? Candidate Nomination in Argentina”, en *Comparative Political Studies*, Vol. 35, N° 4.
- De Luca, Miguel, Mark P. Jones y María Inés Tula (2003). “Partiti e primarie: la selezione dei candidati in Argentina”, en *Quaderni dell’Osservatorio Elettorale*, N° 49.
- De Luca, Miguel, Mark P. Jones y María Inés Tula (2008). “Revisando las consecuencias políticas de las primarias. Un estudio sobre las elecciones de gobernador en Argentina”, en *POSTData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, N° 13, agosto.
- De Luca, Miguel, Mark P. Jones y María Inés Tula (2009). “De internas, aparatos y punteros. La selección de candidatos a diputados nacionales en Argentina, 1983-2005”, en Freidenberg, Flavia y Manuel Alcántara Sáez (eds.), *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*, México D.F., Tribunal Electoral del Distrito Federal-Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Iberoamérica.
- Delgado, María Soledad (2003). “El otro partido: algunas consideraciones acerca del radicalismo (1983-1989)”, ponencia presentada en el VI Congreso Nacional de Ciencia Política, Rosario.
- Escudero, Laura (2001). “Argentina”, en Alcántara Sáez, Manuel y Flavia Freidenberg (eds.), *Partidos políticos de América Latina. Cono Sur*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.
- Ferreira Rubio, Delia M. (2003). “Financiamiento de la política argentina”, en Alcántara Sáez, Manuel y Elena Barahona, *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*, México D.F., Universidad Iberoamericana.
- Freidenberg, Flavia y Manuel Alcántara Sáez (eds.) (2009). *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*, México D.F., Tribunal Electoral del Distrito Federal.

- Hernández, Antonio María y José Manuel Belisle (h) (2006). “Regulación jurídica de los partidos políticos en Argentina”, en Zovatto, Daniel (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México-International IDEA.
- Jones, Mark P. (2001). “Carreras políticas y disciplina partidaria en la Cámara de Diputados Argentina”, en *POSTData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, N° 7, mayo.
- Levitsky, Steven (2005). *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Levitsky, Steven y Gretchen Helmke (2006). *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Lomnitz, Larissa (2002). “Redes sociales y partidos políticos en Chile”, en *Redes. Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*, Vol. 3.
- Malamud, Andrés (1994). “¿Longevidad o senectud? El radicalismo: perfil y perspectivas de un partido en crisis”, en *La Ciudad Futura. Revista de Cultura Socialista*, N° 39, Buenos Aires.
- Malamud, Andrés (2008). “¿Por qué los partidos argentinos sobreviven a sus catástrofes?”, en *Iberoamericana. América Latina-España-Portugal*, Vol. 8, N° 32.
- O’Donnell, Guillermo (1996). “Otra institucionalización”, en *Política y Gobierno*, Vol. 3, N° 2.
- Ollier, María Matilde (2001). *Las coaliciones políticas en la Argentina. El caso de la Alianza*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Palermo, Vicente (1986). *Democracia interna en los partidos*, Buenos Aires, Ediciones del IDES.
- Pedrosa, Fernando (2004). “De eso no se habla... Política informal en las organizaciones de partidos: el caso de la Unión Cívica Radical (1983-2003)”, Tesis de maestría, Universidad de Salamanca.
- Rahat, Gideon y Reuven Hazan (2001). “Candidate Selection Methods: An Analytical Framework”, en *Party Politics*, Vol. 7, N° 3.
- Rodríguez, Jesús (1993). *Tomar partido. Desafíos del radicalismo frente a una nueva época*, Buenos Aires, Editorial Tiempo.
- Rossi, Federico Matías (2005). “Crisis de la república delegativa. La construcción de nuevos actores políticos en la Argentina (2001-2003): las asambleas vecinales y populares”, en *América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 39.
- Ruiz Rodríguez, Leticia (2003). “La coherencia de los partidos políticos. Estructuración interna de la élite parlamentaria latinoamericana”, Tesis doctoral, Universidad de Salamanca.
- Siavelis, Peter M. y Scott Morgenstern (eds.) (2008). *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, University Park, The Pennsylvania State University Press.
- Tcach, Cesar (2002). “Radicalismo y ‘catch all party’: del partido de masas al partido electoral. Una mirada desde los tiempos de Illia”, en *Política y Gestión*, Vol. 4, N° 4.

Palabras clave

Unión Cívica Radical – internas abiertas – Ley 25.611 – Ciudad Autónoma de Buenos Aires – elecciones

Key words

Unión Cívica Radical – open primary – law 25.611 – Autonomous City of Buenos Aires – elections

Abstract

This article studies the strategies of the Unión Cívica Radical (UCR) in 2005 national legislative elections. On that opportunity, the election process took place under the rule of the bill 25,611, also known as the “open primary law”. This law was in force since 2002 but had not been applied before. Finally it will be presented a case study for further detail on party strategies and results.

A propósito del uso político del aparato estatal y la construcción de partidos políticos en la Argentina. Reflexiones sobre el peronismo en clave comparada: Corrientes y Santa Fe, 1946-1949

NATACHA BACOLLA

Universidad Nacional del Litoral, Argentina

Universidad Nacional de Rosario, Argentina

nbacolla@hotmail.com

MARÍA DEL MAR SOLÍS CARNICER

Instituto de Investigaciones Geohistóricas, Argentina

Universidad Nacional del Nordeste, Argentina

marimarsolis@yahoo.com.ar

El artículo tiene por objeto abordar —desde una perspectiva comparativa— la impronta que adquiere durante el peronismo la relación entre provincia y nación en dos escenarios regionales del litoral argentino: el de la provincia de Corrientes y de Santa Fe en el período 1946-1949. Más específicamente, el análisis se centra en una de las dimensiones de esta relación: la dinámica de la esfera política (la organización del partido peronista, las relaciones gobierno- oposición, los actores, los ámbitos y las vías de participación) buscando avanzar hacia el estudio de la intrincada relación que se establece en el período entre política y estatalidad. El recorte temporal seleccionado presenta elementos de suma relevancia para el tema, puesto que si bien la conflictividad en los vínculos Nación-provincia no es un fenómeno inédito en la construcción del Estado argentino, durante el régimen peronista toma nuevos fundamentos que tienden a intensificar la tendencia a la centralización en el marco de una profunda crisis y mutación del sistema de partidos.

Introducción

Este artículo tiene por objeto abordar —desde una perspectiva comparativa— la impronta que adquiere la relación entre provincia y nación durante los gobiernos peronistas, entre 1946 y 1949, en dos escenarios regionales del litoral argentino: el de la provincia de Corrientes y de Santa Fe. Más específicamente, el análisis se centra en una de las dimensiones de esta relación: la dinámica de la esfera política (la organización del partido peronista, las relaciones gobierno-oposición, los actores, los ámbitos y las

vías de participación) buscando avanzar hacia el estudio de la intrincada relación que se establece en el período entre política y estatalidad.

La política comparada es una práctica extendida en los estudios politológicos, sin embargo, en la historiografía, la historia comparada —más allá de su utilidad para la comprensión y explicación de algunos procesos históricos—, ha sido mucho menos desarrollada. Esto puede deberse a que, generalmente, su objeto gira en torno al desarrollo de un proceso en el tiempo y está obligada, entonces, a contraponer las condiciones precedentes con las subsecuentes y en la medida en que centra su atención en un país, una determinada cultura o un determinado grupo humano, implícitamente los distingue de todos los demás (Maier, 1992-93). Además, hacer historia comparada también implica enfrenarse a una serie de dificultades de tipo metodológico que deben tenerse en cuenta, tales como la incapacidad del historiador de dominar determinados contextos históricos, la confusión que muchas veces lleva a poner en el mismo nivel analogías superficiales y semejanzas estructurales o funcionales, o la hipergeneralización tautológica (Olabarri Gortázar, 1992-93). Por ese motivo cobran importancia los trabajos realizados en colaboración por equipos de investigadores, ejercicio intelectual que aquí nos propusimos realizar introduciendo la perspectiva comparada a nuestras propias investigaciones individuales, aprovechando una de las principales cualidades que aporta el uso de esta perspectiva, el desprenderse de una mirada demasiado localista de los problemas históricos.

El recorte temporal seleccionado presenta elementos de suma relevancia para el ejercicio comparativo respecto del tema, puesto que si bien la conflictividad en los vínculos Nación-provincia no es un fenómeno inédito en la construcción del Estado argentino, durante el régimen peronista toma nuevos fundamentos que tienden a intensificar la propensión a la centralización, en el marco de una profunda crisis y mutación del sistema de partidos, afectando en diversos modos a cada espacio provincial.

Es entonces a partir de estas premisas que ordenamos nuestro trabajo. En un primer apartado enfocaremos algunos aspectos de la construcción histórica de la arquitectura federal argentina hasta la reforma constitucional de 1949. En una segunda instancia abordaremos las experiencias de ambas provincias y, finalmente, presentaremos algunas conclusiones provisorias.

I. El vínculo federal: entramado institucional y práctica política

En los últimos años se ha desplegado una profunda renovación en los estudios sobre el peronismo, dando lugar a nuevas interpretaciones que vi-

nieron a sumarse a las ya tradicionales realizadas inicialmente por sociólogos y politólogos. Esta nueva familia de interpretaciones es el resultado del trabajo de historiadores que, desde diferentes regiones del país, lograron ampliar el conocimiento de este fenómeno y establecer cambios y matices a las visiones más generales¹. En esa dirección pretende aportar el presente trabajo, poniendo en diálogo algunos aspectos de la “experiencia peronista” en dos espacios provinciales de la región Litoral: Corrientes y Santa Fe. Si bien ambas comparten algunas características regionales y forman parte de las 14 provincias históricas, los modos y tiempos de inserción en la dinámica política y económica nacional han sido distintos; lo cual ha contribuido a construir particularidades específicas en cada una de ellas a lo largo de la historia nacional. Mientras Corrientes no pudo incluirse en el proceso de transformación económica que se produjo a fines del siglo XIX a través del modelo agroexportador, quedando relegada a partir de allí a un lugar marginal tanto desde el punto de vista económico como político, Santa Fe se insertó en el mismo con éxito, participando de la expansión de la producción agrícola, el impacto migratorio sobre todo en el área central y sur de la provincia, los cuales alimentaron profundos cambios sociales y urbanos.

Ambos casos muestran, en modos disímiles, que el largo proceso de construcción y consolidación del Estado nacional parte de la fortaleza provincial-regional para arribar a su debilitamiento a favor de un Estado central. Como señala Chiaramonte (1983: 52):

La cuestión regional como cuestión nacional será entonces la historia de un largo proceso en el que las distintas fuerzas contrapuestas, las fuerzas provinciales, deberán cambiar para que de ese cambio surjan las posibilidades de negociar una solución, un compromiso, que dé lugar a la nación constituida.

Ese proceso de conjunción que culmina en el '80, favoreciendo ciertos intereses provinciales y dejando de lado otros, señala el coronamiento de

¹ Sin ánimos de realizar una nómina exhaustiva de todos los trabajos publicados en los últimos años, podemos mencionar las compilaciones de Darío Macor y César Tcach (2003), que incluye estudios sobre Córdoba, Santa Fe, Salta, Jujuy, Tucumán, Mendoza, Río Negro, Neuquén y Santa Cruz; la de Darío Macor y Eduardo Iglesias (1997) sobre el peronismo santafesino; la de Julio Melón Pirro y Nicolás Quiroga (2006), que publica estudios sobre el peronismo en la Provincia de Buenos Aires; la de Aixa Bona y Juan Vilaboa (2007), que incluye estudios sobre el peronismo en los territorios nacionales del sur del país; y la de Oscar Aelo (2010) cuyos capítulos abordan los casos de Jujuy, Salta, Santiago del Estero, Tucumán, Catamarca, Mendoza, Santa Cruz, La Pampa, Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires. Además, debemos hacer referencia a los libros de Tcach (1991) sobre el peronismo cordobés, de Gustavo Rubinstein (2005) sobre Tucumán y de Adriana Kindgard (2001) sobre Jujuy.

una doble tarea: la construcción de una clase dirigente nacional y del Estado unificado, o más precisamente central, y paralelamente la reestructuración de las relaciones entre los actores y las dinámicas regionales. Lo que nos interesa aquí son las características que asume ese proceso y los lineamientos que señala a futuro, en particular en relación a dos cuestiones. Por una parte, la constitución de ese Estado central se relaciona con, para decirlo en palabras de Halperín Donghi, el avance ciego y avasallador de un orden capitalista mundial, al ritmo de cuyas transformaciones se elaborarán las sucesivas reformas. En este sentido, los cambios operados en el mismo aparecen vinculados con esa función de adecuación de la economía nacional a la redefinición de las relaciones económicas internacionales.

Por otra parte, la arquitectura institucional de ese Estado nacional implicó un proceso de centralización del poder y la constitución de una fórmula política que provocó una progresiva separación entre política y sociedad; y que en el largo plazo pondría en evidencia una contradicción entre esta última y el Estado. Como señala Botana (1977), la fórmula alberdiana proponía una solución federativa para resolver la inserción de las provincias en un sistema nacional de decisiones políticas. En la teoría esta distribución territorial del poder político permitía el autogobierno de las subunidades estatales e institucionalizaba una fórmula de gobierno compartido entre las autoridades regionales y una autoridad central. Concomitantemente, la forma federal garantizaba la integridad de las partes y el fomento de la negociación interregional como instrumento para la consecución de objetivos políticos comunes. Pero con la introducción en el texto constitucional del derecho de intervención con un amplio margen de interpretación y de acción para el gobierno nacional, artículo que perdurará a través de las reformas constitucionales, se abría el camino para el fortalecimiento de este último. De igual manera la práctica política desdibuja la forma republicana de gobierno. Esta era otra consecuencia, bastante explicable por cierto, de la formación de “arriba hacia abajo” del Estado y de la circunstancia que, además, fuera más elemento de un proyecto de sociedad futura que producto y reflejo de la realidad social en la época de su fundación (Sábato, 1991: 170).

Estos lineamientos que adquiere el Estado nacional desde sus orígenes perviven a pesar de los cambios en el régimen político, imponiendo una dinámica a la cual no será ajeno el peronismo. En este sentido, es nuestra hipótesis que si bien el peronismo se autopresenta como el constructor de una ruptura en el patrón secular de desarrollo de las estructuras político-institucionales, es tributario del mismo, superponiendo a las viejas formas los nuevos fundamentos ideológicos y tópicos que legitiman el avance del Estado en diversos campos y redefinen el contenido y el ejercicio de la ciudadanía.

En este contexto ¿qué impronta adquiere la relación entre provincia y nación durante los gobiernos peronistas? En general, cabe señalar que este movimiento centrípeto de acumulación de poder a favor del gobierno central a través de la absorción de potestades y funciones que precedentemente pertenecían a la esfera de las autonomías provinciales corre por dos carriles: uno que deriva de las nuevas tareas que asume el Estado y tiene sus principales vertientes en tres materias: política fiscal, planificación y en la innovación legislativa que contemplan los derechos sociales; y otro de tipo político, si se quiere más tradicional, ligado a la recurrencia a la intervención y la acentuación del presidencialismo. Nos detendremos en esta oportunidad en este último².

Una de las herramientas institucionales más poderosas que en la experiencia histórica argentina coadyuvó a fracturar el dualismo federal fue, sin lugar a dudas, el de la intervención. El uso de las intervenciones federales —como forma de control del poder central sobre las provincias— fue utilizado con discrecionalidad desde fines del siglo XIX y muy especialmente durante el gobierno de Hipólito Yrigoyen. También el peronismo hizo amplio uso de ella durante sus diez años de gobierno con objetivos que no se apartaban en líneas generales de, para decirlo con palabras de Luis Alberto Romero (1955), la mejor tradición argentina. Sin embargo, es interesante subrayar que el peronismo buscó justificarse como innovador en este campo, oponiendo el “rol tradicional” y el “rol peronista” de la intervención. Mientras la intervención tradicional era una cuestión política y policial, relacionada principalmente con fines electorales, esta herramienta tenía para el peronismo un fin social y administrativo, orientado a dar operatividad a la gestión pública. Perón definía en los siguientes términos el significado de las intervenciones producidas en su gestión:

Las provincias fueron respetadas en su autonomía hasta los últimos extremos y las intervenciones decretadas frente a gobiernos provinciales integrados por hombres de nuestro movimiento, lo fueron por razones de orden y atendiendo a causas administrativas y al bienestar del pueblo y nunca por razones meramente políticas como las que solían originar las intervenciones del pasado³ (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, Mensaje presidencial de apertura, 01/05/52: 33).

² Desde el análisis de agencias estatales e implementación de políticas públicas hemos abordado este tema en Bacolla (2001, 2003a).

³ En el mismo sentido, justificaba el Ministro del Interior, Tessaire, la intervención a Santa Fe en marzo de 1955 (diario *La Capital*, 02/03/55).

A pesar de esta justificación de la figura de la intervención como una herramienta técnico-administrativa, ésta sigue siendo el medio de zanjar conflictos internos a la fuerza política en el poder, de dar homogeneidad y *disciplinamiento* al partido emergente. Pero también un modo de poner los recursos provinciales al servicio del gobierno central y neutralizar cualquier intento de construir un proyecto alternativo al que se delineaba en las esferas nacionales.

La normativa constitucional al respecto no fue modificada por la reforma de 1949, subsistiendo las lagunas jurídicas que legaban al poder central una posición dominante: decidir en qué situación era necesario garantizar la forma republicana de gobierno en las provincias (ya que la función reparadora o reconstructiva, esto es, por sedición o invasión apenas tuvo importancia desde 1880), y definir cuáles de los poderes políticos del gobierno federal era el autorizado para producir las decisiones autoritativas en la materia (el Poder Ejecutivo o el Legislativo).

Las dos intervenciones a las que fue sometida la provincia de Santa Fe son paradigmáticas al respecto. Tanto la de 1949 (restringida al Poder Ejecutivo) como la de 1955 (que alcanza a los tres poderes), fueron originadas por decretos del Poder Ejecutivo, y sólo ratificadas a posteriori por el Congreso. Los considerandos de ambos evocan justificativos similares fundados en la ineficacia e inoperancia de las autoridades (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, 1949: 56; diario *La Capital*, 02/03/55). Si en 1949, como veremos seguidamente, fue central esta maniobra para reponer en el poder a la elite estatal surgida del golpe de 1943, profundamente ligada a las esferas nacionales, y frenar el proyecto del gobernador Suárez (que a instancias de los lineamientos nacionales buscó crear un proyecto propio, fortaleciendo las instituciones provinciales en lo relativo al ámbito del trabajo, las obras públicas y la aplicación de la legislación social); en 1955, la intervención fue la vía para zanjar las disidencias de los dirigentes peronistas de Santa Fe en un contexto caracterizado por el esfuerzo para contener el ya irremediable hundimiento del régimen⁴.

En el caso correntino, si bien la intervención de 1947 que dio término a la particular experiencia del único gobierno provincial de signo político distinto al nacional, fue sancionada por ambas cámaras del Congreso Nacional —en un proceso largo y conflictivo que duró casi un año—, su objetivo

⁴ De allí que se mande como interventor a Santa Fe no al correspondiente senador nacional electo —Rapella— como se había anunciado en el caso de las otras provincias intervenidas Tucumán y Santiago del Estero. La intervención estuvo a cargo del oficial de Marina Pedro Anzorena, oriundo de Mendoza, y que procedía del riñón del partido (entre sus antecedentes se cuenta haber sido secretario del ministerio del Interior y el de Marina; entre los cargos políticos partidarios delegado del Consejo Superior del Partido Peronista en San Juan, Santiago del Estero y Misiones y miembro del Consejo de Organización Partidaria) (diario *La Capital*, 02/03/55).

político fue muy claro. Los principales argumentos esgrimidos para su aprobación (coincidentes con los empleados para el rechazo de los diplomas de los dos senadores nacionales electos por la provincia) se orientaron a sostener que la elección del gobernador aunque aparentaba legalidad, pues se había realizado según lo establecía el sistema electoral vigente, carecía de legitimidad porque no representaba la opinión de la mayoría de los votantes y por ende, sólo una intervención federal podía permitir la llegada de la “revolución peronista” a Corrientes⁵. La intervención, que fue solicitada insistentemente por los mismos peronistas correntinos, fue la herramienta que permitió la organización y disciplinamiento del partido en la provincia al tiempo que le allanó el camino para el triunfo electoral.

En tanto la recurrencia a las estructuras estatales nacionales para la construcción y afianzamiento de la propia identidad política y la maquinaria partidaria no son novedosas, sí lo es la utilización por parte de Perón de su liderazgo personal e intransferible. Ésta contribuyó a acentuar el presidencialismo, que si bien se había forjado en la práctica previamente, tomó nuevo fundamento legal en la Constitución de 1949.

En general la nueva Constitución —que había recibido un apoyo mayoritario pero no consensual— agrega a los derechos políticos y las libertades civiles garantizadas por el texto de 1853, derechos sociales, económicos y principios de tipo nacionalista que se anuncian en el imperativo enunciado en el preámbulo de erigir una Argentina “socialmente justa, económicamente libre y políticamente soberana”. En la esfera política, la revisión constitucional borró algunas de las salvaguardas que la fórmula alberdiana había preconizado para limitar la ya fuerte figura presidencial entre las cuales, la de mayor importancia, era la no reelección del presidente por mandatos consecutivos.

La reforma política, presidida por la idea invocada por Perón de “propiciar mayor participación popular” en el gobierno, implicó también la incorporación de nuevos métodos en las elecciones destinadas al recambio del Poder Ejecutivo y Legislativo. El presidente y el vice, como así también los diputados y senadores (que igualan la duración del mandato en seis años, con renovación trienal) son elegidos por voto directo⁶. En el caso del Ejecu-

⁵ El sistema electoral vigente en Corrientes era el de representación proporcional por cociente e indirecto para la elección del gobernador. Este sistema permitía la representación en el Colegio Electoral de fuerzas minoritarias que luego ejercían un poder de negociación en dicho cuerpo. En las elecciones de 1946 el partido laborista había sido el que más votos había obtenido en las elecciones primarias, pero traducidos sus votos en escaños los electores obtenidos no fueron suficientes para alcanzar la mayoría absoluta necesaria para consagrar un gobernador. Finalmente, todos los partidos contrarios al peronismo acordaron apoyar a la fórmula radical, que resultó ser la triunfadora.

⁶ La sincronización de las elecciones y la consecuente presidencialización de las mismas otorgan mayores posibilidades de triunfo al partido que ocupa el Poder Ejecutivo. Las

tivo, las provincias, la Capital Federal y los territorios nacionales forman un solo distrito electoral para tal efecto. Este sistema opera a favor de la densamente poblada Buenos Aires y debilita consecuentemente, como lo señaló en los debates de la constituyente nacional la oposición radical, la influencia política del resto de las provincias (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 1949: 297).

La figura presidencial, así robustecida en las prescripciones institucionales diagramada en la Constitución, toma mayor dimensión en la práctica como consecuencia de la simbiosis que se establece entre la trayectoria personal del líder y las estructuras institucionales que se sancionan. Se ocuyen los espacios de participación propios de un régimen democrático, los partidos y el parlamento, y concomitantemente se restringen las vías a través de las cuales las provincias participan en los procesos de toma de decisión en el ámbito nacional. Y esto no sólo por la capacidad de iniciativa que gana el Ejecutivo en detrimento del Legislativo —desequilibrio que fue reforzado por la práctica del desafuero y la expulsión de los opositores (cuyas bancas quedaban vacantes, afectando la representación consagrada por el acto electoral⁷), el cierre del debate y la aprobación de los proyectos del oficialismo sin modificaciones—, sino también por las características verticalistas del partido, y el avance de la legitimación plesbicitaria sobre el que otorga el consenso electoral.

Este presidencialismo exacerbado por el liderazgo carismático de Perón y su esposa, alimentado por una maquinaria de propaganda y movilización masiva, pone en una posición de inestabilidad permanente a los gobiernos provinciales que pasan a basar su legitimidad no sólo en el acto electoral sino también en el reconocimiento de la única autoridad incuestionable del régimen: el del líder de la “comunidad organizada”.

Pero las consecuencias de este fuerte presidencialismo sobre los estados provinciales se aprecian mejor cuando se entremezcla con el retroceso de los poderes no delegados por las provincias. Hay, a partir del nuevo ordenamiento constitucional, toda una miríada de ámbitos susceptibles de ser legisados y sostenidos por el gobierno nacional: los derechos sociales, los recursos naturales, los espacios aéreos, los servicios públicos, la educación

disposiciones relativas a la Cámara de Diputados son menos “democráticas” que las vigentes con anterioridad. Debido al crecimiento de la población, el número habitantes por diputado se duplica, comparado con la provisión legislativa basada en el censo de 1914. A esto se suma las nuevas normativas sobre partidos políticos.

⁷ Como fue el caso del diputado radical santafesino Rodríguez Araya en 1949. Son muy interesantes las cuestiones que surgen durante el debate sobre su expulsión: se mezclan cuestiones electorales posteriores a la intervención a la provincia de Santa Fe y denuncias del diputado sobre el funcionamiento del IAPI (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, 1949).

en sus diversos niveles. Una mención aparte merece la cláusula quinta de las disposiciones transitorias de la nueva Constitución Nacional: aquella que autoriza a las legislaturas provinciales a someter a revisión las constituciones provinciales. Esta disposición temporal fue blanco de ataque por parte de la oposición en las convenciones constituyentes provinciales, y su resultado implicó la inclusión de los lineamientos de la Constitución Nacional en los textos modificados.

En resumen, la Constitución de 1949 no introduce novedades en lo que concierne al rol de la intervención provincial —tampoco los rasgos generales de su práctica— aunque en el discurso oficial se afirme que esta herramienta se apoya en razones de naturaleza muy diferente. En cuanto al sistema presidencialista, ya consagrado por la Constitución de 1853, toma nuevos fundamentos que refuerzan la centralización y alteran el sistema de frenos y contrapesos entre poderes. Estas modificaciones, conjuntamente con el avance de los poderes delegados al gobierno federal y el retroceso de los conservados por las provincias, completan el cuadro que desdibuja el sistema federal.

En este marco toman mayor importancia en el giro de la relación Nación y provincia aquellos avances previos fundamentados en las transformaciones del Estado para incorporar nuevos ámbitos de injerencia, como así también la dinámica que el peronismo impone a la práctica política. Sobre esto nos detendremos en los apartados que siguen.

II. Los contextos provinciales.

Los orígenes del peronismo en Corrientes y Santa Fe

II.1. El caso correntino

La provincia de Corrientes fue la única en la que el peronismo no consiguió acceder al gobierno en las elecciones de febrero de 1946. Este hecho originó la situación doblemente peculiar de convertir a Corrientes en la única provincia con un gobierno de signo político distinto al nacional, al tiempo que posibilitó la llegada del radicalismo al gobierno provincial por primera vez. Esta experiencia excepcional finalizará en septiembre de 1947 con una intervención federal a los tres poderes de la provincia. El gobierno de la intervención se extendió por algo más de un año y fue el encargado de organizar las elecciones que permitieron el retorno constitucional en diciembre de 1948. En esas elecciones, tras un contundente triunfo peronista, Juan Filomeno Velazco, que antes había ocupado el cargo de interventor, se convirtió en el primer gobernador peronista de Corrientes.

La irrupción del peronismo en la vida política provincial generó importantes transformaciones en su sistema y en sus prácticas⁸. La dinámica partidaria se vio conmovida y se produjo un inevitable reacomodamiento de las fuerzas políticas provinciales. En el transcurso de muy pocos años el sistema de partidos de Corrientes se modificó completamente. Los partidos conservadores provinciales (Autonomista y Liberal), que habían dominado la política provincial en forma ininterrumpida desde su formación a fines del siglo XIX, perdieron representación y paulatinamente fueron perdiendo todo tipo de incidencia; el antipersonalismo que había gobernado la provincia — aliado al autonomismo— durante toda la década del treinta se desintegró y el radicalismo, que había sido tradicionalmente la principal fuerza opositora al conservadurismo, no sólo consiguió llegar al gobierno por primera vez en 1946 sino que después se convirtió en la única fuerza política opositora con representación legislativa.

El resultado de las elecciones de 1946 fue muy particular en Corrientes pues mientras la fórmula presidencial Perón-Quijano perdió de modo muy contundente ante la propuesta por la Unión Democrática, sus candidatos a diputados nacionales obtuvieron la representación por la mayoría. En las elecciones gubernativas provinciales, en cambio, aunque el Laborismo fue el partido que más votos consiguió en la elección primaria (20 por ciento), en el Colegio Electoral todos los partidos opositores se unieron para votar a los candidatos del radicalismo que resultaron, entonces, los triunfadores (Solís Carnicer, 2009b). Este hecho generará entre los peronistas el inmediato rechazo al nuevo gobierno, al que consideraron ilegítimo por no representar la voluntad popular manifestada en las urnas e inmediatamente se iniciaron los pedidos de intervención federal.

La intervención constituirá, entonces, un hecho clave en el proceso de construcción del peronismo correntino en el que, a su vez, se han identificado claramente tres momentos. El primero, que va desde junio de 1943 a mayo de 1946, caracterizado por la conformación de los dos sectores que apoyaron la candidatura de Perón en las elecciones de febrero de 1946 (Laborismo y Unión Cívica Radical-Junta Renovadora) y la posterior derrota electoral. El segundo, que se extiende hasta septiembre de 1947, en el que Perón dispone la organización del partido peronista a través de la unificación de los dos partidos originarios, etapa que se caracteriza por su alta conflictividad; y el tercero, que se inicia a partir de la llegada de la intervención federal en septiembre de 1947. En este último período, el partido termina su organización, define sus liderazgos y delimita sus rasgos ideológi-

⁸ Sobre la organización del sistema político institucional de Corrientes a principios del siglo XX véase Solís Carnicer (2001).

cos e identitarios consiguiendo triunfar en las elecciones de fines de 1948 y acceder al gobierno provincial en marzo de 1949.

La primera etapa se corresponde con la organización de la UCR (JR) y el Laborismo⁹. Para la configuración de ambos sectores fue fundamental la constitución de una elite estatal a través de las intervenciones federales posteriores al golpe de 1943. Los distintos funcionarios de dichas intervenciones en los diversos estamentos de la administración serán los encargados de llevar adelante la tarea de organización de estos nuevos sectores políticos. En esta etapa, además, los nacionalistas —que dominaron el gobierno provincial entre 1943 y 1944— adquirieron especial protagonismo.

Hortensio Quijano, ministro del Interior en 1945 y luego compañero de fórmula de Perón, fue uno de los principales protagonistas del proceso de formación de la UCR (JR) de Corrientes. Quijano era un destacado ganadero correntino y antiguo dirigente del radicalismo provincial que, aunque no había tenido una actividad política relevante, tenía cierto predicamento en el seno del partido. En ese momento formaba parte de la UCR (Comité Nacional) —de la que fue expulsado luego de aceptar el ministerio— pero en su trayectoria política anterior se había mostrado siempre más cerca de los sectores antiyrigoyenistas del partido. A partir de la figura de Quijano y del interventor Ernesto Bavio (un radical salteño nombrado interventor de Corrientes en septiembre de 1945), empezó a organizarse el grupo radical que apoyaría la candidatura de Perón. Quienes lo constituyeron en Corrientes fueron, en general, radicales con algún tipo de participación política previa, pero que provenían especialmente del antipersonalismo¹⁰.

En cuanto al Laborismo, el otro sector político que acompañó la candidatura de Perón en 1946, su constitución también estuvo en manos de funcionarios, pero en este caso de la Delegación provincial de la Secretaría de Trabajo y Previsión. Hacia 1940 el movimiento obrero en Corrientes era aún muy débil. Los rasgos tradicionales de su economía, basados fundamentalmente en la producción ganadera, no habían favorecido la conformación de un sindicalismo significativo¹¹. Recién con el establecimiento de dicha dele-

⁹ Para un análisis de la formación de las dos agrupaciones políticas que apoyaron la candidatura de Perón en Corrientes en febrero de 1946 (UCR-JR y Laborismo) véase Solís Carnicer (2009b).

¹⁰ La presencia significativa de radicales antipersonalistas en el sector radical que adhirió al peronismo es un dato interesante de resaltar pues, más allá de que no constituyó el único caso en el que se dio este acercamiento, en general, fueron los radicales yrigoyenistas los que mayoritariamente adhirieron al nuevo movimiento en la mayoría de las provincias. En Corrientes el antipersonalismo pasó de tener el 21 por ciento de los votos en las elecciones de 1939 a sólo el 6 por ciento en las de febrero de 1946, dato que corrobora la emigración de simpatizantes de esta fuerza hacia el peronismo.

¹¹ Hacia 1947 Corrientes contaba con 525.463 habitantes, la mayoría de su población era nativa y más de la mitad vivía en zonas rurales (casi un 66 por ciento). El 31 por ciento

gación en 1944 empezó a revertirse esa desarticulación. Allí, se destacó por su actuación el teniente primero José Ramón Virasoro, un joven militar oriundo de Corrientes que asumió su dirección en diciembre de 1944 y que más tarde será el candidato a gobernador por el laborismo. Desde ese espacio se irá gestando un sector político con base sindical, constituyéndose definitivamente el Partido Laborista a fines de noviembre de 1945. Se eligió presidente de la primera junta ejecutiva partidaria a Juan Mihovilcevic, que provenía del gremio de estibadores y tenía vínculos cercanos con el sector nacionalista de la provincia¹². Es un hecho a destacar el que los laboristas correntinos recibieron el apoyo de los jóvenes nacionalistas de la Alianza Libertadora, una asociación nacionalista que había alcanzado cierto protagonismo en la vida pública provincial y muchos de cuyos adherentes habían accedido a cargos importantes de la administración luego del golpe de 1943¹³. Un número significativo de los primeros dirigentes laboristas provendrán del nacionalismo (Solís Carnicer, 2010b).

Ahora bien, en el momento de definir las candidaturas para las elecciones de 1946 se pusieron de manifiesto los primeros conflictos entre los dos sectores que apoyaban a Perón. Radicales renovadores y laboristas no lograron ponerse de acuerdo en una fórmula común para gobernador y sólo lograron coincidir en el candidato a vicegobernador y en la presentación de una lista única para diputados nacionales¹⁴. Los radicales renovadores eligieron a Pedro Díaz de Vivar como candidato a gobernador, un médico que

de los mayores de 14 años era analfabeto y la producción agropecuaria constituía la principal ocupación de la población mayor a esa edad (45,23 por ciento). La ganadería tuvo un desarrollo importante, mientras que la agricultura estuvo limitada, especialmente, a causa de la fuerte concentración de la propiedad de la tierra. Entre los centros urbanos existentes en la provincia, se destacaba la ciudad capital que concentraba el 11 por ciento del total de la población, dedicada especialmente al área de servicios y a la administración pública (Dirección Nacional de Servicio Estadístico, 1947).

¹² Lo acompañaban como vicepresidente primero y segundo Vicente Cocchia (ATE) y Jorge Waldino Contreras (Gastronómicos); como secretario general Alberto C. Fernández (Choferes), secretario de actas Juan Jorge Zamparalo, secretario del Interior José Dionisio Virasoro, secretario de prensa y propaganda Sabino Acosta Monzón (Unión Gráfica Correntina) y tesorero Juan de la Cruz Solís. Otras figuras del laborismo correntino fueron los señores Leonardo Leiva, Jerónimo García (Panaderos), Emilio Orozco, Bernardo Callejas, Antonio Rojas, Amancio Días, Juan Ramón López, Orlando Oliva, Darío Miranda, Ramón Arola, etcétera. Véase Aguirre (2004).

¹³ Este acercamiento entre laboristas y nacionalistas refleja un rasgo peculiar del laborismo correntino ya que, en general, la mayoría de los autores relacionaron al laborismo con las líneas más progresistas del peronismo, lo que aparentemente no se percibe claramente en el caso de Corrientes (Pont, 1984; Doyon, 2006).

¹⁴ Corrientes no fue la única provincia en la que el peronismo no consiguió presentarse con candidatos comunes a algunas de las instancias electorales de 1946 (presidenciales, legislativas nacionales o provinciales), igual situación se vivió en Buenos Aires, Catamarca, Jujuy, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán (Cantón, 1973).

provenía de una tradicional familia radical del interior de la provincia de Corrientes, que no había tenido una actuación política relevante hasta ese momento y que estaba vinculado con sectores nacionalistas; mientras que los laboristas se inclinaron por José Ramón Virasoro, que había tenido una importante actuación en la delegación de la Secretaría de Trabajo y Previsión. Para vicegobernador, coincidieron en la figura de Santiago Ballejos, un joven carismático que muy recientemente había iniciado su actividad pública, defensor de ideas nacionalistas y católicas, formaba parte de la Alianza Libertadora Nacionalista y había sido intendente de Goya durante la intervención nacionalista de 1944. Un rasgo que consideramos interesante destacar, entonces, en el primer peronismo correntino es este estrecho vínculo con el nacionalismo que se observa con claridad en los primeros tiempos.

En esta primera etapa los círculos nacionales cercanos a Perón desplegaron en la provincia una clara estrategia de penetración. Aprovechando las capacidades estatales que ofrecía la intervención federal y el establecimiento de la Delegación de la Secretaría de Trabajo y Previsión, se establecieron nuevos espacios para la construcción del movimiento y para la realización de alianzas con sectores políticos e ideológicos preexistentes (fundamentalmente el radicalismo antipersonalista y el nacionalismo).

La segunda etapa en el proceso de construcción del peronismo en Corrientes se inicia luego de las elecciones de febrero, momento en el que los conflictos entre las dos agrupaciones —que ya habían empezado a manifestarse antes de los comicios— se profundizaron. Esta crisis se pronunciará en mayo de 1946 cuando Perón decida disolver a los dos partidos que lo habían acompañado en las elecciones y constituir el Partido Único de la Revolución (Mackinnon, 2002). En Corrientes, como en la mayoría de las provincias, se le encomendó liderar este proceso de unificación a los diputados y senadores peronistas que provenían de ambas agrupaciones. Un sector del laborismo provincial, liderado por Virasoro, no aceptó la unidad y en noviembre de 1946 constituyó el Partido Laborista Correntino, que se extinguió definitivamente dos meses más tarde cuando se conoció la noticia de que el Partido Único de la Revolución se iba a llamar Peronista.

En paralelo a este conflictivo proceso de unificación y disciplinamiento partidario que se ponía en marcha desde las cúpulas nacionales del partido, el peronismo correntino (en todas sus vertientes) se había propuesto conseguir la intervención federal. Con el argumento que la elección del gobernador carecía de legitimidad, solicitaron la intervención del gobierno nacional a fin de permitir que la denominada “revolución peronista” también llegara a Corrientes (Solís Carnicer, 2009c). Este propósito común permitió que se acercaran las posiciones entre los diversos sectores, ya que la intervención constituía un anhelo compartido. Sin embargo, quienes participarían más

activamente de dichas negociaciones serían aquellas figuras que se definirían, más tarde, como los principales líderes del futuro partido peronista de Corrientes. La Cámara de Diputados de la Nación aprobó el proyecto de ley de intervención en agosto de 1946 y un año más tarde lo hizo la Cámara de Senadores. Durante el transcurso de ese año se llevaron adelante innumerables tratativas y estrategias políticas e institucionales que incluyeron la obstrucción legislativa de las cámaras provinciales por parte de los legisladores peronistas y la abstención del partido en las elecciones de renovación de la Cámara de Diputados provincial, en marzo de 1947.

A principios de septiembre de 1947, una vez instalada la intervención federal —que tenía entre sus fines el organizar al peronismo y prepararlo para un triunfo electoral—, se inició la etapa de homogeneización y organización definitiva del Partido Peronista en Corrientes. En ese cometido nuevamente fue fundamental el papel jugado por los funcionarios de la administración enviados por el gobierno nacional. Se designó interventor al general Juan Filomeno Velazco, a quien lo acompañó como ministro de Gobierno y Justicia, Santiago Ballejos (h) (el mismo que había sido candidato a vicegobernador en 1946). Velazco era un militar de carrera admirador del nacionalismo católico de carácter integrista que había ocupado cargos claves en el gobierno provisional de Uriburu en la década del '30 y que después de la revolución de 1943 se le encargó la organización de la Policía Federal, convirtiéndose en jefe de dicha fuerza en 1944. Con el posicionamiento de estas figuras se profundizaba la impronta nacionalista del peronismo provincial.

Por otra parte, habiendo sido el sistema electoral provincial la principal causa levantada como bandera para el pedido de intervención federal, una de las más importantes medidas adoptadas por ella fue justamente su reforma. El mismo Ministro del Interior se ocupó de informar a la ciudadanía provincial que se había tomado dicha decisión. Por medio de un decreto se reformó el sistema electoral de representación proporcional impuesto en la Constitución provincial de 1913, reemplazándolo por el de representación de mayoría y minoría para las elecciones legislativas y de lista completa para las ejecutivas (manteniéndose el Colegio Electoral). Además se redistribuyeron las secciones electorales y se aumentó el número de diputados y senadores provinciales (Solís Carnicer, 2010a).

Paralelamente, el Partido Peronista de Corrientes también fue intervenido por el Consejo Superior y bajo la dirección de dicha intervención se procedió a su reorganización. El 9 de noviembre de 1947 se realizaron elecciones internas de 18 convencionales para el Congreso General Constituyente del partido. En esa oportunidad se presentaron dos listas, la “verde” encabezada por Santiago Ballejos, que recibió el apoyo de los municipios y

del gobierno de la intervención federal, y la “blanca” liderada por José Ramón Virasoro con el apoyo de la delegación regional de la CGT. La lista verde liderada por Ballejos resultó triunfante por amplia mayoría de votos, y aunque Virasoro denunció fraude, sus reclamos fueron desestimados y se le ofreció un cargo en un cuerpo diplomático en la ciudad de Viena que lo alejó definitivamente de la política provincial.

Este proceso electoral resulta de gran interés para entender el modo y los rasgos con los cuales se fue diseñando el nuevo partido. Ballejos y Virasoro eran dos figuras centrales de ese primer peronismo correntino que en esas elecciones se disputaron la representación. Ambos habían constituido la fórmula electoral por el Laborismo de 1946. Ballejos, además, había sido candidato a vicegobernador por la UCR-JR en esa misma oportunidad. Sin embargo, para ese momento Virasoro ya había perdido todo tipo de control sobre lo que Panebianco (1982) denomina las “zonas de incertidumbre” más vitales del partido, y en el juego de intercambio vertical (entre líder y seguidores) no alcanzó a otorgar suficientes incentivos colectivos ni selectivos. Ballejos, en cambio, —funcionario de la intervención— contaba con el apoyo económico de ésta y de la posibilidad de ofrecer mayores incentivos materiales a sus seguidores.

Allí mismo surgió la posibilidad de la futura candidatura a gobernador de Santiago Ballejos, que había crecido en popularidad. Publicaciones en periódicos vinculados al peronismo y diversas asociaciones gremiales iniciaron una campaña a favor de su candidatura. Esa situación generó una rápida competencia interna entre Ballejos y Velazco que derivó en la renuncia de Ballejos al ministerio luego de buscar sin éxito el apoyo de Perón. Algunos de sus seguidores incitaron a realizar “borratinas” en la lista de candidatos a diputados nacionales en las elecciones de marzo de 1948, situación que fue denunciada por el interventor del partido, y por lo cual Ballejos fue condenado por traidor al peronismo y a su jefe y se lo expulsó del peronismo¹⁵. De ese modo, Velazco logró desplazar a Ballejos de la competencia por el liderazgo y posicionarse como único líder del peronismo de Corrientes. En abril de 1948 el interventor del partido comunicó la decisión del Consejo Superior de designar a Velazco como candidato a gobernador. A partir de aquí la selección de candidatos para las elecciones tanto nacionales como provinciales pasó a ser responsabilidad exclusiva del Consejo Superior del partido.

¹⁵ Un factor decisivo en las designaciones lo constituyeran las opiniones del Presidente y de sus más estrechos colaboradores, estableciéndose procesos de cooptación asimétricos, en virtud de los cuales la entrada, al igual que la salida, la resolvía la instancia presidencial. Las tensiones y desavenencias con Perón parecieron ser causas suficientes para perder la pertenencia a las elites gubernamentales. En la mayoría de los casos, estos dirigentes mantenían el reconocimiento social en la medida que Perón les transmitía legitimidad (Sidicaro, 2008).

Queda demostrado entonces que la llegada de la intervención federal fue crucial para la organización del peronismo correntino. Fue necesaria la intervención del gobierno nacional en la organización institucional y en el sistema electoral provincial para adecuarlo a las necesidades que el peronismo tenía y facilitarle las posibilidades de acceso al gobierno. Al mismo tiempo y bajo las directivas de la intervención federal y del Consejo Superior del partido, se organizaba un partido político centralizado, jerarquizado y disciplinado en el que no había lugar para las disidencias y donde no estaba permitida la aparición de liderazgos carismáticos personales que pudieran significar algún tipo de competencia a la jerarquía del partido.

II.2. El caso santafesino

Como en el resto de las provincias, a excepción de Corrientes como hemos visto, el conjunto de fuerzas que componen el peronismo alcanzarán la victoria en Santa Fe en las elecciones de febrero de 1946. Dicha alianza electoral compitió con la UCR (Comité Nacional), el Partido Demócrata Progresista y la UCR (Santa Fe). Su irrupción en el escenario santafesino marcará algunas novedades: el declive de la fracción antipersonalista que había conformado los gobiernos de la Concordancia en la segunda mitad de los años treinta con el liderazgo de Manuel de Iriondo, la merma de la potencia electoral del PDP y la consolidación de la UCR (CN) como principal fuerza opositora acompañada por la mínima presencia del Partido Comunista y el partido Socialista a partir de 1948 (Macor, 2001). Como en el caso correntino, podemos establecer momentos en la construcción del peronismo santafesino. Las mismas acompañan en líneas generales los tiempos de los procesos nacionales.

Una primera etapa es la que se inicia con las intervenciones posteriores al golpe militar de junio de 1943. Un rasgo predominante en ella es la dinámica de constitución de una elite estatal que será central en la construcción de la coalición peronista en la provincia. En esta emergencia pueden diferenciarse dentro de dichas intervenciones, hasta 1945,

... claramente dos etapas considerando la designación de Aldrey como gobernador-interventor a fines del 44 como un verdadero parte aguas. En la primera de estas etapas, el nacionalismo hegemoniza el proceso y —aun sin dejar de considerar los diferentes tiempos históricos— ayuda a explicar comparativamente, en sus dificultades y fracasos, las razones de la exitosa acción de sus continuadores. *La mayor coherencia y funcionalidad lograda*

por la elite que se afirma como tal desde el control de los resortes claves del poder en la segunda etapa, deriva de su lealtad a un proyecto político de baja densidad ideológica, que resulta oportuno para el desarrollo de una política de acumulación de fuerzas y hace más sencilla la delimitación de un conjunto de orientaciones comunes mínimas más allá de las cuales toda ambigüedad puede ser tolerada (Macor, 1993: 76).

Si bien desde sus inicios las delegaciones de la Secretaría habían sido activas, estructurándose sobre la base del Departamento Provincial del Trabajo¹⁶, es justamente a partir de finales de 1944 que las mismas profundizan su accionar. Éstas junto al Ministerio de Gobierno local —ejercido por quien sería en 1946 el candidato a gobernador por el peronismo Leandro Meiners, proveniente del radicalismo renovador— serán claves para, a través de la referencia al liderazgo nacional de Perón, anudar las fuerzas sindicales y políticas que cristalizarán en el peronismo en la provincia.

Como en el resto del territorio nacional, las delegaciones regionales trabajaron en la construcción de consensos en torno a la política laboral y social del gobierno nacional, sosteniendo buenas relaciones con las conducciones gremiales ya existentes que se avenían a las mismas, reconociendo la personería jurídica a sindicatos paralelos a los ya existentes en un mismo rubro, y apoyando selectivamente los reclamos obreros sobre condiciones de trabajo y retribución salarial. En general, se puso en práctica en la provincia una estrategia de desplazamiento de liderazgos sindicales previos, sobre todo aquellos sectores cercanos al PC local. Mientras en la ciudad de Santa Fe actuaba sobre un conjunto de organizaciones gremiales disímiles, pero ajenas a la Unión Gremial Obrera Local (ligada a los círculos comunistas), en el sur de la provincia —en particular en Rosario— se ampararon acciones destinadas a la constitución de liderazgos gremiales paralelos que desplazaron el lugar del socialismo y socavaron la penetración lograda por el comunismo: el caso de los obreros metalúrgicos, los de la industria de la carne, la construcción, entre otros¹⁷. En ese escenario, el sur provincial había sido

¹⁶ Dichas estructuras tienen algunos antecedentes previos, creadas durante la gobernación demoprogresista en 1932 de Luciano Molinas por la Ley 2.426 de Régimen Legal del Trabajo. Las mismas perduran aunque con las alteraciones que le imparten las circunstancias de los gobiernos iriondistas y las intervenciones nacionales. Cabe señalar además que durante el año 1944 las acciones de las delegaciones regionales y las del Departamento de Trabajo Provincial habían entrado en competencia, a partir de la acción del titular de esa cartera provincial —Rodolfo Vigo— un abogado con fuerte arraigo en la ciudad capital y buenas relaciones con los sectores nacionalistas y católicos (Bacolla y Macor, 2009a, 2009b; Macor y Bacolla, 2010).

¹⁷ Entre estos gremios en Rosario de filiación comunista caben destacar: Federación Obrera de la Industria de la Carne, Sindicato Obrero de la Construcción, Sindicato Obrero de la Industria del Calzado, de la Madera y de los Textiles. En el caso de Santa Fe

objeto privilegiado de la acción de las delegaciones en especial a ciertos sectores, como el ferroviario. Además hubo también un acercamiento a las agremiaciones de filiación católica.

Entre 1944 y 1946, entonces, los círculos nacionales cercanos a Perón desplegaron en la provincia una doble estrategia de penetración que por un lado, actuaba desde los espacios de organización social y por otro, aprovechando las capacidades estatales y las herencias institucionales previas, las anudaban desde el cambio en la intervención en 1944 a la construcción de alianzas con sectores políticos preexistentes, en particular con la fracción radical yrigoyenista que conformará la Junta Renovadora. Dichas alianzas estarán prácticamente personificadas en las figuras de esta intervención: el interventor gobernador Oscar Aldrey —cuyas principales credenciales provenían de la trayectoria familiar en el gremio ferroviario, pero que personalmente no había tenido una actividad política destacable hasta el momento— y su ministro de Gobierno Leandro Meiners —una de las principales figuras de la UCR renovadora, luego de su principal mentor: Armando Antille— (Macor, 1997; Bacolla, 2003a).

En este contexto, los acontecimientos del 17 de octubre de 1945 catalizaron como en el resto del país la conformación del Partido Laborista y se cristalizaron a partir de allí los principales componentes de la coalición partidaria properonista que triunfará en las elecciones provinciales de 1946. En ese orden, sumado a la acción directamente ligada a las estructuras estatales, se impulsó el acercamiento a los círculos liderados por Perón de diversos sectores sociales y políticos, conformando como a nivel nacional una coalición muy heterogénea, convocando a organizaciones sindicales, gremiales, partidos preexistentes y grupos independientes. Finalmente, en ella se unió el Laborismo —como principal componente— la fracción radical denominada Junta Renovadora —proveniente del yrigoyenismo—, y el Partido Independiente, surgido en Rosario¹⁸. Desde el sur de la provincia también surgió el principal apoyo gremial, el del sindicato ferroviario y de los llamados centros cívicos y “Tiro y Gimnasia”¹⁹.

también se trata del Sindicato de Obreros Madereros, Sindicato Obreros Metalúrgicos, de la Construcción, del Transporte Urbano, Molineros, Periodistas, Artes Gráficas, Comité de Unidad Ferroviaria (Macor, 1997, 2001, 2003).

¹⁸ Entre los dirigentes de las citadas fuerzas se encuentran: la figura del dirigente sindical Demetrio Figueiras que encabeza el Partido Laborista en la provincia, Armando Antille líder de la fracción radical proveniente del yrigoyenismo que constituye la llamada Junta Renovadora, Julio Díaz, sindicalista, dentro del Partido Independiente.

¹⁹ Al respecto en el plano nacional véase Pont (1984) y Mackinnon (2002). En lo que concierne a la provincia, los trabajos ya citados de Darío Macor sobre el funcionamiento y rol en la constitución del nuevo partido político en el sur de la provincia de Santa Fe de las filiales de la Asociación de Tiro y Gimnasia —luego centros cívicos y culturales “Coronel Perón”— y su rol dentro del entramado constituido por la Subsecretaría de Informaciones

En esta coalición es de mencionar los diferentes pesos y composición que presentan en el centro-norte y el sur provincial. Mientras que la primera es el bastión más firme de esa elite estatal, en la segunda asume mayor relevancia la base gremial, acorde a los diversos ritmos de crecimiento económico que ambas presentan. Cabe señalar que mientras el centro-norte santafesino había sido menos transformado por el proceso sustitutivo de importaciones, sobre una serie de ventajas comparativas previas, la zona circundante a la ciudad de Rosario había recibido un impacto no menor del crecimiento de industrias y actividades afines durante los años '30. Según el censo de 1946, la provincia concentraba el 53 por ciento de la mano de obra ocupada en actividades manufactureras en el departamento Rosario. También allí se situaba el 32 por ciento de la actividad industrial donde primaban los pequeños establecimientos en los rubros alimenticios, metalurgia, vidrio, madera y textil (Presidencia de la Nación, 1952).

A su vez, la misma base sobre la que se conformó el Partido Laborista en las dos zonas de la provincia fue como en otros espacios regionales muy heterogénea y descentralizada, y si bien en él participaron con mayor peso los sindicatos más fuertes —como el ferroviario, el de telefónicos y la Unión Tranviaria Automotor del cual provenía gran parte de su dirección— también participaron organizaciones gremiales y sindicales menores —como los sindicatos paralelos, parte del gremialismo cercano a los círculos católicos, y otras fracciones de intereses organizados de pequeños cuentapropistas, comerciantes, etcétera²⁰—.

Hacia inicios de 1946, a partir de una serie de negociaciones, la alianza electoral entre el Laborismo, la UCR (JR), los Centros Cívicos y el Partido Independiente, acuerda la fórmula Leandro Meiners-Juan Pardal para las elecciones a gobernador y las listas de candidatos a los cargos legislativos. Como ya señaláramos, el triunfo fue contundente, pero el delicado mecanismo de equilibrio que se había puesto en marcha a partir del difícil consenso en torno a la fórmula para la gobernación quedó hecho trizas con el suicidio, en mayo del '46, del gobernador electo²¹.

La conflictividad que caracteriza en todo el ámbito nacional a la nueva fuerza política, agravada por este hecho en el ámbito provincial, desata-

y Prensa, en particular la Dirección de Propaganda del Estado, la Secretaría de Trabajo y Previsión y sus delegaciones regionales en articulación con la red clandestina de distribución de propaganda (Prol, 2001).

²⁰ Los principales dirigentes en la zona norte, con sede en Santa Fe fueron: Manuel Díaz, Lorenzo Lima, Mario Pierotti y Florencio Biaggioni, entre otros. En la zona sur, con sede en Rosario, Demetrio Figueiras y Angel Marini, entre otros (Macor, 1997).

²¹ Planteamos aquí algunas cuestiones desarrolladas en algunos de nuestros trabajos anteriores (Bacolla, 1999, 2001, 2002, 2003a).

rá una intrincada lógica institucional cuando el peronismo llegue por primera vez a la gobernación de la provincia en 1946; mostrando una continua ficción entre las 3 canteras —como señala Darío Macor— que han provisto los núcleos ideológicos al peronismo en su etapa formativa: la tradición nacionalista, la radical y la del activismo católico matizado por la Acción Católica. La muerte de Leandro Meiners —proveniente del radicalismo yrigoyenista y, como ya señaláramos, activo actor como ministro de Gobierno en la conformación de la nueva elite estatal provincial durante la gestión del gobernador interventor Aldrey— repone en la lucha a los sectores que habían sido desplazados, a instancias del cambio de rumbo a nivel nacional desde 1944: nacionalistas y católicos, que tienen en la provincia un importante peso y trayectoria ligada a experiencias de gobierno en los años treinta.

La solución de compromiso encontrada en la designación de Waldino Suárez como gobernador, proveniente del laborismo con asentadas relaciones en el campo sindical y las organizaciones católicas del movimiento obrero, implicó un *impasse* en la construcción de un “orden peronista”, un ensayo donde se procuró crear un “proyecto peronista autónomo” resistente a los mandatos de unificación nacional.

Apenas iniciada la gestión Suárez, estos enfrentamientos entre las diversas fuerzas políticas que habían confluído en el peronismo se mezclan y potencian con las fricciones desatadas por el mandato de Perón de conformar un nuevo partido unificado a nivel nacional y la consiguiente disolución del laborismo. Los sectores que habían sido favorecidos con la mayor parte de los cargos provinciales procuraron potenciar las ventajas institucionales que esto les daba para fortalecer su posición. En ese sentido, el gobernador y los legisladores afines impulsarán una serie de medidas entre las cuales se contaban una reforma administrativa y el impulso de un “Plan Trienal” —a imagen del Plan Quinquenal—. Estas últimas medidas apuntaban al fortalecimiento de las instituciones provinciales en algunos campos donde había avanzado el gobierno central, y en los cuales puede verse el uso de la herencia institucional dejada sobre todo por el iriondismo antipersonalista en la provincia, resignificada políticamente, para resistir el avance de la homogeneización nacional.

A pesar del repertorio de buenas intenciones, las circunstancias en las que se presenta el plan preanuncian su fracaso. Convocada la Asamblea Legislativa en pleno²², sólo se expone ante la Cámara de Diputados. Los

²² Es relevante al respecto hacer notar que si bien en el diario de sesiones de la Cámara de Diputados aparece la convocatoria a dicha Asamblea, no se encuentran insertas las notas taquigráficas correspondientes en ninguno de los diarios de sesiones.

conflictos internos de la coalición peronista, que hasta el momento habían sido larvadas, emergen explícitamente con la separación dentro de la legislatura del bloque peronista oficialista y el disidente, a sólo seis meses del inicio de la gestión (diario *El Litoral*, 29/12/46; diario *La Capital*, 30/12/46). Las fricciones llevan incluso, en la coyuntura electoral de 1948, a que el gobernador apoyara la conformación por parte de algunos sectores ex laboristas de una organización partidaria diferenciada del partido peronista: el Partido Obrero de la Revolución. En el mismo confluyeron algunos sectores sindicales que habían quedado marginados de la dirección del Partido Peronista a partir de su organización hacia 1947. Ante estas convulsiones inmanejables, hacia 1948, el Consejo Superior Peronista intervino la Junta Provincial y las departamentales del partido, las cuales permanecieron en esta condición hasta finales del régimen.

Paralelamente a este disciplinamiento partidario que se ponía en marcha desde las cúpulas nacionales del partido, en la provincia se intensifica el *tour de force* de las distintas fracciones del peronismo, iniciado con la presentación del Plan Trienal y la división formal del bloque oficialista, por movilizar diversos grupos sociales especialmente del ámbito gremial. Si esto surge embozadamente en los actos en pro y en contra del intendente de Rosario, en las innumerables notas de adhesión y repudio del Plan cursadas al Senado provincial, y las movilizaciones en la ciudad capital del gremio municipal entre otros; se hace meridianamente claro en los incidentes del 13 de junio de 1947 en la Cámara Alta, hecho que marcó el retroceso ya sin solución de la legitimidad del oficialismo.

Los prolongados y accidentados debates tuvieron como corolario, además del tácito enfrentamiento con algunos aspectos de las directivas nacionales, otra consecuencia política: un intento de conciliar las fracciones peronistas. La vía intentada fue un recambio ministerial pactado con el propio Perón y su esposa, que no llegó a colmar las expectativas de los dirigentes provenientes de la UCR Junta Renovadora ni del ex Partido Independiente. Sin embargo, lo que se pone al descubierto con el mismo son algunas de las líneas de tensión que dividen al movimiento desde el inicio del gobierno de Suárez, donde la composición del gabinete no parece ser un dato menor. Las acusaciones cruzadas indican uno de los puntos nodales de las disputas: el predominio del ala nacionalista católica —el ataque más frontal se dirige desde su designación al ministro de Gobierno José María Funes— dentro de los cuadros políticos superiores de la gobernación, y su falta de adhesión a la nueva entidad partidaria unificada del peronismo. De allí que los nuevos ministros, la mayoría sin trayectoria política, exhiban como sus mayores credenciales el ser “afiliados del Partido Peronista y de extracción trabajadora” (diario *La Capital*, 17/06/46, 16/

06/47)²³. Pero las expectativas de conciliación fueron defraudadas y las fricciones aparecerán nuevamente y con más fuerza hasta provocar una división completa que se hará evidente al comenzar el año 1948, cuando en las elecciones legislativas parciales las diferentes fracciones del peronismo provincial se presenten por separado. Hacia finales de 1948, la presidencia de la Nación decretará la intervención de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la provincia, removiendo gran parte de los sectores peronistas no alineados con las directivas centrales.

En 1949 —con la elección de Caesar como gobernador luego de la intervención federal²⁴— la dirigencia estatal que se había conformado en torno a la administración provincial durante la última etapa del gobierno militar retoma el poder y con ella los grupos más directamente unidos a la elite estatal nacional. No casualmente Caesar había tenido un importante rol en el gobierno militar en 1943 ocupando el Ministerio de Hacienda y Obras Públicas y, luego de la normalización institucional, pasó a formar parte del cuerpo directivo de Obras Sanitarias de la Nación; en tanto que quien lo acompañaría en 1949 como vicegobernador, el abogado santafesino Alvaro González, también había desarrollado una frondosa carrera política como comisionado de la ciudad capital y secretario de Gobierno durante la gestión del interventor federal Aldrey.

El posterior gobierno electo para el período 1952-1955 —de Cárcamo y Roulet— seguirá marcando esta continuidad que comenzará a quebrarse hacia finales de 1954, y cuyo desenlace será la intervención provincial en marzo de 1955²⁵.

²³ Es de destacar que el gobierno de la provincia resalta el hecho de tener como ministro de Trabajo y Economía a un trabajador, dirigente del sindicato ferroviario, Angel Constanzo. Sin embargo, el resto del gabinete sigue las líneas de designaciones anteriores.

²⁴ Los candidatos fueron designados por las autoridades centrales del partido y algunas fracciones del Partido Peronista provincial no estuvieron totalmente de acuerdo con estas designaciones. Por ejemplo, entre los candidatos que proponían las fracciones sindicales circulaba el nombre del ex interventor Aldrey. A su vez estos cambios infringidos por la centralización se ven también en el desplazamiento de la figura de Demetrio Figueiras. El mismo fue reemplazado por Alejandro Giavarini, no sólo como Senador Nacional sino como dirigente del partido a nivel provincial (diario *La Capital*, 18/02/49; diario *El Litoral*, 19/03/49).

²⁵ En el caso de Cárcamo, además de tener una nutrida participación en la administración municipal de la ciudad de Rosario —como director de la Empresa Municipal de Transporte, miembro del directorio del Banco Municipal, comisionado y luego intendente de la ciudad— fue además asesor de un organismo clave del gobierno nacional que estructuró en muchos aspectos las relaciones con las provincias y las características del escenario político: el Ministerio de Asuntos Técnicos de la Nación. También en la designación del interventor en marzo de 1955 vemos confirmada la misma tendencia: a Santa Fe no se envía al correspondiente senador nacional electo —Rapella— como había sido anunciado

Algunos corolarios provisorios

Como hemos señalado, el diálogo y el contraste entre los casos provinciales recorridos en estas páginas contribuyen a agregar matices al complejo cuadro de la emergencia del peronismo y sus consecuencias en la dinámica política argentina de la segunda mitad del siglo XX. La formación del peronismo como fuerza política hegemónica en ambas provincias entre 1946 y 1949 conjugó una serie de procesos: algunos de ellos tributarios de las transformaciones que se operaban en el escenario político nacional y otros emergentes de dinámicas históricas locales. En las diversidades que presentan ambos escenarios pueden extraerse varios corolarios.

En primer lugar, como ha afirmado de Ípola, es innegable que el peronismo constituyó una manera específica de elaborar social, política y culturalmente lo “nacional popular” en la historia de la sociedad argentina (de Ípola, 1989) y que esa especificidad tuvo como un punto nodal no sólo el componente estatal en el procesamiento de la identidad y demandas populares, sino también el carácter caleidoscópico que ésta adquiere. En esa dirección, aunque con sesgos particulares, ambos casos provinciales confirman la complejidad del proceso en que el peronismo se irá construyendo, abrevando en múltiples tradiciones, mostrando una continua fricción entre las 3 canteras —como señala Darío Macor— que han provisto los núcleos ideológicos al peronismo en su etapa formativa: la tradición nacionalista, la radical y la del activismo católico matizado por la Acción Católica. Siendo destacable en ambos espacios regionales el rol de los sectores nacionalistas y católicos en los orígenes del movimiento, aunque con mayor intensidad en el caso correntino.

En ese sentido, mientras que en el caso correntino estos sectores conducirán la homogeneización del peronismo en la provincia, en connivencia con el liderazgo partidario nacional, en el caso santafesino estas fracciones serán confrontadas desde los inicios del movimiento por sectores sindicales y las elites estatales directamente ligadas a los cuadros nacionales, pero también con fuertes relaciones con el medio sociopolítico local. Finalmente en ambos casos, el Consejo Superior del partido consolidará su dominio en los escenarios provinciales y el Estado nacional avanzará cercenando las capacidades institucionales de los Estados provinciales.

en el caso de las otras provincias intervenidas, Santiago del Estero y Tucumán, sino que la designación recae sobre el oficial de Marina Pedro Anzorena, oriundo de Mendoza, quien procedía del riñón del partido (entre sus antecedentes se cuentan el haber sido secretario del ministerio del Interior y el de Marina; entre los cargos políticos partidarios delegado del Consejo Superior del Partido Peronista en San Juan, Santiago del Estero y Misiones, y miembro del Consejo de Organización Partidaria).

Sin embargo, las divergencias en ese proceso de centralización subrayan la diversidad de los escenarios de partida. Si bien en ambos distritos existe previamente una política pactista, las particularidades del sistema electoral correntino y el predominio conservador proponen a las fuerzas properonistas un escenario complejo que le negará el acceso a la gobernación hasta 1949 y que generará conflictos particulares y diferenciados al interior del movimiento peronista, pues el partido debió —entre 1946 y 1949— reformular su organización interna, construir una identidad política y redefinir su liderazgos para conseguir acceder al gobierno. En el caso santafesino, el previo proceso de constitución de la alianza de sectores que apoyará la candidatura peronista, a través de un no fácil consenso donde son claves los heterogéneos liderazgos sindicales —del sur y centro provincial— y la elite estatal consolidados durante los últimos tramos de la intervención, le asegurará la llegada al poder político provincial. Sin embargo, luego del triunfo electoral el complicado mecanismo de equilibrio que se había puesto en marcha en torno a la fórmula para la gobernación se desintegra al compás de las tensiones que desencadena la disolución por parte de Perón de las agrupaciones de la alianza electoral vencedora. Este dato —más allá de la incidencia del suicidio del gobernador electo— desatará una conflictividad intrapartidaria que se prolongará hasta la intervención federal en los primeros meses de 1949. Sucesivamente, a instancias de las transformaciones del partido a nivel nacional, sectores del laborismo provincial conformaron el Partido Único de la Revolución y luego el Partido Peronista de Santa Fe; mientras que aquellos que habían quedado fuera de la cúpula partidaria pero controlaban el Estado provincial —más cercanos a las elites tradicionales y los sectores nacionalistas y católicos— intentarán potenciar su propia organización: el efímero Partido Obrero de la Revolución, liderado por el mismo gobernador y al cual se unieron fracciones disidentes a la homogenización sindical peronista.

Estas particularidades del caso santafesino subrayan dos cuestiones: el modo en que se insertan las elites políticas tradicionales en el nuevo escenario —perdiendo progresivamente centralidad en la dinámica del juego político— y, por otra parte, el peso de la estatalidad en la construcción del movimiento. El caso correntino —en el que solamente luego de la intervención federal y de la reforma del sistema electoral provincial, el peronismo pudo conseguir un triunfo electoral en la provincia y acceder al control de las instituciones del Estado provincial— muestra por contraste la centralidad que para la conformación de la unanimidad peronista tuvo el control de agencias estatales no sólo a nivel nacional sino también de los espacios provinciales. En ese sentido toma también relevancia la herencia institucional —tributarias de las transformaciones de la década anterior— sobre las cua-

les estos nuevos actores políticos actúan, en tanto las capacidades de intervención del Estado provincial pueden ser herramientas eficaces para la acumulación de fuerzas en la lucha política.

1949 marcará la confluencia en algunos aspectos de estos caminos bifurcados. En ese proceso, el carácter movimientista de los primeros tiempos va dado lugar a la aparición de un partido organizado, centralizado, autocrático y verticalista. En un primer momento, y con un partido intervenido por el Consejo Superior, se buscó disminuir el papel del sindicalismo alejando a sus más destacados referentes de los principales espacios de poder. Paralelamente, se buscó la concentración del liderazgo, separando a aquellos dirigentes con dificultades para subordinarse a un estilo verticalista. El peronismo se definía, entonces, como un partido jerarquizado que en el vértice y por encima de la estructura ubicaba a Perón y luego el Consejo Nacional Superior del Partido Peronista, que implementaba sus directrices a través de los interventores enviados desde el poder central. Estos interventores fueron los encargados de mantener la “disciplina” partidaria y conseguir la homogeneización interna que consideraban necesaria para su supervivencia. De ese modo, aquellos que no eran capaces de acatar las decisiones del partido eran expulsados por traidores, identificándose muchas veces disidencia con herejía.

Pero además del impacto de este nuevo actor en el sistema político partidario nacional, no se debe dejar de tener en cuenta la voluntad del peronismo de instaurar una verdadera ruptura con la tradición política liberal a través de la invocación de motivos de justicia social y nacionalismo, y de argumentos organicistas pero también de modernización técnico-administrativa, que constituyeron la nueva doctrina. Doctrina y práctica reforzaron la centralización: comunidad y Estado confluían en el líder cuya legitimidad reconocía un carácter más plebiscitario que democrático republicano, cuestiones que quedarán consagradas en la Constitución Nacional reformada en 1949.

En este sentido, la conflictiva historia política de la segunda mitad del siglo XX muestra el fracaso de la reconstrucción de la legitimidad política en la clave que proponía el peronismo. El mismo estuvo condicionado por la imposibilidad de construir una base normativa universalmente válida a la cual apelar para establecer criterios compartidos de preferencias y valoraciones, tanto como para atribuir responsabilidades a los actores públicos. A pesar de haber impulsado un profundo avance de la ciudadanía sobre todo en el campo social, el peronismo se fundó en reglas cuya universalidad no estaba desde el comienzo garantizada y en valores que abonaban, como ya lo dijera José Luis Romero, el “espíritu de facción”. Cuestiones cuyas consecuencias sobre la arquitectura institucional del país como de su dinámica política son parte de “otra historia”.

Bibliografía

- Aelo, Oscar (comp.) (2010). *Las configuraciones provinciales del peronismo. Actores y prácticas políticas, 1945-1955*, La Plata, Instituto Cultural de la Provincia de Buenos Aires.
- Aguirre, Orlando (2004). “El 17 de octubre de 1945 en Corrientes. Nacionalistas, radicales renovadores y laboristas”, en diario *Época*, octubre.
- Bacolla, Natacha (1999). “Algunas cuestiones en torno a las formas institucionales del Estado provincial. Santa Fe, 1946-1949”, ponencia presentada en las VII Jornadas Interescuelas de Historia, Neuquén.
- Bacolla, Natacha (2000). “El peronismo revisado. Algunas reflexiones sobre la política, la construcción institucional y la dinámica estatal”, ponencia presentada en el II Encuentro de Estudios Humanísticos para Jóvenes Investigadores, Santiago.
- Bacolla, Natacha (2001). “Entre provincia y Nación: dinámica política y estructuras estatales en el peronismo. Santa Fe, 1946-1955”, ponencia presentada en las VII Jornadas Interescuelas de Historia, Salta.
- Bacolla, Natacha (2002). “Política, administración y gestión en el peronismo histórico. Un estudio de caso: Santa Fe 1946-1955”, en *Estudios Sociales*, N° 22-23.
- Bacolla, Natacha (2003a). “Reconsideraciones sobre el peronismo, el Estado y las prácticas políticas. Santa Fe, 1946-1955”, en Macor, Darío y César Tcach (eds.), *La invención del peronismo en el interior del país*, Santa Fe, UNL.
- Bacolla, Natacha (2003b). “Política, Estado y espacios provinciales. Algunas reflexiones sobre la experiencia peronista desde el caso de la provincia de Santa Fe”, ponencia presentada en las VIII Jornadas Interescuelas de Historia, Córdoba.
- Bacolla, Natacha y Darío Macor (2009a). “La reorganización del Estado santafesino en tiempos conservadores”, en Macor, Darío y Susana Piazzesi (eds.), *Territorios de la política argentina. Córdoba y Santa Fe, 1930-1945*, Santa Fe, UNL.
- Bacolla, Natacha y Darío Macor (2009b). “Centralismo y modernización técnica en la reformulación del Estado argentino. El caso provincial santafesino, 1930-1950”, en *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, Vol. 20, N° 2.
- Bona, Aixa y Juan Vilaboa (coords.) (2007). *Las formas de la política en la Patagonia. El primer peronismo en los Territorios Nacionales*, Buenos Aires, Biblos.
- Botana, Natalio (1977). *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Cantón, Darío (1973). *Elecciones y partidos políticos en la Argentina. Historia, interpretación y balance: 1910-1966*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Chiaramonte, José Carlos (1983). “La cuestión regional en el proceso de gestación del Estado nacional argentino. Algunos problemas de interpretación”, en Palacios, Marco, *La unidad nacional en América Latina. Del regionalismo a la nacionalidad*, México D.F., El Colegio de México.

- de Ípola, Emilio (1989). *Investigaciones políticas*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Doyon, Louise (2006). *Perón y los trabajadores. Los orígenes del sindicalismo peronista (1943-1955)*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Kindgard, Adriana (2001). *Alianzas y enfrenamientos en los orígenes del peronismo jujeño*, San Salvador de Jujuy, Universidad Nacional de Jujuy.
- Mackinnon, Moira (2002). *Los años formativos del partido peronista*, Buenos Aires, Siglo XXI -Instituto Di Tella.
- Macor, Darío (1993). "Elites estatales en los orígenes del peronismo. El caso santafesino", en *Estudios Sociales*, N° 4.
- Macor, Darío (1997). *El peronismo antes del peronismo. Memoria e historia en los orígenes del peronismo santafesino*, Santa Fe, Centro de Publicaciones, Universidad Nacional del Litoral.
- Macor, Darío (1999). "Del pluralismo a la unanimidad. Prácticas electorales, ritos y conmemoraciones en la Santa Fe peronista (1946-1955)", ponencia presentada en las VII Jornadas Interescuelas de Historia, Neuquén.
- Macor, Darío (2001). "Elecciones, rituales y conmemoraciones en la construcción de la unanimidad peronista. Santa Fe, Argentina, 1946-1955", en *Historia Unisinos*, Vol. 5, N° 4.
- Macor, Darío (2003). "Las tradiciones políticas en los orígenes del peronismo santafesino", en Macor, Darío y César Tcach (comps.), *La invención del peronismo en el interior del país*, Santa Fe, UNL.
- Macor, Darío y César Tcach (comps.) (2003). *La invención del peronismo en el interior del país*, Santa Fe, UNL.
- Macor, Darío y Eduardo Iglesias (1997). *El peronismo antes del peronismo. Memoria e historia en los orígenes del peronismo santafesino*, Santa Fe, Centro de Publicaciones, Universidad Nacional del Litoral.
- Macor, Darío y Natacha Bacolla (2010). "Modelos en juego en la Argentina preperonista. La reorganización del Estado provincial santafesino a comienzos de la década de 1940", en *Travesía. Revista de Historia Económica y Social*, N° 11-12.
- Maier, Charles S. (1992-93). "La historia comparada", en *Studia Histórica-Historia Contemporánea*, Vol. 10-11.
- Mases, Enrique (2003). *El Peronismo, desde los territorios a la Nación. Su historia en Neuquén y Río Negro (1943-1958)*, Neuquén, Universidad Nacional del Comahue.
- Melón Pirro, Julio y Nicolás Quiroga (comps.) (2006). *El peronismo bonaerense: partidos y prácticas políticas, 1946-1955*, Mar del Plata, Ediciones Suárez.
- Olbarri Gortázar, Ignacio (1992-93). "Qué historia comparada", en *Studia Histórica-Historia Contemporánea*, Vol. 10-11.
- Panebianco, Ángelo (1982). *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*, Madrid, Alianza.
- Pont, Elena Susana (1984). *Partido Laborista: Estado y sindicatos*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

- Prol, Mercedes (2001). “Peronismo y prácticas políticas. Sur de Santa Fe, 1945”, en *Estudios Sociales*, N° 21, segundo semestre.
- Romero, Luis Alberto (1995). *Breve historia contemporánea de la Argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Rubisntein, Gustavo (2005). *Los sindicatos azucareros en los orígenes del peronismo tucumano*, Tucumán, Instituto de Estudios Socio Económicos.
- Sábato, Jorge (1991). *La formación de la clase dominante en la Argentina moderna*, Buenos Aires, CISEA-Imago Mundi.
- Sidicaro, Ricardo (2008). “Las elites políticas peronistas y la democracia (1946- 1955)”, en *Estudios Sociales*, N° 35, segundo semestre.
- Solís Carnicer, María del Mar (2001). “La elite política en Corrientes frente a la Argentina del sufragio universal”, en *Historia Unismos*, Vol. 5, N°4.
- Solís Carnicer, María del Mar (2009a). “Redefinición de alianzas y liderazgos políticos en la organización y composición del primer peronismo en Corrientes (1945-1949)”, ponencia presentada en las XII Jornadas Interescuelas Departamentos de Historia, Bariloche.
- Solís Carnicer, María del Mar (2009b). “La Argentina (casi) peronista. Las elecciones de 1946 en la provincia de Corrientes y la resistencia a la hegemonía”, en *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, Vol. 20, N° 2, julio-diciembre.
- Solís Carnicer, María del Mar (2009c). “Una provincia que está sola y espera. Peronismo en la oposición y antiperonismo en el gobierno: Corrientes, 1946- 1947”, en *Estudios*, N° 22, primavera.
- Solís Carnicer, María del Mar (2010a). “El peronismo en Corrientes. Entre la frustración de la derrota electoral y la conquista del poder político (1946- 1949)”, en *Folia Histórica del Nordeste*, N° 18.
- Solís Carnicer, María del Mar (2010b). “La Alianza Libertadora Nacionalista y los orígenes del peronismo. Una aproximación desde la provincia de Corrientes (1944-1947)”, en *Revista Historia de América*, N° 141.
- Tcach, César (1991). *Sabattinismo y peronismo. Partidos políticos en Córdoba 1943- 1955*, Buenos Aires, Sudamericana.

Fuentes oficiales

- Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación (1949).
- Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación (1952).
- Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente (1949).
- Dirección Nacional de Servicio estadístico (1947). *IV Censo General de la Nación. Censo de Población*, Tomo I, Buenos Aires.
- Presidencia de la Nación (1952). *IV Censo Nacional de la Nación. Censo Industrial de 1946*, Buenos Aires.

Palabras claves

peronismo – relaciones Nación-provincia – Corrientes – Santa Fe – historia política

Keys words

peronism – Nation-province relationships – Santa Fe – Corrientes – political history

Abstract

The article analyses, from a comparative perspective, the impact that Peronism had in the relationship between province and nation in two regional scenarios of Argentine Littoral: the province of Corrientes and Santa Fe between 1946 and 1949. More specifically, the analysis focuses on one dimension of this relationship: the dynamics of the political sphere (Peronist party organization, government-opposition relations, actors, areas and channels of participation) looking forward to advance toward the study of the intricate relationship established in the period between politics and state administration. The selected period presents elements of utmost relevance for the topic, since although conflict in linkages nation-province is not a new phenomenon in the construction of the Argentine state, during the peronist regime takes on new foundations that tend to intensifying trend toward centralization in the context of a deep crisis and mutation of the party system.

Forma jurídica burguesa y crisis ecológica: una aproximación marxista al derecho ambiental

JORGE FOA TORRES

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Universidad Nacional de Córdoba, Argentina

jorgefoatorres@gmail.com

El presente trabajo busca frente a la “crisis ambiental” de alcance global, entendida como la expresión del avance expoliatorio del modo de producción capitalista, el desarrollo de una particular mirada del fenómeno jurídico susceptible de incluir en su análisis aspectos sociales estructurales. En ese marco, se plantea una perspectiva capaz de dar cuenta del lugar del derecho en la totalidad social, a los fines de evitar enfoques que tiendan a considerar a lo social como determinado en última instancia por sus proposiciones normativas. En este sentido, contra la concepción que supone a la regulación legal de la relación propietario-cosa como la llave para la limitación del desarrollo económico en pos de la protección medioambiental, la relación estructural entre derechos de propiedad privada y tipo de propiedad se propone como una cuestión central a la hora de abordar la reproducción de los medios de producción.

“... en la misma estructura del formalismo jurídico se produce una continua inversión de la relación entre hecho económico social y valor jurídico. La primacía del orden artificial es, en realidad, continuamente desmentido por la primacía de las relaciones de fuerza económico-sociales: lo ordenante es a su vez ordenado, la contingencia presupuesta no es el suceder informal de los acontecimientos, sino la necesaria organización capitalista de las relaciones sociales de producción”.

PIETRO BARCELLONA

Introducción: crisis ambiental y derecho

El sistema capitalista, como señala Wallerstein, ha sido el único sistema histórico que ha logrado incorporar en su lógica al mundo entero y a la vez, mediante la explotación desconsiderada de hombres y recursos naturales, ha conseguido “ser una amenaza para la posibilidad de una existencia futura viable de la humanidad” (Wallerstein, 1995: 5). Esos impactos ecológicos

han alcanzado niveles suficientes¹ para relativizar al sustento material básico para la vida humana. En ese marco, se hacen imprescindibles planteos teóricos radicales capaces de echar luz a espacios de lo social que, como el jurídico, son escasamente abordados mediante análisis que consideren aquellos aspectos extrajurídicos de la totalidad social. En definitiva, y siguiendo a Raymond Williams, resulta necesario retornar, en función de los efectos ambientalmente degradantes de la producción capitalista, a las “viejas cuestiones socialistas”: “qué tipos de objetos producir, para qué uso y con qué consecuencias, independientemente del producto final” (Williams, 1991: 52).

En ese sentido, el presente busca iniciar el camino de un trabajo más extenso que se propone como objetivo abordar lo jurídico mediante una perspectiva susceptible de ir más allá de las fronteras disciplinarias establecidas. De este modo, el denominado “derecho ambiental” se pensará a partir de la noción “forma jurídica burguesa”, en tanto método para la construcción del problema de investigación. Esta estrategia nos permitirá desplazar el punto de vista, evitando visiones universalistas y ahistóricas, hacia una perspectiva política y social de los fenómenos jurídicos.

A partir de ello, se intentará retomar la crítica de Marx a los derechos del hombre plasmadas en “Sobre la cuestión judía”, a los fines de precisar los aspectos antiolektivistas y antipolíticos de la forma jurídica burguesa. Luego, se pondrá énfasis en el carácter universal fijado por el derecho burgués de los derechos a la libertad y a la propiedad. En este sentido se buscará distinguir entre el derecho de propiedad consagrado por la forma jurídica y el tipo de propiedad del modo de producción capitalista con el fin de señalar las implicancias de ello en relación a la explotación de recursos naturales. Seguidamente, frente a la supuesta persistencia en la frustración de las acciones técnico-legales para proteger al ambiente se intentará caracterizar, desde la perspectiva planteada, al surgimiento del “derecho ambiental”. Por último y antes de finalizar con algunas conclusiones, se efectuará una breve reflexión acerca de la codificación constitucional en Argentina del “derecho a un ambiente sano y equilibrado”. Previamente se llevarán a cabo a continuación algunas argumentaciones acerca de la pertinencia del estudio de los juristas bolcheviques Stucka y Pashukanis, cuyas obras también serán objeto del presente.

¹ Al respecto se ha pronunciado la ONU mediante diferentes instrumentos. Es el caso del informe de la “Evaluación de los ecosistemas del milenio” del año 2005 que ha expuesto como su segunda conclusión: “los cambios efectuados a los ecosistemas han contribuido a obtener considerables beneficios netos en el bienestar humano y el desarrollo económico, pero estos beneficios se han obtenido con crecientes costos consistentes en la degradación de muchos servicios de los ecosistemas, un mayor riesgo de cambios no lineales, y la acentuación de la pobreza de algunos grupos de personas” (ONU, 2005: 6).

***El estudio de las obras de los juristas bolcheviques Stucka²
y Pashukanis³. Justificación***

Como se señaló, serán también objeto de análisis algunos asuntos desarrollados en las principales obras de los juristas bolcheviques Piotr Stucka⁴ y Evgeny Pashukanis⁵. A los fines del presente, estas obras son consideradas relevantes en tanto involucran la tentativa de trasponer la enseñanza de Marx al estudio minucioso de lo jurídico, en el marco de aquella situación histórica en la que se hacía imperiosa la necesidad de llevar adelante el proyecto revolucionario soviético en diversos ámbitos de lo social y, más aún, en territorios *anquilosadamente* burgueses como el del derecho⁶.

La problemática ambiental (en los términos en que aquí es entendida) amerita el desarrollo de perspectivas susceptibles de efectuar una relectura de aquellos juristas que, en el marco de los primeros años de la revolución bolchevique, encararon la difícil tarea de desarrollar a la vez que la crítica al derecho burgués la construcción de una teoría jurídica y un orden socialista. En este sentido, el trabajo de Stucka y Pashukanis es pensado como valioso en función de aquellas condiciones de posibilidad históricas que dieron lugar al surgimiento de sus obras, cargadas de un elevado contenido crítico hacia la jurisprudencia y el orden jurídico burgués. Es decir, antes que meros documentos históricos, sus escritos son abordados con el interés de rescatar sus construcciones teóricas cargadas de diferentes intentos por llevar adelante planteos políticos de crítica radical al “estado de cosas” capitalista.

Más aún, ello adquiere relevancia en la actualidad, en momentos en que la humanidad se enfrenta a la relativización y amenaza del sustrato natural básico para su supervivencia. Cuestión ésta que antes de consideraciones reformistas exige, ante la evidente entidad de los problemas a abordar, “transformaciones de fondo y no tan sólo ajustes marginales” (Borón, 2008: 86).

Por otro lado, en relación a Stucka y Pashukanis es ineludible destacar la posición de ambos en el marco de los álgidos momentos que les tocaron

² En algunas traducciones “Stuchka”.

³ En otras traducciones “Pasukanis”.

⁴ Me refiero aquí a: Stucka (1974). Edición que reúne la obra “La teoría general del derecho” (1921) y otros escritos (1918-1930).

⁵ Me refiero aquí a su principal obra, Pashukanis (1976), publicada por primera vez en 1924.

⁶ Como señalaba Stucka (1974: 265-266): “... el derecho es el último refugio de la ideología burguesa. Ésta es la razón de que en este sector le sea más fácil liberarse de las garras de la burguesía a un proletariado consciente que a un jurista, aunque sea comunista”.

vivir. Ambos juristas constituyeron el polo opuesto a la postura stalinista en el marco de la disputa entre los años 1920 y 1930 acerca del futuro del Estado y el derecho soviéticos.

Stucka fallece al inicio de los años '30⁷, mientras que Pashukanis fue fusilado en 1936 sin proceso penal previo “en uno de los procesos en Mocú desencadenados por Stalin” (Atienza y Ruiz Manero, 2004: 13)⁸. Como señala Paul, los juristas en cuestión sostuvieron tesis marxistas antipositivistas que los diferenciaron del que sería a posteriori el “fiscal” de Stalin: Andrej Wischinski⁹ (Paul, 1985). Este último se encargó de poner en práctica una concepción de elevado tono normativista-cientificista para la teoría y el sistema jurídico stalinista. Curiosamente, las ideas de Wischinski encontraron profundas similitudes con proyectos jurídicos burgueses, que no dejaron de incomodar a juristas altamente prestigiosos como Hans Kelsen¹⁰.

Por último, lo que sigue no supone agotar los diferentes tópicos y desarrollos de las obras de Stucka y Pashukanis, sino una aproximación al rico caudal de las mismas. Específicamente, se hará énfasis en la concepción del derecho de Stucka como un conjunto de relaciones sociales, y en la noción “forma jurídica burguesa” de Pashukanis. Cabe destacar, asimismo, que el enfoque que se llevará adelante busca privilegiar la dimensión política de los textos estudiados, es decir, de aquellos aspectos susceptibles de poner en cuestión las instancias constitutivas del orden capitalista a los fines de hacer derivar diferentes implicaciones para la crítica a la ideología¹¹ del derecho ambiental.

La forma jurídica burguesa como objeto de estudio

Como se dijo, frente a la crisis ambiental entendida como límite decisivo al desarrollo del modo de producción capitalista, se hace necesaria la relectura de las doctrinas jurídicas que, tras la ilusión neoliberal del fin de las ideologías y de la historia, parecían tener un destino inexpugnable. A esos fines en primer lugar se propondrá un específico método para el abordaje de lo jurídico. En este sentido, el primer paso tiene que ver con la

⁷ Precisamente en 1932 (Capella, 1974).

⁸ Paul señala que el fusilamiento se desarrolló “en los sótanos del NKWD” (Paul, 1985: 159).

⁹ En otras traducciones “Vishinki” o “Visinskyj”.

¹⁰ En el mismo sentido: Atienza y Ruiz Manero (2004). Y al respecto ver: Kelsen (1957).

¹¹ Siguiendo a Althusser, y de aquí en más, se entenderá por ideología a aquella representación de existencia material “de la relación imaginaria de los individuos con sus condiciones reales de existencia” (Althusser, 2003: 43).

elusión de toda fascinación ante el “momento normativo del derecho”. Su gran atractivo es pasible de recluir los estudios jurídicos a las instancias del deber ser, es decir, a la de los aspectos proposicional-formales de lo jurídico. Un enfoque tal nos privaría de considerar dispositivos teóricos, y no meramente normativos, para la intelección de la realidad social.

Justamente, es con relación a este “momento normativo del derecho” que se les suele endilgar a Stucka y Pashukanis cierta ignorancia o poca atención¹². Pero el presente trabajo como se dijo más arriba pretende retomar ciertas líneas radicalmente críticas del orden capitalista. En este sentido es que cobra importancia la noción “forma jurídica burguesa” desarrollada por el jurista bolchevique Evgeny Pashukanis a partir de los estudios de Marx referidos a la forma mercantil. Fue el soviético quien, además, la propuso como objeto de estudio para la teoría jurídica marxista (Pashukanis, 1976).

Primeramente y para precisar el método propuesto, la cuestión debe orientarse a elucidar con relación a qué contenido o esencia se puede hablar del derecho burgués como forma o apariencia. En una primera aproximación Pashukanis señala que:

La relación jurídica entre los sujetos no es sino el reverso de la relación entre los productos del trabajo convertidos en mercancías (...) De la misma manera que la riqueza de la sociedad capitalista reviste la forma de una acumulación enorme de mercancías, la sociedad en su conjunto se presenta como una cadena ininterrumpida de relaciones jurídicas (Pashukanis, 1976: 71).

Si, como señalaba Marx las mercancías “no pueden ir por sí solas al mercado”, se debe volver la mirada hacia los poseedores de esas mercancías (Marx, 2008a: 103). La institución de la subjetividad jurídica es, en este sentido, el principal papel de la forma jurídica burguesa en tanto posibilita el reconocimiento de los agentes entre sí como meros propietarios de mercancías desprendidos de otros atributos: “... las máscaras que en lo económico asumen las personas, no son más que personificaciones de las relaciones económicas como portadoras de las cuales dichas personas se enfrentan mutuamente” (Marx, 2008a: 103).

Es que la cuestión estriba no solo en descubrir el contenido oculto detrás de la forma, sino en responder a la pregunta acerca de por qué ese contenido ha adquirido esa forma (Marx, 2008a). Lo cual abre paso al estu-

¹² Al respecto, entre otros: Atienza y Ruiz Manero (2004). En el mismo sentido: Capella (1974).

dio respecto de lo jurídico no solamente en relación al núcleo mercantil determinante de la forma legal, sino también de la relación entre los polos (forma-contenido) que hace posible la existencia de ambos. La fascinación respecto del contenido oculto pospone el abordaje de los motivos por los que esa apariencia existe en determinada formación social. Es decir, el descubrimiento del “detrás” de escena no borra ni suprime su “exterior”. La forma no es una mera apariencia de existencia diferida en lo exclusivamente ideal, sino una construcción de sentido, un principio de intelección impuesto socialmente y, en ese sentido, plenamente capaz de producir efectos concretos en la realidad social.

El gran aporte de Pashukanis se advierte justamente en su esfuerzo por poner de relieve la naturaleza no meramente ideal de lo jurídico. Por el contrario, lo normativo es postulado por el jurista bolchevique como “fenómeno objetivo” capaz de acarrear transformaciones reales, trascendiendo las visiones simplistas que la conciben como “representación engañosa” o pura hipocresía (Pashukanis, 1976: 15-16).

En definitiva, Pashukanis propone desde una concepción no-idealista del derecho, la puesta en cuestión y consecuente debilitamiento de la forma jurídica burguesa. Tal labor la despliega mediante dos movimientos principales. Por un lado, la identificación misma de la categoría y, por otro, el develamiento de sus vínculos con las relaciones de explotación que la conforman y que, a su vez, produce¹³. De este modo, es posible reducir el poder encandilador del “momento normativo del derecho” a través de la ubicación del fenómeno jurídico en una realidad social más amplia cuyos límites son delineados por las condiciones estructurales impuestas por el modo de producción capitalista. A partir de ello, estamos en condiciones de abordar el eje central de la forma jurídica burguesa: los “derechos del hombre”.

Los derechos humanos: ¿derechos del individuo liberal o institución jurídica¹⁴ del individuo liberal?

En “Sobre la cuestión judía” Marx afronta la cuestión de los derechos del hombre desde el lugar más adecuado para ello: desde la reflexión en

¹³ Como señala Pashukanis: “El fin práctico de la mediación jurídica es el de garantizar la marcha más o menos libre de la producción y de la reproducción sociales (...). Ese fin no puede ser alcanzado únicamente con las formas de conciencia, es decir, por momentos puramente subjetivos: para eso es necesario recurrir a criterios precisos, a leyes e interpretaciones de leyes precisas, a una casuística, a tribunales, y a la ejecución apremiante de las decisiones judiciales” (Pashukanis, 1976: 20).

¹⁴ Esto no quiere decir que sea el discurso jurídico quien instituye a las subjetividades tal cual estas se presentan en la realidad social. Sino que se hace referencia a las características que asume tal construcción a nivel de lo normativo.

torno a la religión y su relación con los estados laicos europeos. Allí se juega la puesta en escena de uno de los más importantes aspectos constitutivos de las sociedades industriales: su supuesta liberación de las cadenas irracionales de la fe y la Iglesia. Con la religión abolida, surge el tiempo del individuo. Sin embargo Marx señala que:

Hemos mostrado, pues, que la emancipación política con respecto a la religión deja en pie la religión, aunque no una religión privilegiada. (...) La emancipación del Estado con respecto a la religión no es la emancipación del hombre real con respecto a ella (Marx, 2008b: 187).

Es que la emancipación humana no es igual a la emancipación política. La segunda puede darse y se hace realidad en las sociedades burguesas al mismo tiempo que la religión, en especial la cristiana, se difunde con más vigor. El acto por el cual los individuos parecen librarse del yugo del pecado y la culpa hacia un horizonte de posesiones y goce hedonista, no es más que el correlato necesario para el arribo de la dominación capitalista con su justicia plasmada en la forma jurídica burguesa.

La crítica a los derechos, en particular la esgrimida desde los espacios tradicionalmente jurídicos, suele desdeñar este vínculo entre religión y derecho o al menos pasarlo por alto. Es que en el campo jurídico, el carácter religioso de la vida social suele ser laicizado mediante la idea de Justicia. En otras palabras, lo normativo como proyecto utópico a ser desarrollado por los agentes sociales, embarga a los juristas en el sostenimiento de un orden de cosas dado.

Pero “la crítica de la religión es la premisa de toda crítica” (Marx, 2008c: 95). Al respecto afirma Marx:

El fundamento de la crítica irreligiosa es: *el hombre hace la religión*, la religión no hace al hombre. (...) Pero *el hombre* no es un ser abstracto agazapado por fuera del mundo. El hombre *es el mundo de los hombres*, el Estado, la sociedad. (...) Ella [la religión] *es la realización fantástica* de la esencia humana, porque la esencia humana no posee verdadera realidad (Marx, 2008c: 95)¹⁵.

Ello se hace más necesario aún en los tiempos que corren, luego de haberse atravesado el supuesto fin neoliberal de las ideologías y la historia y el aparente enterramiento definitivo de lo religioso y lo irracional mediante el dominio científico de la naturaleza y los hombres.

¹⁵ En adelante, todas las cursivas corresponden al original.

Pero la ilusión libertaria burguesa no es un mero gesto erróneo o cínico carente de existencia y consecuencias reales. El correlato en las sociedades seculares de lo religioso es la idea de Justicia. Y, aún más, el campo jurídico en tanto campo de la Justicia supone al “momento normativo del derecho” como instancia suprema de codificación y objetivación del deber ser, asumiéndolo como “plan utópico”¹⁶. La deriva de tal actitud se sitúa en la identificación entre derecho y Justicia. Aún más, todo ello se dirige a constituir la creencia devota en la Justicia y por consecuencia a la fe en el derecho.

En definitiva, se hace necesario retornar a estas cuestiones a los fines de afrontar la crítica del derecho. En caso contrario, se corre el riesgo de recaer en la reificación ahistórica de los derechos humanos. Es decir, la lucha debe acercarse hacia aquellos mundos sociales “cuyo aroma espiritual es la religión” (Marx, 2008c: 95). Sin embargo, no basta enunciar ello sin asumir los riesgos del análisis en terrenos propiamente jurídicos. Riesgos que afectan, más que al derecho mismo, a los sujetos que hacen posible su supervivencia como entidad quimérica.

A estas alturas podemos acercarnos a ubicar históricamente a los derechos del hombre en el marco de sus específicas relaciones con el modo de producción capitalista, más allá de toda supuesta “religiosidad laica” de los mismos. De este modo, la supuesta universalidad de estos derechos y su consecuente abstracción de las condiciones materiales que hacen posible su vigencia, puede dejar de ser pensada como una esencia de todo hombre y de la humanidad en su conjunto. Como señalaba Marx, los derechos del hombre no son más que los “derechos del miembro de la sociedad burguesa” (Marx, 2008b: 190). Más aún, el discurso jurídico antes que sencillamente describir las cualidades de todo ser humano o del individuo de la sociedad burguesa contribuye a instituirlo como tal.

De este modo, la “religiosidad de lo jurídico” concibe a la forma jurídica como un conjunto de normas o montaje técnico destinado a la mera instrumentación de un proyecto ya definido globalmente consensuado y codificado, anulando toda lucha política al respecto¹⁷. Pero antes de ser prepolítica, la concepción burguesa-liberal de los derechos del hombre, al adquirir el carácter esencialista mencionado, favorece a excluir lo político: a la puesta en cuestión y subversión de los fundamentos del orden capitalista establecido. Pero conviene en este punto abordar aquellos pilares fundamentales de los derechos del hombre: los de libertad y propiedad.

¹⁶ Las tesis de las leyes concebidas como “plan utópico” es sostenida, incluso, por juristas autoenrolados en la teoría crítica del derecho: “El texto legal (...) comparte la función prescriptiva de los textos utópicos, pues ambos construyen la imagen del mundo plasmando el deseo a través de prescripciones que lo configuran” (Courtis y Bovino, 2009: 332).

¹⁷ En este sentido se pronuncian entre otros: Zizek (2005a), Douzinas (2006).

Derecho a la libertad y derecho de propiedad

A los fines del presente trabajo, cuyos ejes centrales son el derecho y lo ambiental, resulta ineludible abordar los conceptos de libertad y propiedad tal como fueron acuñados ya en la Declaración de los Derechos del Hombre de 1793.

Es que a primera vista parece surgir en lo relativo a ellos un problema fundamental para la regulación de aquellas actividades explotadoras de recursos y medios naturales. Es decir, en la reglamentación legal de la relación propietario-cosa/s parece estar la llave para la limitación del crecimiento capitalista expoliatorio. Sin embargo, en el desarrollo de este apartado y del siguiente se buscará precisar estas cuestiones en otro sentido.

En primer lugar conviene revisar el carácter del derecho a la libertad como lo expone Marx:

... el derecho humano de la libertad no se basa en el vínculo del hombre con el hombre sino, más bien, en la separación del hombre con respecto del hombre. Es el derecho a esta separación, el *derecho* del individuo, *limitado* a sí mismo (Marx, 2008b: 190).

La limitación de todo hombre es todo otro hombre. La facultad de hacer lo que a otro no dañe no es más que la expresión del individuo como mónada aislada. De este modo, la forma jurídica instituye a su sujeto jurídico, en tanto propietario de mercancías, soberano en su espacio propio.

Claude Lefort (1990: 17) señala al respecto que reducir al individuo a simple mónada implica desconocer “el hecho de que toda acción humana, en el espacio público (...) liga al sujeto con otros sujetos”. Pero un aspecto no invalida al otro, es decir, ni cada individuo miembro del modo de producción capitalista es una mera mónada aislada, ni tampoco solamente un sujeto colectivo y completamente social. Lo que adquiere relevancia en este análisis es aquella forma realmente existente en la misma estructura de la formación social capitalista más allá de aquella “socialidad inevitable” que no elimina la posibilidad de considerar los efectos materiales de la apariencia jurídica en la vida social. Como señalaba Marx:

Allí donde el Estado político ha alcanzado su verdadero desarrollo el hombre lleva, no sólo en el pensamiento, en la conciencia, sino en la *realidad*, en la *vida*, una doble vida celestial y terrenal, la vida en la *comunidad política*, en la que se considera como *ser comunitario*, y la vida en la *sociedad burguesa*, en la que se actúa como *particular*, considera a los otros

hombres como medio y se convierte en juguete de poderes extraños (Marx, 2008b: 180).

El reconocimiento de esta “doble vida” es de primera importancia a la hora de acceder a comprender la real entidad de la dominación capitalista. Es que si todo individuo fuese un ser social y racional sin más, a partir del cual devienen sus “elecciones” a la hora de poner en el mercado su fuerza de trabajo, entonces toda estructura social se desvanece y, de ese modo, la posibilidad de la transformación social se convierte en una cuestión de mero dialoguismo o arreglo de fallas de mercado.

Pero, por el contrario, la mediación jurídica constituye un elemento indispensable en la reproducción de las relaciones de producción y, en ese sentido, el prototipo de individuo del modo de producción capitalista es, a la vez, objeto de la explotación capitalista y sujeto jurídico libre (porque es propietario) y propietario (porque es libre). Es que, como señalaba Althusser, las relaciones ideológicas ocupan un lugar central en la reproducción de las relaciones de producción a la par misma que de la “materialidad del proceso de producción y del proceso de circulación” (Althusser, 2003: 30), en tanto aquellas están implicadas en éstas.

Así arribamos, en palabras de Marx, a la “aplicación práctica” del derecho humano a la libertad que es el derecho a la propiedad privada. Aquí la forma jurídica consagra con claridad la entidad y fronteras de la mónada aislada liberal. La aparente emancipación del hombre en la sociedad burguesa aparece plasmada en la supuesta discrecionalidad respecto de sus posesiones. La libertad así no es más que la libertad del sujeto jurídico abstracto e impersonal en el goce irrestricto de mercancías también abstractas.

Pero si consideramos la situación teniendo en mente la estructura del modo de producción capitalista, esta supuesta libertad formal universal no es más que una ficción que enmascara la expropiación y exclusión de la propiedad de la gran mayoría en favor de quienes detentan los medios de producción social. Como señalaba Pashukanis (1976: 124): “El poder ilimitado de disponer de la cosa sólo es el reflejo de la circulación ilimitada de mercancías”.

En definitiva, esta libertad no es más que la libertad para transferir el capital y transformarlo de una forma a otra a los fines de maximizar ganancias. La exclusión de la propiedad de los medios de producción que pesa sobre gran parte de los individuos, se sostiene en esta apariencia real y no meramente ideal que convierte a cada hombre en sujeto jurídico formalmente libre, igual y propietario de mercancías.

Asimismo, cada uno de estos sujetos jurídicos en la práctica se convierte en propietario aunque no sea más que de su fuerza de trabajo. Aquí apa-

rece algo sobre lo que se volverá más adelante: los sujetos portadores de mercancías excluidos de la propiedad de los medios de producción aparecen detentando su fuerza de trabajo. Esta violenta indiferenciación entre “propiedades” presentada en la escena capitalista mediante el montaje jurídico (en tanto articulación armónica de una masa de individuos con derecho, capacidad y acceso al goce de bienes) no es más que la sanción de la individualidad en “general” que se corresponde con la libertad en “general” y las relaciones sociales en “general”.

De este modo, estos sujetos devienen en cosas (otros tantos indiferenciados medios de producción), y estas cosas en átomos de la circulación libre de la producción y la reproducción del intercambio capitalista. Igualmente, si este derecho a gozar de lo legalmente propio encuentra sus fundamentos en el mismo individuo y no en lo social (al menos a nivel de la apariencia jurídica que es lo que aquí interesa), toda otra propiedad, o sea todo otro hombre no será más que un escollo a tal libertad.

En este sentido y de manera ilustrativa, nos detendremos para abordar brevemente la particular incorporación de estos derechos —libertad y propiedad— en el ordenamiento jurídico argentino.

Libertad y propiedad en el Código Civil argentino

La redacción original del Código Civil argentino elaborada por Dalmacio Vélez Sarsfield señalaba en su artículo 2.513, a los fines de precisar la extensión del derecho de propiedad:

Es inherente a la propiedad, el derecho de poseer la cosa, de disponer o de servirse de ella, de usarla y gozarla según la voluntad del propietario. Él puede desnaturalizarla, degradarla o destruirla; tiene el derecho de accesión, de reivindicación, de constituir sobre ella derechos reales, de percibir todos sus frutos, prohibir que otro se sirva de ella, o perciba sus frutos; y de disponer de ella por actos entre vivos (Código Civil argentino, texto originario).

Pero tal mención se completa con la nota respectiva al mismo artículo en donde se expresa con claridad la identidad (y ya no solo estrecha o íntima relación) entre la libertad y la propiedad burguesas:

Importa, sin embargo, observar que los excesos en el ejercicio del dominio son en verdad la consecuencia inevitable del derecho absoluto de propiedad, pero no constituyen por sí

mismos un modo del ejercicio de este derecho que las leyes reconocen y aprueban (...) Pero es preciso reconocer que siendo la propiedad absoluta, confiere el derecho de destruir la cosa. Toda restricción preventiva tendría más peligros que ventajas. Si el gobierno se constituye juez del abuso, ha dicho un filósofo, no tardaría en constituirse juez del uso, y toda verdadera idea de propiedad y libertad sería perdida (Código Civil argentino, texto originario).

Vélez Sarsfield cita aquí, sin aclarar la fuente, al abate y filósofo inglés Guillaume Thomas François Raynal a través de la obra, aludida en la nota, del jurista francés Demolombe¹⁸. La noción de propiedad privada adquiere en Raynal una entidad divina, veamos:

Convienes abandonar al hombre social la libertad de ser un mal ciudadano sobre este particular [la propiedad]; porque no tardará en recibir un severo castigo de la miseria, y del menosprecio, más cruel todavía que aquella primera. El que echa su mercancía a la lumbre, o por la ventana su dinero, es un estúpido, muy raro para que deban ligarle con leyes prohibitivas, las cuales serían muy perjudiciales por ser contrarias a la noción universal y sagrada de la propiedad (Raynal, 1823: 62).

Más adelante el filósofo citado por el codificador puntualiza la alta jerarquía del comercio, de la libre circulación de cosas y hombres¹⁹. La circulación de mercancías adquiere así un carácter ineludible para todo hombre que se precie de tal, en tanto expresión de su “naturaleza”. Y la propiedad privada, el horizonte de posibilidad para todo desarrollo “libre”.

Pero más adelante (en 1968) el artículo 2.513 del Código Civil será modificado tras numerosas discusiones doctrinarias y jurisprudenciales en torno a los alcances de las restricciones legales al derecho de propiedad²⁰. Tal reforma, en tanto restringe el derecho de usar y gozar de la cosa “conforme

¹⁸ Al respecto: Luna (2008).

¹⁹ En ese sentido señala: “[El comercio] es el ejercicio de aquella preciosa libertad, a la que llamó la naturaleza a todos los hombres, uniendo sus virtudes y aun sus vicios a ella. Digamos más: no los vemos libres sino en el comercio; no se vuelven tales más que con las leyes que realmente favorecen el comercio (...) exigir que la razón nos persuada a desechar lo que podríamos añadir a lo que poseemos, es oponerse a la naturaleza, anonadar quizá los principales fundamentos de la sociabilidad, y transformar al mundo en un vasto monasterio, y a los hombres en otros tantos pájaros y tristes anacoretas” (Raynal, 1823: 64-66).

a un ejercicio regular”, parecerá ser un “avance legislativo” en pos de una más racional regulación de la propiedad.

Es que si nos atenemos al momento normativo del derecho, la real entidad de las relaciones sociales seguirá invisibilizada. Es decir, el estudio del derecho identificado con la descripción e interpretación del derecho positivo con escasas consideraciones teóricas acerca de la totalidad social, se expresa en el rechazo a todo acercamiento a una construcción teórica capaz de hacer ver elementos estructurales de lo social antes que la mera trasposición de enunciados normativos a la realidad. Resulta necesario aquí advertir la función ideológica de aquellos montajes jurídicos que mediante la institución de las proposiciones legales como marco teórico para la intelección de la realidad social, constituyen una instancia clave para la reproducción de las relaciones de producción.

Tipo de propiedad y materia prima

Es tiempo de volver al cuestionamiento que abriera el apartado anterior: ¿la regulación legal de la relación propietario-cosa es la llave para la limitación del desarrollo capitalista en pos de la protección ecológico-medioambiental?

En primer lugar, cabe distinguir entre el tipo de propiedad que define a las relaciones de producción capitalistas y la forma jurídica que la reviste, cuestión que ya se ha esbozado pero que cabe precisar para esclarecer la función estructural que desempeña esta última. Igualmente es necesario hacer la salvedad que tanto una noción como la otra corresponden al análisis mismo de la totalidad social y, por lo tanto, son imposibles de ser considerados de manera absolutamente autónoma. Nuevamente, la perspectiva de la “forma jurídica” nos permitirá abordar el problema en cuestión, discerniendo lo estrictamente normativo de las relaciones de producción.

La relación entre el tipo de propiedad del modo de producción capitalista y su expresión jurídica es caracterizada por Étienne Balibar como de “extensión” o “prolongación” (Balibar, 2006: 253). Esto es así en tanto el carácter universalista abstracto del sistema jurídico burgués objetiva las relaciones de propiedad generalizándolas y sancionándolas como indiferenciadas. En otras palabras, iguala y universaliza para sostener la desigualdad estructural entre quienes detentan los medios de producción y quienes solo po-

²⁰ El texto ordenado según ley 17711 reza: “Es inherente a la propiedad el derecho de poseer la cosa, disponer o servirse de ella, usarla y gozarla conforme a un ejercicio regular”.

seen su fuerza de trabajo. La propiedad de los medios de producción aparece así como propiedad “en general” y en igual nivel que cualquier posesión individual de cosas: si la propiedad se aísla de las condiciones sociales que la determinan y del específico modo de producción al que pertenecen, entonces lo que queda es una mera suma de relaciones individuales sin una estructura que la supere y ordene.

Mediante estos desplazamientos, la forma jurídica burguesa cumple en codificar el régimen privado o “civil” (por oposición a público o estatal) de la propiedad de bienes en general y, a su vez, enmascara, a través de la igualación entre las cosas en general y los medios de producción, las relaciones estructurales entre quienes detentan a estos últimos y quienes únicamente poseen su fuerza de trabajo. Como señalaba Marx:

Para que alguien pueda vender mercancías diferentes de su fuerza de trabajo, ese alguien tendrá que poseer, naturalmente, medios de producción, por ejemplo materias primas, instrumentos de trabajo, etcétera (Marx, 2008b: 205).

Es decir, el aparato jurídico por intermedio de esta extensión e igualación de la propiedad hace aparecer en igual nivel a la propiedad de la materia prima o de los instrumentos de trabajo y a la de la mera fuerza de trabajo puesta en el mercado por los individuos que conforman el universo de desposeídos o expropiados de los medios de producción.

De este modo, la propiedad privada solo puede ser cabalmente entendida en su complejidad en tanto “consiste en la totalidad de las relaciones *burguesas* de producción” (Marx, 2008d: 165), antes que en un principio metafísico abstracto. En el mismo sentido, esta perspectiva de la totalidad —que hemos propuesto a través de la noción forma jurídica burguesa— permite evitar consideraciones fragmentarias y sesgadas respecto del avance expropriatorio capitalista sobre la naturaleza y sus materias primas. En este sentido, adquiere real dimensión la afirmación de Raymond Williams cuando señala que es el materialismo histórico el que brinda mejores herramientas para comprender las complejidades del desarrollo de las relaciones capitalistas de producción en el medio ambiente físico que le sirve de soporte (Williams, 1991).

Frente al sentido común burgués, el trabajo, en tanto acontecimiento individual, aparece como la única fuente de riqueza. Volvemos aquí a los fenómenos de prolongación o extensión más arriba mencionados: si el trabajo es entendido de manera abstracta sin considerar las condiciones estructurales de producción, entonces puede ser elevado al nivel de única fuente de riqueza. Lo que se elude con tal consideración, mediante su natu-

ralización y enmascaramiento, no solo son aquellos condicionamientos relativos a la propiedad capitalista de los medios de producción, sino también los vínculos estructurales entre las relaciones de producción y su medio físico. Pero como advierte Marx en relación al Programa de Gotha:

El trabajo no es la fuente de toda riqueza. La naturaleza es la fuente de los valores de uso (¡que son los que verdaderamente integran la riqueza material!), ni más ni menos que el trabajo, que no es más que la manifestación de una fuerza natural, de la fuerza de trabajo del hombre (Marx, 2000: 12-13).

Es que, en el mismo movimiento en que el trabajo concreto deviene en trabajo abstracto en general, el trabajador mismo deviene en mero portador de fuerza de trabajo en general y la naturaleza en simple materia prima del proceso productivo, sin más atributos. La oposición jurídica entre personas y cosas no es más que la apariencia —ineludible—, constituida a través de la distinción entre los institutos legales “contrato” y “derechos reales”, de una estructura económica cuyas relaciones no pueden ser definidas cabalmente en relación a individuos sino en función de la referencia a clases sociales.

Ahora bien, lo señalado descubre una de las principales contradicciones del modo de producción capitalista: a la vez que su desarrollo se hace cada vez más incesante y sofisticado, destruye las condiciones que lo hacen posible:

La producción capitalista, por consiguiente, no desarrolla la técnica y la combinación del proceso social de producción sino socavando, al mismo tiempo, los dos manantiales de toda riqueza: *la tierra y el trabajador* (Marx, 2009: 612-613).

Pero cabe destacar que, como previene Raymond Williams, no necesariamente la alteración de las relaciones de propiedad llevará a la transformación radical de la explotación ilimitada de las materias primas. En este punto surge un desafío para el socialismo: el de lograr “nuevas definiciones socialistas de la producción misma” (Williams, 1991: 53).

Pero volviendo a la cuestión planteada al comienzo del apartado anterior, y luego de lo analizado, se puede advertir que la visión burguesa que sostiene a las restricciones a los derechos individuales de propiedad privada como instrumentos para la limitación del avance depredador sobre los recursos naturales, no es más que la otra cara de la tan mentada fórmula acuñada en las últimas décadas por la que se proclama cierta “inflación legislativa ambiental” que “paradójicamente” carece de eficacia a la hora de

su implementación (Rodríguez Becerra, Espinoza y Wilk, 2002; Cubillos, 1997; Gabaldón y Rodríguez Becerra, 2001). Dicho de otra manera, la regulación legal de la relación propietario-cosa antes que constituir el eje para la protección ambiental, aparece, desde la perspectiva planteada, como el enmascaramiento de aquellas condiciones estructurales (tipo de propiedad de los medios de producción) que hacen posible las tasas de deterioro ambiental existentes.

La protección ambiental en la forma jurídica burguesa

Luego de lo dicho, conviene considerar la inserción de “lo ambiental” y “lo ecológico” en la forma jurídica burguesa a los fines de entrever aquellas conexiones estructurales entre ella y la reproducción de las relaciones de producción capitalistas. En primer lugar, se buscará señalar algunos rasgos propios de la incorporación de normativas de “espíritu ambientalista” en el sistema jurídico. Con posterioridad, en el apartado siguiente, se desarrollarán diferentes consideraciones acerca de los enunciados contenidos en la Constitución Nacional Argentina.

A partir de los años '60 y '70 se inicia en Occidente la sanción de una enorme cantidad de legislación ambiental a nivel de tratados internacionales y de derecho interno de los estados. Con ello se inició un proceso de optimismo en la posibilidad de que, como reconoce el filósofo del derecho Paul²¹, “con la ayuda del amplio instrumental del derecho ecológico positivo salvar el medio ambiente y la sobrevivencia del género humano” (Paul, 1990: 820). Sin embargo, ese derecho ecológico se vio rápidamente enfrentado a la constatación de su ineficacia para hacer frente a los problemas ambientales. La tan mentada “solución jurídica”, en palabras del mismo autor arriba citado, no parece ya ser tal:

En relación con la mundial contaminación y degradación de la biósfera es el derecho ecológico un arma sin municiones, un tigre hecho de papel (...) que lejos de poseer un carácter instrumental, sólo tiene un carácter simbólico (Paul, 1990: 821).

Paul distingue entre funciones simbólicas del derecho y funciones instrumentales, y ubica al ecológico como cumpliendo las primeras antes que estas últimas. De este modo, el derecho ambiental sería una usina de “una realidad ficticia y de falsa conciencia” que mientras se muestra capaz

²¹ El análisis del trabajo de Wolf Paul se justifica en razón ser uno de los escasísimos abordajes críticos del derecho ambiental.

de multiplicar sentencias, leyes y normas administrativas y de todo tipo, tranquiliza y anula los conflictos ecológicos dando lugar al consiguiente incremento de los niveles de contaminación y degradación (Paul, 1990: 826).

Si bien las tesis de Paul nos parecen acertadas en términos generales conviene efectuar algunas precisiones. La consideración del derecho como mera instancia instrumental (lo que parece indicar que constituye una técnica para la regulación de conductas sociales) no es contraria a la idea de cierta ineficiencia de lo jurídico para abordar los problemas ambientales. Más aún, es justamente por su carácter técnico-gerencial que el derecho se constituye en una instancia legitimadora de la ley del mercado. Pero esto sólo puede vislumbrarse si se enfoca lo jurídico no como contenido o esencia que por sí mismo regula lo social y lo fija a sus taxonomías, sino como apariencia o forma de una totalidad social. Lo “frustrante” que encuentra a cada paso el jurista crítico, antes que devenido de “la realidad”, está inscripto en su misma cultura idealista que confunde al deber ser con el ser.

Aquí, nuevamente, se justifica el retorno a la enseñanza de los juristas soviéticos, en particular del camarada Stucka quien conceptualizaba al derecho como un: “conjunto de relaciones sociales que corresponde a los intereses de la clase dominante y se halla tutelado por la fuerza organizada de esta clase” (Stucka, 1974: 8). Ningún enunciado puede ser más repulsivo que éste a los ojos de los juristas —aun de los más críticos—. Pero constantemente, el universo predecible y asequible de los enunciados normativos se ve puesto en cuestión por la intrusión perturbadora de una realidad social que los menosprecia y frente a la que parecen nimios, o sencillamente conjeturales.

El planteo de Stucka interesa en tanto concibe al derecho como un “conjunto de relaciones sociales” antes que como un “conjunto de normas”, lo que implica entender que “el concepto fundamental del derecho se individualiza (...) *en el sistema de las relaciones concretas*” (Stucka, 1974: 107). Dicho de otra manera, lo jurídico así entendido no es un apartado del todo social desde el cual se fija asépticamente un específico plexo de leyes oficiales, sino la expresión de un orden social, económico y político concreto. En definitiva, a lo que se apunta es que tal “deber ser” tampoco es mera idealidad sino una realidad concreta íntimamente ligada —y separables solo analíticamente— a las relaciones de producción existentes.

Es que el carácter metafísico que suele imputársele al derecho positivo, queda aquí justamente a la vista. La cuestión está, más bien, en advertir que la Autoridad, la Ley social, en el modo de producción capitalista ya no se encuentra en lo normativo que, en ese marco, constituye solo una forma entramada en un todo social que le excede. A su vez, el carácter meramente

técnico e instrumental del derecho no hace más que abonar la ilusión cientificista de la superación de los conflictos sociales mediante el avance científico-tecnológico burgués, sobre el que se embarca la ciencia jurídica burguesa bajo las premisas acuñadas, hace tiempo ya, por Hans Kelsen con la promoción de una teoría aséptica, neutral y objetiva del derecho²². Por lo cual, frente a los intentos por reducir la vida social a una mera gestión de expectativas y deseos individuales, se alza la imperiosa necesidad de reintroducir lo político como instancia de subversión de las bases mismas de un modo de producción altamente destructivo y alienante de hombres y naturalezas²³.

A partir de lo dicho, conviene abordar “la protección jurídica del ambiente” haciendo hincapié en su lugar dentro de una estructura no determinada en última instancia por los enunciados normativos positivos, sino, más bien, entramada con las relaciones sociales de producción que la hacen posible.

El deber universal de protección ambiental en la Constitución Nacional Argentina

Con la reforma constitucional de 1994, en nuestro país se inició una carrera en la que se han sancionado numerosas leyes en materia ambiental. Más allá de las vicisitudes específicas de cada una de ellas, lo que aquí interesa abordar, siguiendo el plan propuesto, es la cláusula ambiental introducida, por tal modificación, en la carta magna.

A la luz de la perspectiva desarrollada en este trabajo resulta de interés efectuar diversas consideraciones al respecto. La fórmula acuñada en su nuevo artículo 41 reza:

Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo (Constitución Nacional, artículo 41 primera parte).

²² Me refiero a Kelsen (2009).

²³ Al respecto señala Pietro Barcellona: “Al reducirse el *derecho* a técnica de tratamiento igual, homólogo y homologador, queda ya sellado su destino a ser un instrumento del ‘poder indivisible’ (...) De este modo, el artificio de la igualdad en *droit*, si se toma por lo que es, no tiene la fuerza suficiente para contestar válidamente la vocación totalitaria de lo económico, su vocación de ocupar todos los ámbitos. El artificio jurídico termina inevitablemente por encubrir el lugar donde se decide y, como suele decirse, el *nombre de quién decide*” (Barcellona, 1997: 42).

Ahora bien, adviértase que el enunciado codifica un deber universal de “preservación” respecto del medio físico (“todos los habitantes”). Ello instala socialmente la imagen de una sociedad que en su conjunto de manera igualitaria debe proveer a la protección del acervo medioambiental. Es que si la sociedad es una suma de individualidades indiferenciadas con respecto a sus posiciones económico-estructurales, entonces la degradación ambiental es el producto de la suma de pequeños deterioros particulares. Si esto es así, la responsabilidad, como también el derecho a reclamar la restauración o recomposición, recae sobre “todos”. Lo que expresa tal razonamiento no es más que la visión individualista-liberal de un conglomerado social atomizado.

Ello constituye la consecuencia propia de la mirada sesgada respecto de los derechos de propiedad a la que se hizo alusión más arriba. El fenómeno de extensión mencionado por el cual se prolongaba el tipo de propiedad capitalista en derechos de propiedad universales y abstractos, era planteado como máscara de las relaciones de dominación por las que la gran mayoría es excluida de la propiedad de los medios de producción. Esta relación estructural entre derechos de propiedad privada y tipo de propiedad del modo de producción capitalista resulta vital para abordar seriamente la protección de materias primas y entornos naturales que ocupan un lugar destacadísimo en el amplio espectro de los medios de producción. Es que si todos somos propietarios —abstractos—, entonces todos tendremos el deber de conservar nuestros medios de producción.

Al eludirse el tipo de propiedad capitalista a través del derecho de propiedad privada, se puede suponer un acceso sencillo y llano a la regulación de las conductas degradantes del medio ambiente: solo restaría proveer a la concientización y a la educación ambiental de los individuos para arribar a una más “sustentable” relación entre los individuos y su entorno. En este contexto, el derecho adquiere la entidad de mero dato, de simple información, frente al que la aprehensión cognitiva por parte de los individuos es capaz de entrañar cambios revolucionarios como el de la armonización entre el desarrollo del modo de producción capitalista y sus materias primas humanas y naturales.

Esta igualación en el deber de “preservación ambiental”, correlativo a la igualdad de los propietarios abstractos entre sí, convierte en imposible el acceso al análisis de las instancias sociales en donde se juega el modo de apropiación de la naturaleza por parte de la sociedad capitalista: la relación entre propietarios de los medios de producción y materias primas (humanas y naturales). En otras palabras y bajo estas premisas, toda tentativa legal lleva consigo un alto tenor utópico (en sentido de lo no posible) ya que en su mismísima formulación carga como contenido el germen de

su frustración²⁴. Es decir, antes de servir a la regulación social para la preservación ambiental, es pasible de derivar en la mera reproducción de las relaciones de producción.

Conclusiones

Frente a la “crisis ambiental” de alcances globales, entendida como expresión del avance expoliatorio del modo de producción capitalista, se hace necesario dirigir los esfuerzos hacia construcciones teóricas capaces de presentar planteos radicales acerca de las diferentes instancias de reproducción de las relaciones de producción. En ese marco, se ha propuesto para el abordaje de lo jurídico una perspectiva capaz de dar cuenta del lugar del derecho en la totalidad social. De ese modo, se busca evitar enfoques que tiendan a considerar a lo social como determinado en última instancia por sus regulaciones legales.

A esos fines, la noción “forma jurídica burguesa” acuñada por Evgeny Pashukanis permite situar lo jurídico (entendiendo por tal tanto al derecho positivo como al conocimiento a él referido) en el marco de un todo social que lo supera y a partir del cual se define. En este camino, resulta trascendente a los fines de asumir la crítica al derecho, poner en cuestión la entidad religiosa del mismo para abrir paso a la lucha política respecto de instancias que, como la de los “Derechos del Hombre”, suelen aparecer como prepolíticas, como meras descripciones de una naturaleza humana. De este modo, a través del primer movimiento (el enfoque de la forma jurídica) se logra ver a lo jurídico en relación con el modo de producción, mientras que por la crítica al “espíritu religioso del derecho”, se elude su pretendido carácter de “esencia” de lo social.

A partir de ello se abordó la relación entre tipo de propiedad del modo de producción capitalista y los derechos de propiedad que le corresponden. Los segundos a la vez que positivizan la forma privada de propiedad colocan en igual nivel a los medios de producción respecto a la fuerza de trabajo o a toda otra forma de posesión. En este sentido la mera restricción legal a los derechos de propiedad en general, carecen de aquellas mediaciones necesarias para la intelección de las relaciones estructurales que vinculan a los propietarios de los medios de producción con las materias primas.

²⁴ Cabe aclarar que estas consideraciones no implican la fijación de un sentido único del precepto constitucional, sino que buscan precisar el tono ideológico del mismo. Tampoco implica el rechazo a la construcción de movimientos sociales en el campo de lo jurídico, sino por lo contrario se aboga por interpretaciones y acciones colectivas capaces de tener en consideración las condiciones estructurales mencionadas.

El pensar a lo jurídico como forma, abre lugar para entrever que la “Autoridad” en lo social no necesariamente se halla en lo normativo. Ello es de particular interés a la hora de abordar el surgimiento del derecho ambiental en relación con sus dificultades a la hora de ser efectivamente implementado. En particular, permite volver la mirada hacia las relaciones de producción situando debidamente al “momento normativo del derecho” en un lugar jerárquicamente inferior (pero a la vez correlativo) al de aquellas.

El deber universal de protección ambiental consagrado constitucionalmente constituye la deriva de la confusión entre derechos de propiedad y tipo de propiedad del modo de producción capitalista. De este modo, lo que surge como la necesidad de proveer a la educación ambiental de los individuos para elevar los niveles de preservación ecológica en las sociedades industriales constituye el correlato de la oclusión del acceso a la puesta en cuestión de las relaciones de propiedad y las formas de producción propiamente capitalistas.

Bibliografía

- Althusser, Louis (2003). *Ideología y aparatos ideológicos del Estado. Freud y Lacan*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Atienza, Manuel y Juan Ruiz Manero (2004). *Marxismo y filosofía del derecho*, México D.F., Fontamara.
- Balibar, Étienne (2006). “Acerca de los conceptos fundamentales del materialismo histórico”, en Althusser, Louis y Étienne Balibar, *Para leer El capital*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Barcellona, Pietro (1997). “Democracia y justicia”, en *Jueces para la Democracia*, N° 28.
- Borón, Atilio (2000). “Filosofía política y crítica de la sociedad burguesa: el legado teórico de Karl Marx”, en *La filosofía política moderna*, Buenos Aires, Clacso-Eudeba.
- Borón, Atilio (2008). *Socialismo siglo XXI ¿Hay vida después del neoliberalismo?*, Buenos Aires, Luxemburg.
- Capella, Juan Ramón (1974). “Derecho política y poder social en el socialismo”, prólogo a Stucka, Piotr (1974), *La función revolucionaria del derecho y del Estado*, Barcelona, Península.
- Courtis, Christian y Alberto Bovino (2009). “Por una dogmática conscientemente política”, en Courtis, Christian (comp.), *Desde otra mirada: textos de teoría crítica del derecho*, Buenos Aires, Eudeba.
- Cubillos, Gonzalo (1997). “El marco jurídico ambiental”, en Duran de la Fuente, Hernán (comp.), *Gestión ambientalmente adecuada de residuos sólidos. Un enfoque de política integral*, Santiago, Cepal-GTZ.

- Douzinas, Costas (2006). “El fin(al) de los derechos humanos”, en *Anuario de derechos humanos*, Nueva época, Vol. 7, N° 1.
- Gabaldón, Arnoldo y Manuel Rodríguez Becerra (2001). “Evolución de las políticas e instituciones ambientales: ¿hay motivos para estar satisfechos?”, en Leff, Enrique, Exequiel Ezcurra, Irene Pisanty y Patricia Romero Lankao (comps.), *La transición hacia el desarrollo sustentable. Perspectivas de América Latina y el Caribe*, México D.F., PNUMA-UAM.
- Kelsen, Hans (1957). *Teoría comunista del derecho y del Estado*, Buenos Aires, Emecé.
- Kelsen, Hans (2009). *Teoría pura del derecho*, Buenos Aires, Eudeba.
- Lefort, Claude (1990). *La invención democrática*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Luna, Daniel (2008). “El derecho de dominio en el ordenamiento jurídico argentino en los umbrales del siglo XXI”, en *Jurisprudencia Argentina*, Vol. IV, Número especial.
- Marx, Karl (2000). *Crítica del Programa de Gotha*, Buenos Aires, Ediciones elaleph.com.
- Marx, Karl (2008a). *El capital: el proceso de producción del capital*, Vol. I, Tomo 1, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Marx, Karl (2008b). “Sobre la cuestión judía”, en *Escritos de juventud sobre el derecho. Textos 1837-1847*, Barcelona, Anthropos.
- Marx, Karl (2008c). “Contribución a la crítica del derecho de Hegel”, en *Escritos de juventud sobre el derecho. Textos 1837-1847*, Barcelona, Anthropos.
- Marx, Karl (2008d). “La crítica moralizante y la moral crítica”, en *Escritos de juventud sobre el derecho. Textos 1837-1847*, Barcelona, Anthropos.
- Marx, Karl (2008e). *El capital: crítica de la economía política*, Tomo 2, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Marx, Karl (2009). *El capital: el proceso de producción del capital*, Vol. II, Tomo 1, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- ONU (2005). *Evaluación de los ecosistemas del milenio*, Nueva York, ONU, disponible en: www.millenniumassessments.org
- Pashukanis, Evgeny (1976). *La teoría general del derecho y el marxismo*, México D.F., Grijalbo.
- Paul, Wolf (1985). “Las dos caras de la teoría jurídica marxista”, en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, N° 25.
- Paul, Wolf (1990). “¿La irresponsabilidad organizada? Comentarios sobre la función simbólica del derecho ecológico”, en *El Derecho*, N° 136.
- Raynal, Guillaume (1823). *De los pueblos y gobiernos*, Londres, Davison.
- Rodríguez Becerra, Manuel, Guillermo Espinoza y David Wilk (eds.) (2002). *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe. Evolución, tendencias y principales prácticas*, Washington D.C., BID, disponible en www.iadb.org.
- Stucka, Piotr (1974). *La función revolucionaria del derecho y del Estado*, Barcelona, Península.
- Wallerstein, Immanuel (1995). “Ecología y costos de producción capitalista: no hay salida”, en *Iniciativa Socialista*, N° 5.

Williams, Raymond (1991). “Hacia muchos socialismos”, en *El cielo por asalto*, N° 3.
Zizek, Slavoj (2005a). “Contra los derechos humanos”, en *New Left Review*, N° 34.
Zizek, Slavoj (2005b). *El sublime objeto de la ideología*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Palabras clave

forma jurídica – crisis ambiental – tipo de propiedad – derechos de propiedad – lo político

Key words

legal form – environmental crisis – property type – property rights – politics

Abstract

This paper seeks to develop a particular view of the legal phenomenon likely to include a social structural analysis in relation with the “environmental crisis” of global reach, understood as the expression of the breakthrough expropriation of the capitalist mode of production, the development of a particular view of the legal phenomenon likely to include a social structural analysis. In this context, presents a perspective capable of accounting for the place of law in the social whole, in order to avoid approaches that tend to consider social as ultimately determined by their normative propositions. In this sense, against the conception that is the legal regulation of the relationship between owner-thing as the key to limiting the economic development towards environmental protection, the structural relationship between private property rights and property type is proposed as a central issue when addressing the reproduction of the production media.

El Partido Justicialista y la asignación estratégica de recursos. Un estudio comparado del nivel subnacional en Argentina*

MARÍA VICTORIA PANIAGUA

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Universidad Torcuato Di Tella, Argentina

Instituto de Investigaciones Gino Germani, Argentina

victoriapaniagua@gmail.com

Este trabajo presenta un análisis estadístico con datos panel de los determinantes de la distribución de fondos provinciales a los municipios en dos provincias gobernadas por el Partido Justicialista (PJ), Buenos Aires y Córdoba, entre 2002 y 2007. En general, los resultados indican que en el nivel subnacional el PJ ha asignado recursos estratégicamente con el fin de construir apoyo electoral y de fortalecer las maquinarias partidarias locales. Sin embargo, la estrategia de asignación de fondos provinciales que implementa el PJ varía según el contexto político e institucional de la provincia. Mientras que en Buenos Aires se privilegia a los distritos leales, en Córdoba los distritos swing han sido los más beneficiados. Estos resultados señalan que, a diferencia de lo que han encontrado trabajos anteriores sobre el nivel nacional, en el nivel provincial la asignación de recursos no responde a la construcción de apoyo legislativo. Este trabajo tampoco encuentra evidencia de que el emisor modifique su estrategia de distribución de transferencias según el nivel de discrecionalidad y, por lo tanto, el valor político que los recursos representan para el receptor.

Introducción

La distribución de beneficios desde el nivel nacional al provincial con fines políticos ha sido objeto de estudio de la literatura sobre clientelismo y federalismo fiscal en Argentina, en especial a partir de la importancia nacional que adquirieron los espacios políticos subnacionales como consecuencia de la profundización del proceso de descentralización de las funciones

* La autora agradece, en primer lugar, los comentarios de Alejandro Bonvecchi a esta versión del artículo, así como también a una versión anterior y más extensa del mismo. En segundo lugar, agradece por el reconocimiento al jurado del Premio Juan Carlos Portantiero en el IX Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político: Ernesto Calvo, Marcelo Leiras, Mark Jones y Ricardo Gutiérrez. Por último, agradece las útiles sugerencias de un evaluador anónimo de la *Revista SAAP*.

estatales en los años noventa. En general, estos trabajos han tomado como objeto de estudio las transferencias discrecionales de recursos federales, ya que en tanto su distribución geográfica no está determinada por la ley, el gobierno cuenta con la libertad de asignar dichos beneficios según criterios particularistas. Algunos trabajos han indagado sobre la distribución de transferencias fiscales (Gibson y Calvo, 2000; Porto y Sanguinetti, 2001; Gibson, Calvo y Faletti, 2004) y otros sobre la asignación de planes sociales (Lodola, 2005; Giraudy, 2007; Weitz-Shapiro, 2006) y empleo público (Calvo y Murillo, 2004; Remmer, 2007). En general, estos estudios concuerdan en que la distribución asimétrica de recursos entre distritos se explica por factores políticos, la compra de apoyo electoral y legislativo, y que el Partido Justicialista (PJ) ha sido el más eficaz en la implementación de este tipo de prácticas clientelares.

El presente trabajo continúa esta línea de investigación y contribuye a la misma en tres aspectos. En primer lugar, no se ocupa de los criterios de distribución desde el gobierno nacional hacia los provinciales, sino que avanza sobre las poco estudiadas relaciones entre los gobiernos provinciales y los municipales. En segundo lugar, a diferencia de otros trabajos, distingue el uso de diferentes tipos de transferencias discrecionales según el nivel de discrecionalidad que ofrecen para el receptor: *condicionadas* —sujetas a un fin en particular— y *no condicionadas* —de libre disponibilidad para el receptor—. Por último, mientras que otros trabajos han estudiado la diversidad de estrategias políticas llevadas adelante por distintos partidos, este trabajo compara el comportamiento del PJ en dos provincias.

Se argumenta que la estrategia de asignación estratégica de recursos que implementa el PJ varía según el contexto político e institucional de cada provincia. Para ello, se estudia la asignación estratégica de fondos provinciales a los municipios entre 2002 y 2007 en dos provincias de predominio justicialista: Buenos Aires y Córdoba. Se presenta un análisis estadístico con datos de panel sobre los criterios políticos de distribución de transferencias discrecionales condicionadas y no condicionadas en la arena provincial. En general, los resultados indican que los gobernadores peronistas distribuyen fondos provinciales con el fin de conseguir apoyo electoral y fortalecer las maquinarias políticas de sus copartisanos en el nivel local. Sin embargo, a diferencia de hallazgos previos en el nivel nacional, no se encuentra evidencia significativa sobre la compra de apoyo legislativo. Tampoco se encuentra evidencia de que los criterios para distribuir recursos varíen según el grado de discrecionalidad que las transferencias ofrecen a su receptor, es decir, entre transferencias condicionadas y no condicionadas.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. En la primera sección se revisan las principales contribuciones de los estudios sobre asignación de

recursos federales y se identifican los problemas y vacíos que inspiran los planteos principales de este trabajo. La segunda sección desarrolla las características principales de cada caso, la variable dependiente, y se presentan las hipótesis de trabajo y los indicadores seleccionados para la medición. La tercera sección describe los resultados arrojados por los ejercicios estadísticos en ambos casos de estudio y delinea posibles explicaciones. Por último, las conclusiones vuelven sobre los hallazgos y plantean futuras líneas de investigación.

I. La literatura sobre la distribución espacial de recursos

La literatura sobre federalismo fiscal ha buscado identificar los criterios con los cuales los gobiernos distribuyen los recursos entre los distritos que se encuentran bajo su jurisdicción. Los marcos teóricos que consideran la asignación de recursos como objeto de estudio evolucionaron desde la tradicional economía del bienestar hasta la economía política positiva.

La visión tradicional de economía del bienestar (Musgrave, 1959, 1980; Oates, 1977) se fundamenta en consideraciones de equidad y eficiencia. Desde esta perspectiva, los gobiernos realizan transferencias para compensar desequilibrios interjurisdiccionales existentes a causa de elevadas necesidades de gasto público o baja capacidad fiscal de algunas regiones y, de ese modo, aseguran el acceso equitativo de todos los habitantes a los servicios públicos. Estos desequilibrios parten de lo que Tiebout (1956) previamente había desarrollado como solución conceptual frente a la problemática del tratamiento de bienes públicos a través de mecanismos de mercado. La posibilidad de desplazamiento espacial genera subconjuntos poblacionales con idénticas preferencias por los bienes públicos y, por lo tanto, externalidades fiscales en la medida en que los servicios se prestan a los ciudadanos de cualquier distrito dentro de los límites de una jurisdicción, y quienes pagan los costos de esta prestación son los habitantes de la misma.

Esta aproximación teórica no presta atención a los arreglos político-institucionales y, por ende, no resulta suficiente para explicar las variaciones distributivas existentes entre los países o entre las regiones de un mismo país. Por otra parte, desconoce la existencia, en los actores gubernamentales, de otras motivaciones que la eficiencia. Si éstos son actores racionales que buscan ganar elecciones y perdurar en sus cargos, difícilmente actúen motivados únicamente por el deseo de internalizar externalidades. Esto es lo que sostiene la perspectiva de la política económica positiva.

La literatura teórica sobre el rédito político de la distribución de beneficios señala que la distribución de recursos puede explicarse por motivos de

táctica política. En este sentido, la manipulación de recursos federales es una herramienta política para premiar y/o persuadir bases de apoyo. Los gobiernos pueden optar por dos modalidades de asignación de recursos: una lógica programática o una lógica particularista (Dixit y Londregan, 1996). La primera se orienta por compromisos ideológicos y consideraciones electorales que se rigen por el principio de la universalidad, según el cual la asignación de recursos se realiza en base a criterios abstractos y sin discriminar entre votantes particulares. La segunda lógica se orienta a la obtención de réditos políticos y el principio que la guía es el de la inclusión-exclusión de beneficiarios según el potencial de éstos para incrementar las posibilidades de construir mayorías electorales o parlamentarias a favor de quien controla los recursos. Numerosos trabajos han mostrado que los gobiernos, en cualquiera de sus niveles, suelen utilizar la lógica particularista de distribución de recursos (Gibson y Calvo, 2000; Díaz-Cayeros, 2000; Schady, 2000; Dahlberg y Johanson, 2002; Hiskey, 2003; Rodden y Arretche, 2004; Calvo y Murillo, 2004; Brusco, Nazareno y Stokes, 2004; Stokes, 2005; Lodola, 2005; Weitz-Shapiro, 2006; Giraudy, 2007; Díaz-Cayeros, Estévez y Magaloni, 2006; Remmer, 2007).

Existen dos modelos fundamentales dentro de la lógica de distribución discrecional que refieren a los destinatarios de los recursos. El primero, *core voters model*, señala que la estrategia óptima de los políticos, adversos al riesgo por definición, es dirigir los recursos a sus *constituencias*, ya que éstas tienen preferencias partidarias intensas y, por lo tanto, la transformación de recursos en utilidad para los votantes es más eficiente (Cox y McCubbins, 1986). En este sentido, aquellos distritos donde el gobernante ha obtenido mayor apoyo electoral recibirán mayores transferencias relativas.

El segundo se denomina *swing voters model* y sostiene que los gobernantes concentran sus esfuerzos en asegurarse la adhesión de los votantes indecisos (Lindbeck y Weibull, 1987; Dixit y Londregan, 1996; Stokes, 2005). La intención de los partidos en este caso es la de persuadir nuevos grupos de electores allí donde las fuerzas electorales son parejas. Los miembros de cada grupo tienen una función de utilidad derivada de su nivel de consumo, que depende por un lado de su ingreso y por el otro de las transferencias que el gobierno realice. En cada distrito existe una distribución de preferencias ideológicas, que dado un nivel de transferencias determina un punto de corte que divide a los votantes entre los que optan por uno u otro partido. El partido busca canalizar transferencias hacia grupos de votantes donde el punto de corte es muy denso, ya que allí una pequeña variación puede generar un importante caudal de votos, y disminuirla en distritos que provocarían poca pérdida de electores, es decir, donde hay votantes lea-

les con poca capacidad de amenaza, ya que es poco probable que castiguen a su partido (Stokes, 2005)¹.

Algunos estudios empíricos han concluido que la distribución de transferencias discrecionales responde a la lógica de *swing voters* (Stokes, 2005; Schady, 2000; Dahlberg y Johanson, 2002); otros sostienen que la lógica de *core voters* es la que prima (Calvo y Murillo, 2004; Hiskey, 2003); mientras que trabajos más recientes han señalado que, dado que los partidos están motivados por consideraciones de largo plazo (mantener su coalición electoral a lo largo del tiempo y generar movilización) y de corto plazo (persuadir nuevas bases de apoyo), adoptan una doble estrategia *of targeting core voters as well as swing voters* (Díaz-Cayeros, Estévez y Magaloni, 2006; Dunning y Stokes, 2008). El caso de Argentina no escapa a esta discusión teórica. Hay trabajos que sostienen que la asignación de recursos se concentra en los *swing voters* (Stokes, 2005) y otros que se focaliza en los *core voters* (Calvo y Murillo, 2004; Nichter, 2008).

Asimismo, otra de las discusiones que han sido ilustradas a través del caso argentino es sobre la capacidad de los partidos políticos para asignar recursos de manera particularista. No todos los partidos se encuentran en igualdad de condiciones para asignar recursos de forma particularista. Primero, porque no todos los electorados son propensos a otorgar apoyo político a cambio de *patronage*. Segundo, porque no todos los partidos cuentan con acceso a recursos que pueden ser manipulados con fines políticos (Giraudy, 2007). Es decir que la habilidad de los partidos para atraer apoyo político es contingente a condiciones socioeconómicas, políticas e institucionales.

Muchos trabajos han demostrado que el PJ más que ningún otro ha utilizado sistemáticamente la distribución de recursos para obtener ventajas políticas. El estudio cualitativo de Levitsky (2001) evidencia que la implementación de prácticas clientelares y el tipo de institucionalización informal del partido fueron lo que permitió al peronismo adaptarse y sobrevivir en la etapa de reformas estructurales de mercado. Por su parte, Calvo y Murillo (2004) demuestran que no todos los partidos oficialistas en Argentina obtienen los mismos réditos políticos de la distribución de beneficios (salarios y empleo público). Los autores comparan el comportamiento del PJ y de la UCR/Alianza, y sugieren que del mismo modo en que cada partido se dirige a determinados grupos de votantes, cada cual tiene distintas

¹ Stokes (2005) introduce la noción de monitoreo del voto y argumenta que la observación probabilística del *voter-choice* le permite al partido amenazar con futuras sanciones a los votantes que no voten por el partido en las siguientes elecciones. Por lo tanto, el partido dirigirá recursos a aquellos votantes que no votarían por el partido si no recibieran recursos.

estrategias de distribución de *patronage*. La eficiencia del patronazgo depende en última instancia de la habilidad del partido para acceder a recursos, que depende a su vez de arreglos institucionales y de la dependencia del electorado del sector público. En este sentido, el PJ ha resultado ser más eficiente que su tradicional opositor. Por otro lado, Gibson y Calvo (2000) sostienen que el peronismo persiguió una doble estrategia para implementar las reformas de mercado: construyó una coalición con las provincias periféricas (los distritos más pequeños y sobrerrepresentados), que fue la que apoyó las políticas de mercado a cambio de un flujo de transferencias fiscales alto y constante, mientras se recostó en el apoyo electoral de las provincias metropolitanas (las más grandes y desarrolladas). Asimismo, Remmer y Wibbels (2000) mostraron que, durante la década del noventa, las transferencias fiscales alinearon las preferencias de los gobernadores a las del Poder Ejecutivo Nacional. Por su parte, Lodola (2005) encuentra efectos partidarios en la distribución de planes de desempleo durante el gobierno de Menem, que favoreció a las provincias con mayor proporción de intendentes peronistas, mientras que durante el gobierno de la Alianza/UCR la protesta social fue el factor determinante en la distribución de los planes. Esto sugiere que el PJ ejerció mayor influencia que su rival en la asignación de estos fondos. Giraudy (2007) muestra que, además de factores económicos y sociales, la distribución de planes de desempleo ha sido afectada por la identidad partidaria de los gobernadores y el nivel de sobrerrepresentación de las provincias en el Congreso. Sugiere que las provincias del PJ han sido beneficiadas y que este partido es más proclive que su tradicional opositor a distribuir recursos orientados a los votantes de los sectores más bajos. Weitz-Shapiro (2006) argumenta que la asignación del mismo recurso se relaciona con el nivel de protesta social, aunque hay variaciones dentro de cada administración. La autora encuentra, también, que la hipótesis de los *swing voters* se cumple sólo durante el gobierno de la Alianza/UCR, y explica que esto sucede porque el PJ puede utilizar otros mecanismos para movilizar votos, pero su rival, al no contar con la maquinaria política, debió apelar a los votantes indecisos. Por último, Remmer (2007) muestra que la distribución de empleo público en las provincias se asocia positivamente con que el peronismo controle la presidencia, con la dependencia fiscal de las provincias, y negativamente con el tamaño de la base de apoyo del gobernador y el gasto en desarrollo económico.

Estos estudios constituyen una base imprescindible para la investigación del uso político de recursos federales. Este trabajo se inscribe en esta misma línea y busca profundizar en cuatro aspectos complementarios. En primer lugar, pocos autores han abarcado la problemática del clientelismo a nivel subprovincial. Algunos, como el trabajo de Brusco, Nazareno y Stokes

(2004) analizan la distribución política de los recursos y sus efectos electorales en el nivel municipal en el conjunto del país; otros se ocupan de la distribución de transferencias discrecionales a municipios sólo en determinados casos de estudio (Sbatella, 2001; Mediavilla Bordalejo, 2005; Cingolani, Mazzalay y Nazareno, 2006); pero ninguno ha provisto comparaciones sistemáticas en varios niveles de gobierno y criterios de distribución a la vez. Por ello, este trabajo se concentra en la dinámica existente entre las provincias y sus municipios. En segundo lugar, ninguno de estos estudios toma en cuenta la perspectiva del valor de los recursos discrecionales para su receptor. Este trabajo parte del supuesto de que diferentes tipos de transferencias tienen distinto valor político para el emisor y para el receptor según el grado de discrecionalidad que represente para cada uno (Bonvecchi y Lodola, 2010). Por eso, se propone avanzar sobre este vacío al introducir la comparación entre el uso de transferencias discrecionales condicionadas y no condicionadas. Por último, el presente trabajo entiende que del mismo modo en que distintos partidos políticos aplican diferentes estrategias de patronazgo y resultan diferencialmente eficientes en esta empresa, los aparatos provinciales del PJ no son todos iguales y también desarrollan distintas estrategias de asignación de recursos. Hasta ahora numerosos trabajos han problematizado el comportamiento del PJ, pero ninguno ha reparado en su diferencial comportamiento a lo largo de territorio nacional. Por esta razón, aquí no sólo se realiza una comparación intraprovincial sino también se introduce la comparación entre dos casos subnacionales de predominio peronista, Buenos Aires y Córdoba.

II. Explicando la distribución de recursos en el nivel subnacional

II.1. Los casos

La heterogeneidad que existe en los espacios de competencia política a los que los partidos deben adaptarse se debe, no sólo a las disparidades socioeconómicas entre las provincias, sino también a la diversidad de los sistemas políticos y electorales que cada constitución provincial adopta y a la forma en que las provincias distribuyen facultades y obligaciones entre los gobiernos provinciales y municipales. Dada esta diversidad, el análisis de las relaciones entre el nivel provincial y el municipal debe realizarse caso por caso. Buenos Aires y Córdoba son dos provincias que resultan asimilables en sus características socioeconómicas, pero sus reglas institucionales y contextos políticos difieren ampliamente. Por lo tanto, se espera que la estrategia de asignación de recursos que implementa el PJ en cada provincia varíe.

Buenos Aires y Córdoba son el primer y segundo distrito con mayor cantidad de votantes. Su fuerte peso político las transforma en ejes centrales de cualquier coalición nacional, no sólo por el caudal de votos que ofrecen sino también porque entre ambas ocupan el 35 por ciento de la Cámara de Diputados de la Nación. Ambas son provincias políticamente competitivas donde el PJ ha logrado adaptarse satisfactoriamente. Por un lado, en Buenos Aires el peronismo no ha perdido ninguna elección a gobernador desde 1987 y, pese al desempeño descendente de la UCR, su sistema de partidos da lugar a la presencia de terceras fuerzas. El sistema partidario bonaerense puede clasificarse como de partido predominante (Sartori, 1976), no sólo por el triunfo reiterado del PJ sino por la fragmentación de la oposición. Córdoba, por su parte, ha sido históricamente radical hasta los comicios de 1998, donde por primera vez un candidato del PJ fue electo gobernador. Desde entonces, el gobierno provincial ha quedado en manos de este partido aunque el sistema de partidos ha mantenido su carácter bipartidista. Por otro lado, mientras que en Buenos Aires se produce una articulación entre la política nacional, provincial y municipal, y el arrastre electoral de una arena a otra es mutuo, en Córdoba sucede lo contrario, existe una fuerte volatilidad del electorado en la misma elección para diferentes categorías (Calvo y Escolar, 2005).

En términos relativos al tamaño de sus poblaciones, y en comparación con el resto de las provincias, Buenos Aires y Córdoba se asemejan en términos socioeconómicos. Estas dos provincias son el primer y segundo distrito en importancia demográfica y económica de la Argentina. Buenos Aires es la provincia más grande del país, la más poblada e importante en términos económicos, pues duplica a cuadruplica en cada uno de estos aspectos a los segundos distritos. Según el último Censo (2001) casi el 50 por ciento de la población se agrupa en Buenos Aires y en Córdoba —el 38 por ciento en la primera y el 9 por ciento en la segunda—. Aunque las diferencias absolutas entre ambas son significativas, en términos relativos, estas provincias contribuyen niveles proporcionales a sus poblaciones al producto bruto geográfico (PBG) total del país: Buenos Aires del 44 por ciento y Córdoba del 11 por ciento. Asimismo, en términos per cápita el PBG de ambas provincias es muy similar —6.700 pesos en Buenos Aires y 5.500 pesos en Córdoba—. En lo que respecta a la composición socioeconómica de sus poblaciones, el último censo señala que la población en situación de pobreza, medido a través de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), en Buenos Aires supera a Córdoba sólo en un 2 por ciento. Del mismo modo, el nivel de desempleo en ambas provincias es muy similar —13 por ciento en Buenos Aires y menos del 16 por ciento en Córdoba— al igual que la población ocupada en el sector público —que no llega al 1 por ciento en Buenos Aires ni al 3 por ciento en Córdoba—.

No obstante, la estructura geopolítica y las reglas electorales hacen de ambas provincias dos espacios de competencia diferentes. La Provincia de Buenos Aires está compuesta por secciones electorales, municipios y localidades de residencia. Por su parte, Córdoba está constituida por departamentos (unidades electorales) que contienen municipios y comunas. A diferencia de lo que ocurre en Córdoba, en Buenos Aires las unidades de residencia no coinciden con las unidades de gobierno subprovincial. Esto sugiere que el desarrollo de estrategias de coordinación entre gobierno provincial y municipios con fines electorales requiere de mayor esfuerzo en Buenos Aires que en Córdoba (Leiras, 2007). Primero porque Buenos Aires cuadruplica en cantidad de habitantes a Córdoba; segundo, porque la estructura administrativa de Buenos Aires se subdivide en menor cantidad de unidades.

Los sistemas electorales de las legislaturas de ambas provincias varían en que en Córdoba la legislatura es unicameral y se elige a través de un sistema mixto (por distrito único y por departamento), mientras que Buenos Aires cuenta con una legislatura bicameral y el sistema de elección es proporcional en ambas cámaras. Tanto en la legislatura bonaerense como en la cordobesa existe diferencia entre la proporción de habitantes y de legisladores que le corresponde a cada unidad territorial. A las secciones y departamentos menos poblados les corresponde una proporción de representantes mayor que si la asignación de bancas fuese exactamente proporcional al tamaño de la población. En el caso de Buenos Aires, las secciones más grandes se encuentran subrepresentadas y las más pequeñas sobrerrepresentadas. En Córdoba, la sobrerrepresentación está presente en la medida en que se elige un representante por departamento, sin embargo, este efecto se ve contrarrestado por la elección del resto de las bancas que se asignan tomando a la provincia como distrito único. En Buenos Aires, el valor político de los municipios pequeños es mayor que el de los municipios y comunas cordobeses. Allí hay incentivos para buscar el apoyo de los distritos chicos (por la sobrerrepresentación en la asignación de una parte de las bancas) pero también hay incentivos para buscar el apoyo de los distritos más poblados (por la forma de asignación de las restantes). La asignación de transferencias en ambas provincias, entonces, no debería concentrarse únicamente en las secciones de mayor tamaño —que son las que cuentan con mayor cantidad de electores— ya que las pequeñas también tienen valor político.

II.2. Variable dependiente

La variable dependiente analizada en este trabajo son las transferencias discrecionales realizadas por el gobierno provincial a sus municipios. Se han

seleccionado dos tipos de transferencias: condicionadas y no condicionadas. A diferencia de otros trabajos que han analizado los criterios de distribución de transferencias intergubernamentales, aquí se estudian diferencialmente los efectos políticos de uno y otro tipo de transferencia. Las transferencias condicionadas tienen objetivos específicos y, por lo tanto, el receptor debe darles el uso que la ley determina; mientras que los objetivos de las transferencias no condicionadas no son específicos y, por ende, el receptor puede utilizarlas para distintos fines. Para ambos tipos de transferencias, el emisor, en este caso el gobernador, cuenta con la ventaja de poder asignar los fondos entre los municipios con discrecionalidad. Esta distinción resulta relevante en tanto el valor político de cada tipo de transferencia no es uniforme para el lado de la oferta y el de la demanda (Bonvecchi y Lodola, 2010)². Grandes montos de recursos con baja discrecionalidad pueden ser obsoletos políticamente, mientras que pequeños montos con alta discrecionalidad para su distribución pueden ser importantes para construir bases de apoyo.

El criterio para operacionalizar la discrecionalidad de las transferencias se basó en establecer si quien emite el pago puede definir dos dimensiones: el monto del pago y su distribución geográfica (Bonvecchi y Lodola, 2010).

Como transferencia discrecional de libre disponibilidad para el caso de Córdoba se ha seleccionado el Programa de Asistencia a Municipios (PAM) y su antecesor, el Fondo de Asistencia a Municipios (FAM). La distribución de estos fondos ha sido recurrentemente caracterizada como sujeta a criterios político-partidarios (Cingolani, Mazzalay y Nazareno, 2006)³. En el caso de Buenos Aires la transferencia discrecional no condicionada seleccionada son los préstamos otorgados por el Tesoro Provincial, denominados Aportes del Tesoro Provincial (ATP). Como transferencias discrecionales condicionadas, en el caso de Córdoba se eligió el Fondo de Financiamiento a la Descentralización Municipal (Fo.Fin.Des)⁴. Para el caso de Buenos Aires la

² Bonvecchi y Lodola (2010) argumentan que el presidente y los gobernadores tienen distintas preferencias sobre la naturaleza y la distribución de las transferencias intergubernamentales. Los líderes nacionales tienden a valorar el uso discrecional de fondos por sobre la centralización de fuentes impositivas, ya que lo primero es potencialmente más útil para la construcción de coaliciones en comparación con transferencias atadas a fórmulas específicas de distribución (lógica de la discrecionalidad); en cambio, los líderes subnacionales prefieren la seguridad de que recibirán transferencias antes que el manejo discrecional de las mismas (lógica de la seguridad).

³ El PAM fue creado en 2002 a través del decreto provincial 2264 para “coadyuvar con los Municipios y Comunas para la atención de los crecientes y acuciantes requerimientos primarios de la población, la comprometida ejecución de obras públicas y la necesaria mejora de servicios esenciales”. Su antecesor, el FAM, había sido creado de modo temporario con el mismo criterio en 2001 por el fuerte impacto de la crisis económica en el nivel local.

⁴ La ley 7850/89 estableció la creación de dicho fondo “para atender las erogaciones que resulten de las transferencias de obras, servicios y funciones del Estado provincial a los municipios, comunas o comisiones vecinales”.

transferencia discrecional condicionada seleccionada fue la obra pública ejecutada por la provincia en cada municipio.

En el análisis estadístico se han considerado para cada transferencia los promedios anuales per cápita efectivamente transferidos a los municipios y no lo presupuestado⁵. Los datos de las transferencias han sido extraídos de las cuentas de inversión de las provincias y de datos provistos por el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Al igual que cuando se compara la asignación de transferencias fiscales entre países, hay que ser muy cuidadosos ya que cada fondo fiscal tiene propósitos y regulaciones que nunca son idénticos entre países, sucede lo mismo con la comparación subnacional. Por ello, en este trabajo la comparación más sólida es entre tipos de transferencia dentro de cada provincia, mientras que las conclusiones derivadas de la comparación entre casos serán, por lo menos, preliminares.

Tabla 1

Estadísticos descriptivos de las variables dependientes (en pesos *per cápita*)

Variable	Media	Desvío estándar	Mínimo	Máximo
ATP	110,24	135,46	1	418
Obra pública	300,95	187,45	1	622
PAM	92,52	179,86	1	672
Fo.Fin.Des	1262,68	728,77	1	2526

Fuente: Elaboración propia.

II.3. Hipótesis e indicadores de las variables independientes

Hipótesis de los votantes leales: cuantos más votantes “leales” tenga un municipio, proporcionalmente recibirá mayores transferencias discrecionales.

Esta hipótesis busca poner a prueba el *core voters model*, según el cual los políticos son adversos al riesgo y por lo tanto invierten en bases de apoyo o distritos “leales” al partido. El indicador utilizado para medir el apoyo al partido será el “porcentaje de votos obtenidos por el PJ en las elecciones a gobernador previas”.

⁵ Esta decisión radica en que no es el interés aquí estudiar procesos de negociación intermedios entre el momento en que se sanciona el presupuesto y el momento en que se ejecuta, sino analizar los criterios de los fondos efectivamente ejecutados.

Se espera que cada municipio reciba mayores transferencias cuanto mayor porcentaje de votos haya obtenido el candidato a gobernador peronista en la elección anterior, es decir cuanto mayor porcentaje de votantes “leales” haya tenido.

Hipótesis de los votantes indecisos: cuantos más votantes *swing* tenga un municipio, proporcionalmente recibirá mayores transferencias discrecionales.

Esta segunda hipótesis intenta testear el *swing voters model*, según el cual la estrategia de los políticos es direccionar recursos hacia distritos con alta proporción de votantes indecisos. Como se expuso anteriormente, esta teoría supone que los políticos dirigirán transferencias a distritos pivotaes y disminuirán las transferencias a los municipios que sean leales u opositores. Para medir esta variable se ha seleccionado como indicador la “brecha entre el porcentaje de votos obtenido por el PJ en las elecciones a gobernador anteriores y el porcentaje de votos obtenido por la segunda fuerza en esa elección”. Este regresor mide la diferencia por la cual el PJ gana o pierde con respecto a la segunda fuerza, y por lo tanto muestra en qué municipios hay mayor cantidad de votantes indecisos.

Se espera que cuanto mayor sea la brecha entre el PJ y la segunda fuerza en determinado municipio, menos transferencias discrecionales recibirá proporcionalmente el mismo; de igual modo, cuanto menor sea la brecha (lo cual indicaría que se trata de un distrito donde la victoria o derrota es incierta), mayores transferencias se asignarán a ese municipio.

Hipótesis de la sobrerrepresentación: cuanto mayor sea el grado de sobrerrepresentación de un municipio en la Legislatura provincial, mayor será la proporción de transferencias discrecionales que reciba.

La hipótesis de la sobrerrepresentación de los distritos menos poblados en la legislatura apunta a poner a prueba una variable que ha sido recurrentemente utilizada para analizar el impacto de la distribución de fondos federales (Gibson y Calvo, 2000; Gibson, Calvo y Faletti, 2004). Esta variable permite observar si la asignación de recursos se realiza con el objetivo de construir coaliciones en las legislaturas provinciales.

Como indicador del grado de sobrerrepresentación se decidió utilizar las fórmulas que proponen Samuels y Snyder (2001) para medir la desproporcionalidad territorial. Estos autores distinguen entre mecanismos para medir este fenómeno en legislaturas que se rigen por sistemas electorales mixtos, como Córdoba, y en legislaturas bicamerales, como Buenos Aires⁶. Dado que en ambas provincias los municipios no son unidades polí-

⁶ $MAL = (1/2) * (S_i - V_i)$, donde MAL significa malapportionement (desproporcionalidad), S_i el porcentaje de asientos asignados a cada distrito y V_i el porcentaje de personas que viven en cada distrito (Samuels y Snyder, 2001).

ticas, el nivel de sobrerrepresentación es medido a nivel departamental en Córdoba y seccional en Buenos Aires, que son las unidades electorales de cada provincia⁷.

Hipótesis del color partidario: los municipios controlados por el partido del gobernador (PJ) reciben proporcionalmente mayores transferencias discrecionales. Por el contrario, los partidos gobernados por la oposición reciben proporcionalmente menos recursos.

Hipótesis del peso político: cuanto mayor peso político tenga el intendente del mismo signo partidario que el gobernador (PJ), el municipio al que pertenezca dicho intendente recibirá proporcionalmente mayores transferencias discrecionales.

Las hipótesis del color partidario y peso político incorporan al análisis los efectos de la racionalidad político-partidaria en la distribución de fondos discrecionales al introducir la noción de la existencia de varios niveles de gobierno. El propósito de cualquier líder partidario es mejorar las chances electorales propias y del partido al que pertenece, para lo cual desarrolla intercambios horizontales con actores políticos que compiten en diferentes niveles, en este caso la gobernación provincial y la intendencia municipal (Fillipov, Ordershook y Shetsova, 2004). Es razonable, entonces, pensar que el gobernador considera, a la hora de distribuir recursos, el color del partido al que pertenece el intendente del municipio en cuestión y el peso político de dicho intendente. Es decir, el gobernador apuesta a la cooperación intrapartidaria en la medida en que son los intendentes quienes controlan las organizaciones territoriales de base y movilizan sus maquinarias electorales a favor de quien aspira a un cargo de mayor rango a cambio de recursos de diversa índole para seguir reproduciendo el control de sus organizaciones. Por otra parte, a sabiendas de que el efecto arrastre no siempre procede desde el nivel superior hacia el inferior (Ames, 1994) y que existe incertidumbre sobre la dirección y magnitud de este efecto (Escolar, 2007), es esperable que tanto el nivel superior (provincial) como el inferior (municipal) apuesten al intercambio. Y este intercambio resulta menos costoso entre partes del mismo signo partidario, ya que la organización brinda un marco dentro del cual realizar la transacción, reduce los costos del monitoreo y, con ello, incrementa la credibilidad de los acuerdos políticos.

Por un lado, para el análisis de la hipótesis del color partidario se construyó una variable dicotómica codificada como “1” cuando el intendente municipal pertenece al PJ, partido del gobernador, y “0” cuando no perte-

⁷ En el caso de Buenos Aires sólo se calcula el nivel de sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados, ya que la variación con respecto a Senadores no es significativa porque en todos los casos la cantidad de senadores es la mitad de los diputados por sección.

nece al PJ. Se espera que si el intendente pertenece al mismo partido que el gobernador, reciba proporcionalmente más transferencias que los municipios gobernados por partidos opositores. Por el otro, para testear la hipótesis del peso político se elaboró un indicador *proxy* del peso político del intendente peronista, la “cantidad de votos obtenidos por el intendente del PJ en su municipio, sobre la cantidad de votos obtenidos por el PJ en elecciones a intendente en toda la provincia, en las elecciones anteriores”. Cuanto mayor sea este coeficiente, mayor es el peso político del intendente en cuestión, y por lo tanto se espera que su municipio reciba proporcionalmente más transferencias discrecionales.

Hipótesis de la necesidad material: cuanto mayor es la “necesidad material” en el municipio, proporcionalmente recibirá más transferencias discrecionales.

Esta hipótesis sugiere que el sistema de transferencias discrecionales sigue una lógica de compensación a aquellos municipios más necesitados según criterios de equidad social. En este caso el objetivo del partido en el gobierno es redistribuir los recursos de los que dispone favoreciendo a aquellas jurisdicciones con indicadores socioeconómicos más bajos.

Para medir la variación en las necesidades socioeconómicas en los municipios se decidió incorporar un indicador que mida la pobreza y otro que se ocupe de las capacidades económicas. Para medir pobreza se ha decidido utilizar como indicador el “porcentaje de la población municipal con necesidades básicas insatisfechas (NBI)”⁸. Para medir las capacidades económicas de los municipios se utiliza como indicador el “porcentaje de personas desocupadas en el municipio”. En ambos casos, lo que interesa observar es cuáles municipios generan más o menos externalidades negativas y en qué medida las transferencias compensan.

Se espera que, al contrario de lo planteado por la literatura tradicional, estas variables explicativas presenten coeficientes negativos o bien no resulten significativas estadísticamente. Es decir, que los criterios de distribución no estén guiados por parámetros de equidad y eficiencia, sino por los factores políticos resumidos en las anteriores hipótesis.

⁸ El Indec considera hogares con NBI aquellos en los cuales está presente al menos uno de los siguientes indicadores de privación: hogares que habitan viviendas con más de tres personas por cuarto (hacinamiento crítico), hogares que habitan en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo), hogares que habitan en viviendas que no tienen retrete o tienen retrete sin descarga de agua, hogares que tienen algún niño en edad escolar que no asiste a la escuela, hogares que tienen cuatro ó más personas por miembro ocupado y en los cuales el jefe tiene bajo nivel de educación (sólo asistió dos años o menos al nivel primario).

II.4. Metodología

Para testear las hipótesis se utilizaron datos panel con 2.556 observaciones para el caso de Córdoba y 804 observaciones para el caso de Buenos Aires. Dichas observaciones corresponden a los 426 municipios de la provincia de Córdoba y los 134 de Buenos Aires durante el período 2002-2007, respectivamente.

El análisis superpone dos niveles de comparación. En primer lugar, la contrastación entre el uso de transferencias discrecionales condicionadas y no condicionadas. Esta distinción resulta importante analíticamente, ya que introduce el valor de las transferencias para el receptor y permite observar los distintos efectos de la distribución de diferentes tipos de transferencias. En segundo lugar, se compara el uso político de los diferentes tipos de transferencias no sólo en cada una de las provincias sino también entre ellas. Las ventajas teóricas y metodológicas de la comparación subnacional son diversas⁹. Por un lado, las variables que podrían influenciar la distribución de recursos se pueden mantener relativamente constante —por ejemplo, régimen político, cultura, vínculos entre ciudadanos y partidos, reglas institucionales (Remmer, 2007)—. Por el otro, la comparación intranacional permite dar cuenta de la diversidad de procesos políticos que ocurren al interior del país. Por último, permite dar cuenta del comportamiento disímil que un mismo partido puede tener bajo diferentes contextos.

Para cada provincia se corrieron dos modelos para cada tipo de transferencia. En cada uno de estos modelos se incorporaron las variables independientes correspondientes a cada hipótesis: porcentaje de votos obtenido por el PJ en la elección a gobernador anterior (Modelo 1), diferencia porcentual entre los votos obtenidos por el PJ y los votos obtenidos por la segunda fuerza en la elección a gobernador anterior (Modelo 2), color del partido del intendente (si pertenece al PJ o no), peso político del intendente peronista (porcentaje de votos que obtuvo el intendente del PJ sobre la cantidad total de votos que obtuvo el PJ en elecciones a intendente en todo el distrito), grado de sobrerrepresentación en la legislatura provincial, porcentaje de personas con NBI en el municipio y porcentaje de personas desocupadas en el municipio. También se incorporó en cada uno de los modelos un término de interacción entre las variables si el intendente es del PJ y el peso político del intendente del PJ, ya que se espera que entre los municipios peronistas haya variación entre los intendentes con mayor o menor capacidad de movilización electoral.

⁹ Para un análisis pormenorizado de las ventajas metodológicas de la comparación intranacional, ver Snyder (2001).

III. Resultados

III.1. Buenos Aires

Los resultados presentados en la Tabla 2 muestran que la distribución de transferencias de libre disponibilidad para el receptor, en particular los Aportes del Tesoro Provincial (ATP), se rige exclusivamente según criterios políticos. En primer lugar, este tipo de transferencia es asignada a los municipios donde la diferencia de votos entre el PJ y la segunda fuerza local es acotada (Modelo 2). Es decir que el gobernador prefiere dirigir este tipo de recursos hacia los distritos donde hay mayor cantidad de votantes indecisos.

En segundo lugar, los ATP han sido asignados con un sesgo a favor de los municipios del partido del gobernador y, contrario a lo esperado, entre estos municipios los más beneficiados fueron aquellos gobernados por intendentes de menor peso político dentro de la coalición del gobernador. El término de interacción incorporado en ambos modelos de regresión, revela que sólo en los casos donde el intendente pertenece al PJ el impacto del peso político del intendente sobre el nivel de transferencias es fuertemente significativo (Tabla 3). Es decir, el gobernador distribuye ATP entre los municipios del PJ que son gobernados por intendentes de bajo peso político.

En tercer lugar, los resultados de las regresiones señalan que si bien este tipo de transferencia ha sido utilizado con el fin de construir apoyos electorales, no ha sido distribuida con el fin de construir apoyo legislativo, ya que la variable sobrerrepresentación resulta débilmente significativa. Del mismo modo, la distribución de ATP no se rigió según criterios socioeconómicos, en tanto las variables NBI y desempleo resultan no significativas.

Tabla 2
Determinantes de la distribución de ATP en Buenos Aires (2002-2007)

ATP	Modelo 1	Modelo 2
% Votos PJ (elecciones a gobernador previas)	.034612 (.08677)	-
% Diferencia votos PJ vs. segunda fuerza (elecciones a gobernador previas)	-	-.2979 *** (.0710)
Sobrerrepresentación	-2.5438 (-2.2712)	-3.1185 (2.2403)
% Desocupados	.01373 (.1358)	.0040 (.1331)
% NBI	-.0515 (.1954)	.0801 (.1926)
Peso político intendente	-.1561 * (.1002)	-.1804 ** (.0947)
PJ en gobierno local	35.3529 ** (21.0381)	67.9095 *** (21.2503)
PJ en gobierno local * Peso político intendente	-.2499 ** (.1296)	-.3006 ** (.1286)
Constante	139.9103 *** (26.3938)	170.9496 *** (23.9838)

*p<.1, **p<.05, ***p<.01

Entre paréntesis errores estándar del panel.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3
Efecto del peso político del intendente del PJ
según si controla el gobierno local

ATP	Modelo 1	Modelo 2
PJ en el gobierno local	-.4061 *** (.1036)	-.4810 *** (.1010)
No PJ en el gobierno local	-.1561 * (.1002)	-.1804 * (.0947)

*p<.1, **p<.05, ***p<.01

Entre paréntesis errores estándar del panel.

Fuente: Elaboración propia.

Con respecto a las transferencias condicionadas, específicamente la obra pública, los resultados presentados en la Tabla 4 señalan que, una vez más, la distribución de este tipo de transferencia responde únicamente a criterios políticos. En particular, la obra pública ha sido ejecutada entre los municipios de la provincia con mayor caudal de votantes indecisos. Es decir que se cumple nuevamente la hipótesis del votante indeciso.

El término de interacción indica, además, que el efecto del peso político de los intendentes sobre el nivel de transferencia en obra pública es sólo significativo entre los municipios gobernados por el PJ (Tabla 5). Es decir, el gobernador beneficia con obra pública a los municipios de su coalición y entre éstos los que más fondos reciben son los que son gobernados por intendentes de menor peso político.

Al igual que en el caso de las transferencias no condicionadas, las condicionadas no son distribuidas para mantener el caudal de votos en los distritos seguros ni para ganar apoyo legislativo, sino para ganar nuevos votantes en los distritos riesgosos.

Tabla 4
 Determinantes de la distribución de obra pública
 en Buenos Aires (2002-2007)

Obra pública	Modelo 1	Modelo 2
% Votos PJ (elecciones a gobernador previas)	-.1703 (.1315)	-
% Diferencia votos PJ vs. segunda fuerza (elecciones a gobernador previas)	-	-.1928 ** (.1081)
Sobrerrepresentación	.8781 (3.4522)	-.9889 (3.4393)
% Desocupados	.1520 (.2073)	.1058 (.2053)
% NBI	-.1941 (.2986)	-.1755 (.2974)
Peso político intendente	-.1989 (.1523)	-.1506 (.1459)
PJ en gobierno local	17.5899 (31.9842)	25.1751 (32.4951)
PJ en gobierno local * Peso político intendente	-.1135 (.1968)	-.1578 (.1973)
Constante	343.5843 *** (39.7856)	337.4541 *** (36.7699)

*p<.1, **p<.05, ***p<.01

Entre paréntesis errores estándar del panel.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5
Efecto del peso político del intendente del PJ
según si controla el gobierno local

Obra pública	Modelo 1	Modelo 2
PJ en el gobierno local	-.3124 ** (.1568)	-.3085 ** (.1544)
No PJ en el gobierno local	-.1989 (.1523)	-.1506 (.1459)

*p<.1, **p<.05, ***p<.01

Entre paréntesis errores estándar del panel.

Fuente: Elaboración propia.

En suma, en la provincia de Buenos Aires las transferencias de libre disponibilidad y las de asignación específica, en particular los ATP y la obra pública, han sido distribuidas con el mismo criterio en el período 2002-2007. Por un lado, el gobernador beneficia a los distritos donde su partido corre riesgo de perder las elecciones provinciales; por el otro, premia a los intendentes de su coalición y entre éstos a aquellos de menor peso político. Esta estrategia de distribución puede explicarse debido a que en la Provincia de Buenos Aires el peronismo cuenta con maquinarias partidarias muy poderosas en el nivel local, con gran capacidad de movilización de votos y poder indisputable. Es probable, entonces, que el gobernador decida transferir más fondos a aquellos municipios donde el partido se enfrenta a una fuerte competencia política, con el fin de fortalecer las maquinarias locales menos eficaces. Por esta razón es que el gobernador beneficia en la asignación de los recursos fiscales aquí analizados a los municipios donde el PJ corre el riesgo de no ganar en las elecciones a gobernador y, en particular, a los municipios gobernados por intendentes peronistas con menor capacidad de movilización de votos.

En general, los municipios más importantes y populosos de la provincia, que además pertenecen indiscutidamente al PJ, no son dependientes de los recursos provinciales sino que reciben directamente desde el gobierno nacional los recursos necesarios para mantener la maquinaria electoral. Dado que en la provincia de Buenos Aires, por sus características político-electorales, el arrastre electoral ocurre en buena medida de abajo hacia arriba, el gobernador del PJ no debe preocuparse por fortalecer su voto en los distritos seguros, sino

que debe ocuparse de conseguir más votos allí donde hay mayor número de votantes indecisos y donde las maquinarias electorales son más débiles. Estos son los distritos que son más propensos a cambiar su voto entre categorías electorales y que tienen menor capacidad de movilización electoral.

III.2. Córdoba

Los resultados presentados en la Tabla 6 indican que en la provincia de Córdoba la distribución de transferencias no condicionadas, en particular del Programa de Asistencia a Municipios (PAM), responde a criterios electorales y de color partidario. Por un lado, los gobiernos municipales que más transferencias de libre disponibilidad reciben son aquellos donde el partido del gobernador obtuvo mayor cantidad de votos en las últimas elecciones provinciales (Modelo 1). Por el otro, la distribución de este tipo de transferencia beneficia a las provincias gobernadas por intendentes peronistas. Sin embargo, al igual que en Buenos Aires y contrario a la hipótesis del peso político de los intendentes aquí planteada, los dirigentes locales que más transferencias han recibido son aquellos con menor peso político entre los intendentes del PJ. El término de interacción incluido muestra que el impacto del peso político del intendente sobre las transferencias es significativo tanto cuando el municipio es del PJ como cuando no (Tabla 7). En ambos escenarios, el coeficiente negativo revela que los intendentes de menor peso son los que más transferencias de libre disponibilidad reciben. Sin embargo, la magnitud de dichas transferencias varía según si el municipio está gobernado por el PJ o no.

Cuando el municipio es gobernado por el PJ, se espera que el incremento en 1 punto del peso político del intendente (es decir, pasar de ser un intendente de peso 0 a pasar a ser un intendente de peso 1), genere una disminución de 60,5 en las transferencias per cápita¹⁰. En cambio, cuando el municipio no es gobernado por el PJ se espera que el incremento en 1 punto del peso político del intendente genere una disminución en las transferencias per cápita de 0,12¹¹.

Si bien la hipótesis de los votantes leales es confirmada por los resultados, la hipótesis de los votantes indecisos no se cumple. Es decir, los gobernadores peronistas no han buscado beneficiar a aquellos distritos donde las elecciones hayan sido muy reñidas. De manera similar, dado que la variable sobrerrepresentación sólo ha resultado significativa en el Modelo 2, no es posible concluir que el gobernador haya utilizado el PAM para generar apoyo legislativo.

¹⁰ $-.1258084 + 60.61838 * 1 = 60.4925716$.

¹¹ $-.1258084 + 60.61838 * 0 = -.1258084$.

Los resultados muestran, también, que el PAM no ha sido distribuido según criterios de necesidades básicas insatisfechas, ya que esta variable resulta estadísticamente no significativa. Sin embargo, la variable desocupación se relaciona significativamente con la distribución de este recurso. Por lo tanto, el PAM es distribuido no sólo según con criterios políticos, sino también socioeconómicos.

Tabla 6
Determinantes de la distribución del PAM en Córdoba (2002-2007)

PAM	Modelo 1	Modelo 2
% votos gobernador PJ	.0096 *** (.0041)	-
% Diferencia entre PJ y segunda fuerza	-	-.0022 (.0179)
Sobrerrepresentación	.8587 (.7451)	1.2560 * (.7301)
% Desocupados	.1243 *** (.0434)	.1214 *** (.0435)
% NBI	-.0362 (.0482)	-.0299 (.0483)
Peso político intendente	-.1258 *** (.0467)	-.1206 *** (.0468)
PJ en gobierno local	60.6183 *** (20.6955)	62.8952 *** (20.9313)
PJ en gobierno local * Peso político intendente	.0025 (.0632)	-.0013 (.0633)
Constante	62.6975 *** (20.8047)	63.0045 *** (26.3428)

*p<.1, **p<.05, ***p<.01

Entre paréntesis errores estándar del panel.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 7
Efecto del peso político del intendente del PJ
según si controla el gobierno local

PAM	Modelo 1	Modelo 2
PJ en el gobierno local	-.1232 *** (.0427)	-.1220 *** (.0430)
No PJ en el gobierno local	-.1258 *** (.0467)	-.1206 *** (.0468)

*p<.1, **p<.05, ***p<.01

Entre paréntesis errores estándar del panel.

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la distribución de las transferencias no condicionadas, es decir aquellas que no son de libre disponibilidad para el receptor, en particular el Fo.Fin.Des, la Tabla 8 muestra que la única variable que resulta estadísticamente significativa es el porcentaje de votos que obtuvo el gobernador en las elecciones a gobernador previas. Es decir, que al igual que las transferencias que son de libre disponibilidad para el receptor (PAM), el gobernador beneficia en su distribución a los distritos leales.

Otra variable que ha resultado significativa (aunque sólo en el Modelo 2) es el peso político de los intendentes. Al igual que con el PAM, esta variable resulta significativa pero su coeficiente es negativo. Es decir, el gobernador premiaría a los intendentes de menor peso dentro de su coalición, con el probable fin de fortalecer sus maquinarias partidarias. El término de interacción aclara mejor este resultado (Tabla 9). Tanto cuando el municipio está gobernado por el PJ como cuando no el impacto del peso político del intendente es significativo. En ambos casos, cuanto más débil es el intendente mayores recursos recibe. Sin embargo, la magnitud de dicho efecto varía.

Finalmente, el Fo.Fin.Des no ha sido asignado para conseguir apoyo legislativo ni tampoco según criterios socioeconómicos, ya que tanto las variables sobrerrepresentación como NBI y desocupación resultaron no significativas.

En síntesis, los resultados estadísticos muestran que, al igual que en el caso de Buenos Aires, las transferencias de libre disponibilidad y las condi-

cionadas han sido asignadas siguiendo los mismos criterios. En particular, la distribución de ambos tipos de transferencias ha perseguido criterios políticos. Entre los años 2002 y 2007 el gobernador de la provincia ha beneficiado a los distritos leales en detrimento de aquellos donde el PJ corre el riesgo de perder las elecciones provinciales. Del mismo modo, los intendentes del partido del gobernador han sido especialmente beneficiados tanto con el PAM como con el Fo.Fin.Des y entre los intendentes peronistas siempre los de menor peso político han sido los que recibieron mayor proporción de estos fondos. La estrategia de direccionamiento de recursos hacia los distritos indecisos podría explicarse porque en Córdoba, si bien el peronismo es dominante en el nivel provincial, no lo es en el nivel local donde la dinámica bipartidista presenta un riesgo para el peronismo. Por esa razón, el gobernador podría preferir enviar más recursos a los municipios donde el radicalismo puede ganar las elecciones y no a aquellos distritos donde el PJ ya es predominante. Esta misma razón podría explicar por qué se asignan mayores recursos a los intendentes peronistas con menor capacidad de movilización electoral. Al recibir recursos, ya sean de libre disponibilidad o no, estos intendentes tienen la posibilidad de fortalecer sus maquinarias partidarias para enfrentar al radicalismo en sus distritos.

Tabla 8
Determinantes de la distribución del Fo.Fin.Des en Córdoba (2002-2007)

Fo.Fin.Des	Modelo 1	Modelo 2
% Votos PJ (elecciones a gobernador previas)	.2540 ** (.1212)	-
% Diferencia de votos PJ vs. segunda fuerza (elecciones a gobernador previas)	-	-.0394 (.0726)
Sobrerrepresentación	.9729 (2.9713)	.3277 (2.9665)
% Desocupados	.1327 (.1774)	.0961 (.1768)
% NBI	-.2094 (.1960)	-.2242 (.1963)
Peso político intendente	-.1903 (.2001)	.3224 * (.1897)
PJ en gobierno local	-79.5568 (87.0173)	-37.8397 (84.8951)
PJ en gobierno local * Peso político intendente	.0549 (.2563)	.0407 (.2569)
Constante	1121.462 *** (88.7641)	1141.734 *** (107.0463)

*p<.1, **p<.05, ***p<.01

Entre paréntesis errores estándar del panel.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 9
Efecto del peso político del intendente del PJ
según si controla el gobierno local

Fo.Fin.Des	Modelo 1	Modelo 2
PJ en el gobierno local	.2453 * (.1837)	.3631 ** (.1745)
No PJ en el gobierno local	.1903 (.2001)	.3224 * (.1897)

*p<.1, **p<.05, ***p<.01

Entre paréntesis errores estándar del panel.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 10
Resumen de los resultados provistos por el análisis estadístico

	Buenos Aires	Córdoba
No condicionada	- <i>Swing voters</i> . - Municipios del PJ. - Intendentes de menor peso político.	- <i>Core voters</i> . - Intendentes del PJ. - Intendentes de menor peso político. - Desocupación.
Condicionada	- <i>Swing voters</i> . - Municipios del PJ. - Intendentes de menor peso político.	- <i>Core voters</i> . - Intendentes del PJ. - Intendentes de menor peso político.

Fuente: Elaboración propia.

IV. Conclusiones

Esta investigación partió, por un lado, del reconocimiento de la existencia de espacios de competencia política heterogéneos en el interior del país y de la consecuente necesidad de analizar los casos subprovinciales de ma-

nera individual. Por otro lado, y en consonancia con esto, el trabajo planteó que del mismo modo en que distintos partidos políticos pueden tener estrategias de patronazgo disímiles (Calvo y Murillo, 2004), un mismo partido puede desarrollar distintas tácticas políticas según el espacio político en que debe desempeñarse. Se propuso, entonces, comparar los criterios de distribución de dos tipos de transferencias discrecionales, condicionadas y no condicionadas, en dos provincias de predominio justicialista (Buenos Aires y Córdoba), con el fin de observar si existe una lógica política en la asignación de las mismas.

El trabajo ha demostrado que la estrategia de asignación de transferencias fiscales discrecionales que llevó adelante el PJ en el nivel provincial entre 2002 y 2007 responde a criterios políticos. Los gobernadores provinciales han utilizado este tipo de recursos para construir apoyo electoral en los municipios. Esta estrategia varió según el contexto político e institucional en el que se desempeña el partido, pero no hay variación alguna según el nivel de discrecionalidad que la transferencia ofrece para el receptor. Mientras que en la Provincia de Buenos Aires el gobernador dirigió recursos tanto condicionados como de libre disponibilidad hacia los municipios con mayor proporción de votantes indecisos, en Córdoba todas las transferencias intergubernamentales analizadas fueron dirigidas hacia los distritos leales. Asimismo, en ambas provincias los municipios gobernados por el peronismo han sido beneficiados por sobre el resto, y entre éstos el beneficio ha sido aún mayor para los distritos cuyos intendentes tienen menor capacidad de movilización electoral.

Tres son los principales hallazgos de este trabajo que trascienden las fronteras de los casos bajo estudio. En primer lugar, se ha mostrado que la estrategia de distribución de transferencias discrecionales empleada por los partidos es contingente a los factores políticos e institucionales que dan forma a los espacios de competencia en los que se desempeñan los partidos. Ello confirma la importancia de extender el estudio de los federalismos fiscales y del patronazgo hacia el nivel subnacional, para poder explorar en términos comparados las estrategias llevadas adelante por un mismo partido bajo distintos contextos.

En segundo lugar, al contrario de lo que se esperaba, no existe variación entre los criterios de distribución de transferencias que presentan un alto grado de discrecionalidad para el receptor y aquellas que no son discrecionales para quien las recibe. Esto podría llevar a concluir, de manera preliminar, que el emisor no considera en su estrategia de distribución de recursos el valor político que tienen para el receptor. Sin embargo, es necesario ampliar el estudio a diferentes tipos de transferencias fiscales y otros recursos provinciales con distinto grado de discrecionalidad para el emisor y el re-

ceptor, para poder llegar a conclusiones más precisas sobre el efecto político diferencial que pueden tener.

Tercero y último, como postulan muchos otros trabajos sobre asignación geográfica de recursos, el color partidario es una de las variables que en buena medida explica la distribución de fondos. Sin embargo, este trabajo encuentra que, a diferencia de lo que se podría esperar, los intendentes más beneficiados dentro de la coalición del gobernador son aquellos de menor peso político, es decir, aquellos que controlan bases de apoyo de menor envergadura. Este hallazgo contradice la noción generalizada en los estudios sobre federalismo que señala que los intercambios entre niveles de gobierno se desarrollan en la medida en que los líderes del nivel inferior controlan recursos de mayor valor político y organizaciones territoriales más amplias (Leiras, 2007). El peso político del receptor de recursos no ha sido analizado anteriormente en ningún otro trabajo y, según se ha demostrado aquí, es una variable que merece futura atención.

Este estudio ha avanzado sobre la poco explorada problemática de la asignación estratégica de recursos en el nivel subprovincial, planteando una nueva línea de investigación para la literatura comparada de casos subnacionales. Es necesario continuar avanzando sobre esta misma agenda de investigación. Sólo en la medida en que los procesos políticos subnacionales y subprovinciales continúen siendo explorados será posible comprender la complejidad de la dinámica política argentina.

Bibliografía

- Ames, Barry (1994). "The Reverse Coattails Effect: Local Party Organization in the 1989 Brazilian Presidential Election", en *American Political Science Review*, Vol. 88, N° 1.
- Bonvecchi, Alejandro y Germán Lodola (2010). "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.
- Brusco, Valeria, Marcelo Nazareno y Susan Stokes (2004). "Vote Buying in Argentina", en *Latin American Research Review*, Vol. 39, N° 2.
- Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Buenos Aires, Prometeo.
- Calvo, Ernesto y María Victoria Murillo (2004). "Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market", en *American Journal of Political Science*, Vol. 48, N° 4.
- Chhibber, Pradeep y Ken Kollman (2004). *The Formation of National Party Systems: Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India and the United States*, Princeton, Princeton University Press.

- Cingolani, Mónica, Víctor Mazzalay y Marcelo Nazareno (2006). “Distribución de recursos provinciales entre gobiernos locales: condicionantes y consecuencias electorales. Córdoba 1999-2003”, ponencia presentada en el VIII Seminario Nacional de la RedMuni, Viedma.
- Collier, David (1994). “El método comparativo: dos décadas de cambio”, en Sartori, Giovanni y Leonardo Morlino (eds.), *La comparación en ciencias sociales*, Madrid, Alianza.
- Cox, Gary (1999). “Electoral Rules and Electoral Coordination”, en *Annual Reviews of Political Science*, Vol. 2.
- Cox, Gary (2007). “Swing Voters, Core Voters and Distributive Politics”, mimeo.
- Cox, Gary y Mathew McCubbins (1986). “Electoral Politics as Redistributive Game”, en *The Journal of Politics*, Vol. 42, N° 2.
- Dahlberg, Matz y Eva Johansson (2002). “On the Vote-Purchasing Behavior of Incumbent Governments”, en *American Political Science Review*, Vol. 96, N° 1.
- Díaz-Cayeros, Alberto (2000). “Viabilidad política de la focalización de las políticas sociales: una perspectiva comparada”, en Cordera, Rolando y Alicia Ziccardi (eds.), *Las políticas sociales de México al fin del milenio*, México D.F., M. A. Porrúa.
- Díaz-Cayeros, Alberto (2004). “Do Federal Institutions Matter? Rules and Political Practices in Regional Resource Allocation in Mexico”, en Gibson, Edward (ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, John Hopkins University Pres.
- Díaz-Cayeros, Alberto, Federico Estévez y Beatriz Magaloni (2006). “Poverty and Vote Buying: The Politics of Social Transfers in Mexico, 1989-2006”, mimeo.
- Dixit, Avinash y John Londregan (1996). “The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics”, en *The Journal of Politics*, Vol. 58, N° 4.
- Dunning, Thad y Susan Stokes (2008). “Clientelism as persuasion and as mobilization”, ponencia presentada en la reunion annual de la American Political Science Association, Boston.
- Escolar, Marcelo (2007). “Juntos, pero no revueltos. Segmentación estratégica y coaliciones efímeras”, ponencia presentada en el VIII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Buenos Aires.
- Ferejohn, John (1998). “El desempeño de los funcionarios y el control electoral”, en Saiegh, Sebastián y Mariano Tommasi (eds.), *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*, Buenos Aires, Eudeba.
- Filippov, Mikhail, Peter Ordershook y Olga Shetsova (2004). *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gibson, Edward y Ernesto Calvo (2000). “Federalism and Low-maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina”, en *Comparative International Development*, Vol. 35, N° 3.
- Gibson, Edward y Ernesto Calvo (2001). “Federalismo y sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica en la Argentina”, en Calvo, Ernesto y Juan Manuel Abal Medina (eds.), *El federalismo electoral argentino*:

sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina, Buenos Aires, Eudeba.

Gibson, Edward y Julieta Suárez Cao (2007). "Competition and Power in Federalized Party Systems", Documento de trabajo 1/07, Universidad de Northwestern, Chicago.

Gibson, Edward, Ernesto Calvo y Tulia Falleti (2004). "Reallocative Federalism: Legislative Overrepresentation and Public Spending in the Western Hemisphere", en Gibson, Edward (ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, John Hopkins University Press.

Giraudy, Agustina (2007). "The Distributive Politics of Emergency Employment Programs in Argentina, 1993-2002", en *Latin American Research Review*, Vol. 42, N° 2.

Hiskey, Jonathan (2003). "Demand-Based Development and Local Electoral Environments in Mexico", en *Comparative Politics*, Vol. 36, N° 1.

Jones, Mark y Wonjae Hwang (2005). "Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the U.S. Congress", en *American Journal of Political Science*, Vol. 49, N° 2.

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.

Levitsky, Steven (2001). *Las transformaciones del peronismo*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Levitt, Steven y James Poterba (1999). "Congressional Distributive Politics and State Economic Performance", en *Public Choice*, Vol. 99.

Lindbeck, Assar y Jörgen Weibull (1987). "Balanced-Budget Redistribution as the Outcome of Political Competition", en *Journal of Public Economics*, Vol. 51.

Lodola, Germán (2005). "Protesta popular y redes clientelares en la Argentina: el reparto federal del Plan Trabajar (1996-2001)", en *Desarrollo Económico*, Vol. 44, N° 176.

Mediavilla Bordalejo, Mauro (2005). "Determinantes políticos de las transferencias discrecionales: evidencia de la provincia de Córdoba, Argentina", en *Revista de Economía y Estadística*, Vol. 43, N° 1.

Musgrave, Richard (1959). *Public Finance*, Nueva York, McGraw-Hill Book Co.

Musgrave, Richard y Peggy Musgrave (1980). *Public Finance in Theory and Practice*, Nueva York, McGraw-Hill Book Co.

Oates, Wallace (1977). *Fiscal Federalism*, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich Inc.

Porto, Alberto (2003). "Turbulencia tributaria, inestabilidad de los parámetros de la coparticipación y conducta de los gobiernos locales", mimeo.

Porto, Alberto (2004a). "Finanzas públicas locales en la Argentina", ponencia presentada en el Meeting on Local Public Finance in Federal Countries: A Comparative Experience, Santiago de Compostela, disponible en: www.depeco.econo.unlp.edu.ar.

Porto, Alberto (2004b). "Finanzas públicas subnacionales: la experiencia argentina", mimeo.

- Porto, Alberto y Pablo Sanguinetti (2001). "Political Determinants of Intergovernmental Grants: Evidence from Argentina", en *Economics and Politics*, Vol. 13, N° 3.
- Remmer, Karen (2007). "The Political Economy of Patronage: Expenditure Patterns in the Argentine Provinces, 1983-2003", en *The Journal of Politics*, Vol. 69, N° 2.
- Remmer, Karen y Erik Wibbels (2000). "The Subnational Politics of Economic Adjustment: Provincial Politics and Fiscal Performance in Argentina", en *Comparative Political Studies*, Vol. 33, N° 4.
- Rodden, Jonathan y Marta Arretche (2004). "Legislative Bargaining and Distributive Politics in Brazil: An Empirical Approach", mimeo.
- Samuels, David (2000). "Concurrent Elections, Discordant Results: Presidentialism, Federalism, and Governance in Brazil", en *Comparative Politics*, Vol. 33, N° 1.
- Samuels, David y Richard Snyder (2001). "El valor de un voto: una perspectiva comparada sobre la desproporcionalidad territorial", en Calvo, Ernesto y Juan Manuel Abal Medina (eds.), *El federalismo electoral argentino: sobrerepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, Buenos Aires, Eudeba.
- Sanguinetti, Pablo, Juan Sanguinetti y Mariano Tommasi (2001). "La conducta de los gobiernos municipales en Argentina: los determinantes económicos, institucionales y políticos", mimeo.
- Sartori, Giovanni (1976). *Parties and Party Systems*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Sbatella, José (2001). "Análisis de las transferencias provinciales a los municipios bonaerenses", ponencia presentada en el Sexto Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal, Buenos Aires.
- Schady, Norbert (2000). "The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (Foncodes), 1991-95", en *American Political Science Review*, Vol. 94, N° 2.
- Shepsle, Kenneth (1998). "Discrecionalidad, instituciones y el problema del compromiso del gobierno", en Saiegh, Sebastián y Mariano Tommasi (eds.), *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*, Buenos Aires, Eudeba.
- Snyder, Richard (2001). "Scaling Down: The Subnational Comparative Method", en *Comparative International Development*, Vol. 36, N° 1.
- Stokes, Susan (2005). "Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina", en *American Political Science Review*, Vol. 99, N° 3.
- Tiebout, Charles (1956). "A Pure Theory of Local Expenditures", en *The Journal of Political Economy*, Vol. 64, N° 5.
- Weitz-Shapiro, Rebecca (2006). "Partisanship and Protest: the Politics of Workfare Distribution in Argentina", en *Latin American Research Review*, Vol. 41, N° 3.

Palabras clave

Argentina – Partido Justicialista – federalismo fiscal – partidos políticos – patronazgo

Key words

Argentina – Justicialist Party – fiscal federalism – political parties – patronage

Abstract

This paper presents a statistical analysis with panel data of the determining factors in the provincial funds distribution to town councils in two provinces governed by the Justicialist Party (PJ) —Buenos Aires and Cordoba— between 2002 and 2007. In a nutshell, regression results show that in the subnational level the PJ has strategically assigned resources with the purpose of building electoral support and strengthening local party machines. Nevertheless, the strategy of provincial funds assignment implemented by the PJ varies according to the political and institutional context of the province. While in Buenos Aires the core districts were privileged, in Cordoba the swing districts have been the most benefited. Contrary to previous findings regarding the national level, the empirical results suggest that in the provincial level the assignment of resources does not respond to the construction of legislative support. Also, these results challenge the assumption that the issuer modifies his strategy of transfer distribution according to the level of discretion that the resources represent for the recipient.

El irresistible anhelo de inmortalidad. Los gobernadores y la reelección inmediata en Argentina (1983-2007)*

ANTONIO CARDARELLO

Universidad de la República, Uruguay

Agencia Nacional de Investigación e Innovación, Uruguay

zatopek@fcs.edu.uy

Este trabajo tiene como objetivo realizar un estudio de los efectos de la reelección inmediata de los gobernadores provinciales de Argentina. Se pretende constatar cuáles son los efectos apreciables de este mecanismo sobre los sistemas políticos subnacionales. Se parte de la hipótesis de que esta modalidad de reelección provoca efectos en los niveles de competencia del sistema de partidos, en la permanencia del partido de gobierno, en la interna de éste, etcétera. Esta investigación intenta profundizar en la discusión (presente en una vasta literatura) sobre los efectos de las reglas electorales sobre los sistemas políticos y, en particular, de la reelección inmediata hoy adoptada por algunos países latinoamericanos a nivel presidencial. El objetivo final de este trabajo no es pronunciarse a favor —o en contra— de la reelección inmediata, sino que intenta observar algunos efectos apreciables que pueden servir para mejorar el nivel de discusión acerca de la misma.

Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo analizar los efectos de la reelección inmediata (en adelante RI) de los Ejecutivos subnacionales sobre los sistemas políticos de segundo nivel de gobierno. Este estudio privilegia el análisis neoinstitucionalista, es decir, se adscribe a la línea de trabajos que otorga a las reglas de juego cierto determinismo o influencia sobre el comportamiento de los actores. El objeto de estudio de este trabajo en particular abarca las elecciones realizadas en las provincias argentinas (1983-2007).

Se ha constatado en el conjunto de la literatura sobre este tema (en el centro del debate actualmente en América Latina) que son pocos o casi ninguno los estudios¹ que se enfocan sobre esta temática. A diferencia de

* Este artículo está basado parcialmente en la tesis doctoral del autor. El autor agradece a María Paula Bertino quien leyó una versión anterior de este trabajo y, según el autor, formuló valiosos aportes y sugerencias. El autor agradece también los comentarios de un referí anónimo de la *Revista SAAP*. Por último, el autor aclara que los errores u omisiones de este trabajo son de su entera responsabilidad.

¹ En este punto cabe destacar los trabajos de Almaraz (2010) y Lucardi (2006).

Estados Unidos, donde siempre se ha permitido la RI y existen numerosos estudios empíricos, en América Latina este debate se ha centrado más en términos normativos. Esto se debe en gran medida a que se disponía de pocos casos para poder estudiar los efectos que este mecanismo supone. Es por esa razón que decidimos para este estudio bajar un nivel abordando la experiencia de las subunidades nacionales que brindan un amplio campo para el análisis, con un elevado número de casos que permite un estudio comparativo-estadístico.

Partiendo de algunos de los hallazgos del trabajo de Jones (1999), quien halló una fuerte correspondencia entre la RI y variables que hacen a la competencia, al apoyo del gobierno, nos proponemos abordar algunas de las hipótesis previstas por el autor sobre los presidencialismos. Creemos que este análisis permitirá conocer qué efectos provoca este mecanismo sobre algunas de las variables más relevantes cuando se estudia un sistema de partidos y un sistema político en general: fragmentación del sistema de partidos, grado de fraccionalización de los mismos, número efectivo de partidos y candidatos que compiten en las elecciones que obtienen representación, así como el contingente legislativo de los jefes de gobierno.

I. Las variantes de la reelección y sus efectos

La reelección puede asumir tres modalidades: reelección inmediata, reelección mediata y prohibición de la reelección. La primera hace referencia a la posibilidad que tiene el titular del cargo de presentarse a elecciones con el objetivo de mantenerse en su puesto; la reelección mediata significa que el mandatario no puede presentarse en forma inmediata pero puede volver a ocupar el cargo después de un intervalo de uno o más períodos; la última modalidad implica que el titular de dicho cargo está impedido de desempeñarlo nuevamente. Dentro de estos tres grandes procedimientos podemos distinguir diferentes modos de resolver la reelección. En un extremo tenemos la reelección indefinida o sin límites, en el cual se ubica Venezuela a partir de 2009, que pasa a ocupar ese sitio vacío por 15 años². En el otro, la imposibilidad de por vida para que una persona pueda repetir el ejercicio de la presidencia, es decir, la prohibición absoluta (México). Formatos intermedios son: a) la RI por un período con la posibilidad de que después de un intervalo equivalente a un mandato el presidente pueda volver a ocupar el cargo y ser nuevamente reelecto (Argentina, Brasil, Colombia, Venezuela); b) que sólo pueda ser reelecto una vez y nunca más volver a la presi-

² Tras la reforma que la eliminó de Paraguay en la reforma de 1992 y en la República Dominicana en 1994.

dencia (Estados Unidos); c) la reelección mediata, por la cual el presidente puede volver a ocupar la titularidad del Ejecutivo en el futuro sea después de uno (Uruguay) o dos períodos (Venezuela antes de 1998, Panamá) y repetir el proceso; y d) la mediata con sólo una posibilidad de reelección (Bolivia tras la reforma de 1994 y hasta 2007). De todos modos, este panorama puede simplificarse en el siguiente cuadro.

Tabla 1
Modalidades de reelección

	Indefinida	Por única vez
Reelección mediata	Costa Rica, Chile, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay	Bolivia (hasta 2007)
Reelección inmediata	Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, y República Dominicana	Estados Unidos
Reelección indefinida		Venezuela
Prohibición de la reelección	Guatemala, Honduras, México y Paraguay	

Fuente: Elaboración propia.

A continuación intentaremos presentar las ventajas y desventajas, vicios y virtudes que las distintas modalidades de reelección ofrecen, a través de su posible impacto sobre una serie de variables que hacen a la competencia y la gobernabilidad.

Tabla 2

Las modalidades de reelección y su impacto sobre variables

Impactos	Reelección inmediata	Reelección mediata	No reelección
Alternancia	Negativa	Positiva	Positiva
<i>Accountability</i>	Positiva	Negativa	Negativa
Relación partido-líder	Positiva	Negativa	
Experiencia	Positiva	Positiva	Negativa
Perpetuación en el poder	Negativa	Positiva	Positiva
Eficacia en el mandato	Positiva	Negativa	Negativa
Libertad del elector	Positiva	Negativa	Negativa

Fuente: Elaboración propia.

La perpetuación en el cargo

Uno de los argumentos más poderosos en contra de la RI ha sido históricamente la necesidad de evitar los gobiernos autoritarios. La prohibición de la RI del presidente por América Latina ha sido un intento por impedir la perpetuación de individuos y partidos en el poder. En palabras de Nohlen, pueden mencionarse

... dos fenómenos que confluyen en el origen de la no reelección como previsión constitucional (...) el presidencialismo latinoamericano y la tentación de los presidentes de perpetuarse en el poder, por un lado, y la coacción y el fraude en los procesos electorales, por el otro. En estas circunstancias (...) el principio de la no reelección apareció como símbolo político e instrumento imprescindible del constitucionalismo democrático (Nohlen, s/d: s/p).

Un caso ilustrativo de la prohibición total de reelección es el de México³, donde durante casi setenta años el Partido Revolucionario Institucional (PRI) no sólo ganó todas las elecciones presidenciales sino también todas las gubernaturas estatales. Por lo que la no reelección aseguraba la circula-

³ Luego de los treinta años de gobierno de Porfirio Díaz, quien renunció obligado por la revolución triunfante acaudillada por Francisco Madero, cuyo lema fue “*sufragio efectivo y no reelección*”, México estableció la prohibición total de la reelección en el artículo 83 de la Constitución de 1917, situación que permanece incambiada.

ción intrapartidaria del liderazgo e impedía la concentración de poder en una persona. La prohibición de la reelección se convertiría en un punto medular para entender el caso mexicano. Sartori (1994: 191) afirmaría que "... la no reelección, jamás de sus presidentes es la condición clave que establece el límite entre la dictadura y el sistema...".

La prohibición de la RI fue incorporada como una restricción sobre el poder presidencial o más específicamente una salvaguarda contra la autoperpetuación en el cargo, dado que podría facilitar que el presidente se convirtiera en dictador. El hecho de que en América Latina no existieran los *checks and balances*, a diferencia de Estados Unidos, llevó a que la prohibición de la RI tuviera la finalidad de prevenir un gobierno autoritario. De modo que se pensó en la instauración de un mecanismo efectivo para evitar la continuidad de una mala conducta, descartando, de ese modo, el premio a la posibilidad de un buen proceder en el ejercicio del cargo.

Este argumento se ve reforzado cuando se observa el ejemplo de aquellos países que permitían la RI y donde los presidentes permanecieron en sus cargos por extensos períodos, como puede ser el caso de Alfredo Stroessner en Paraguay⁴, Anastasio Somoza en Nicaragua o Joaquín Balaguer en la República Dominicana⁵. De hecho, tanto Paraguay como Nicaragua incorporaron en la década de los noventa en sus constituciones la prohibición absoluta de la reelección. Según esta línea de pensamiento, la RI provocaría un agudo desequilibrio ya que suele ocurrir que quienes ocupan un cargo durante períodos prolongados, sobre todo un cargo ejecutivo de importancia, utilicen los recursos de poder disponibles para crear lealtades de grupo o partido y compromisos que le permitan eternizarse en el mismo, favoreciendo la identificación entre el Estado y el poder de turno⁶.

Rendición de cuentas o accountability

La prohibición de la RI limita la rendición de cuentas, los electores no pueden premiar o castigar a sus gobernantes a través del voto. Se restringe la rendición de cuentas a los partidos e impide la sanción directa del desem-

⁴ Luego de acceder al poder en 1954, Stroessner fue reelecto en varias ocasiones. Finalmente sería depuesto a través de un golpe de Estado en 1989 encabezado por su consuegro el general Andrés Rodríguez.

⁵ Debido al fraude cometido durante su última reelección en 1994 su último mandato fue acortado de cuatro a dos años.

⁶ Pero además, prohibir la reelección evitaría algunos de los problemas que suelen relacionarse con ella, como las prerrogativas del que se encuentra en el poder, menor competitividad, abuso de poder, etcétera.

peño en el cargo de los dirigentes políticos. Esta situación aumenta las tentaciones del abuso del poder, disminuye el interés por los electores (dado que no existe la chance de solicitar nuevamente su voto, no se siente obligación o interés por atender las demandas) y se obedece más a los intereses particulares. Es en ese sentido que las teorías democráticas han sostenido habitualmente que la reelección de los funcionarios es un recurso que garantiza la responsabilidad de los mismos en el ejercicio de sus funciones, porque los políticos son sensibles a la posibilidad de ser castigados en las urnas por su mal desempeño y harán lo posible para mantener sus mandatos.

La noción de *accountability* hace referencia a la idea de un gobierno responsable frente a un electorado que puede evaluarlo políticamente a través de su voto. Si el Ejecutivo puede ser reelecto, está atento a los deseos de los votantes; la prohibición de la reelección, en cambio, elimina la posibilidad de recompensar o de castigar al mandatario, por lo que reduce los incentivos para realizar una buena gestión. En ese sentido, la reelección favorece una actitud responsable de los políticos ante las demandas de los ciudadanos.

Por otro lado, la prohibición de la RI impide al titular del cargo defenderse ante el electorado. No hay forma de que aquel que no puede presentarse para la reelección pueda rendir cuentas. Así como no puede ser juzgado por los fracasos de su gobierno tampoco puede ser recompensado por los éxitos que en el ejercicio del mismo haya cosechado. Reforzando esta postura Nohlen (1998: 174) sostiene que una de las características más importantes de la reelección tiene que ver "... con el concepto de gobierno responsable frente a un electorado que, a través de su voto, puede enjuiciarlo políticamente...".

Mainwaring y Shugart (1997) sostienen que en la mayoría de los sistemas donde los presidentes no pueden ser reelectos inmediatamente el incentivo del *incumbent* para permanecer responsable ante los votantes se debilita y la rendición de cuentas electoral se resiente. Los autores añaden que la incapacidad de rendir cuentas en forma directa al electorado no es una deficiencia del presidencialismo, aunque ocurre en la mayoría de los sistemas presidenciales dada la prohibición de la reelección inmediata.

La reelección mediata genera en quien aspire a retornar a su cargo un fuerte incentivo para ser irresponsable ante los votantes, ya que no enfrenta un mecanismo de rendición de cuentas electoral. Los incentivos para una rendición de cuentas a través de una elección popular están también dramáticamente debilitados si el mandatario a) nunca puede ser reelecto, y/o b) será un actor secundario en el partido político después de su mandato.

Sólo donde la RI es permitida, la necesidad de obtener la nominación y un nuevo mandato es por sí mismo un refuerzo para la rendición de cuentas del Ejecutivo. Previsiones contra la RI han sido introducidas primaria-

mente para reducir los incentivos del presidente para usar las políticas públicas o el patronazgo para políticas personales o agradecimientos y darles oportunidad a líderes menores. Mainwaring y Shugart (1997: 33-34) afirman que, descartando el abuso potencial, la reelección "... puede ser permitida, —y creemos que debería serlo— en países en donde las instituciones salvaguardan las elecciones de la manipulación de los titulares...". En el mismo sentido, Shugart y Carey (1992: 105) concluyen en que "... por no tener restricciones la reelección va más de acuerdo con los principios del presidencialismo, el electorado debería optar por el Ejecutivo libre de constreñimientos y el Ejecutivo debería rendir cuentas al electorado...". La importancia de este argumento es también rescatada por Mayhew (1974: 6) al afirmar que la reelección "... establece una relación de rendición de cuentas con un electorado, y cualquier pensamiento serio sobre la teoría democrática ha dado un lugar central a la cuestión de la rendición de cuentas...".

Eficacia y eficiencia en el aprovechamiento del período

Los detractores de la RI sostienen que cuando el Ejecutivo no puede ser reelecto se evitará emprender políticas y obras cuya realización requiera de un tiempo superior al mandato. Por otra parte, disponer de dos períodos no es garantía de grandes realizaciones. Además si la duración fuera importante, sería mejor aumentar el tiempo del período. A ello puede agregarse que aunque no exista la reelección, la continuidad política puede alcanzarse mediante la permanencia del mismo partido en el poder, cuyos principios y programas continúan a pesar del relevo de nombres.

La posibilidad de RI genera que la intención de mantenerse en el cargo se convierta en el propósito fundamental de todas sus actividades, descuidando las obligaciones y tareas para las cuales fue electo en ese cargo. Finalmente, es posible sostener en este mismo sentido que quienes pueden renovar su mandato terminan su período haciendo campaña para su reelección, mientras que el presidente de un solo período continúa su trabajo (Sartori, 1994).

Puede señalarse también que los segundos mandatos son por lo general una mala experiencia⁷. Los partidarios de la RI esgrimen que difícilmente haya buen desempeño con un solo período relativamente corto de cuatro años. Sobre este punto, Thibaut (1993: 14) toma en consideración el hecho de que resulta casi

⁷ Prueba de ello serían los casos de Alberto Fujimori en Perú (1995-2000) quien luego de intentar un tercer período se escapó de su país perseguido por denuncias de fraude y corrupción, o el de Menem en Argentina (1995-1999) acorralado por problemas económicos, desempleo y acusado de corrupción.

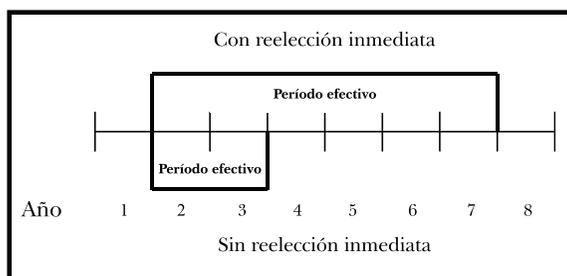
... imposible poner en práctica todo un programa de gobierno durante un solo período, la prohibición de la reelección inmediata —muy difundida en América Latina— podría tener como consecuencia que el presidente lleve una política, impaciente y sin compromisos, que consista únicamente en “querer concluir”.

De esta manera, se obligaría a todos los actores a someterse a un horario estricto, reduciendo así el campo de acción para los procesos de búsqueda de consenso y de las adaptaciones pragmáticas de los acuerdos ya existentes, que son imprescindibles para llevar a cabo un gobierno democrático. Un rápido cambio en el poder, después de sólo cuatro años, puede tener consecuencias disfuncionales para un gobierno que no tiene tiempo de implementar las promesas electorales. También provoca una sensación de urgencia que puede traer inconvenientes en el diseño y la implantación de políticas, que a su vez podría derivar en actitudes impacientes con la oposición. En este sentido, la reelección permitiría la continuidad en programas de gobierno estabilizando las reglas y reforzando la confianza interna y externa, favoreciendo así la estabilidad de las políticas.

Si bien con un período de cinco o seis años sin RI el plazo se vislumbra como muy extenso, cuando una administración pierde apoyo un mandato de cuatro años con una única RI aparece como una solución acorde y flexible. Esto es, si el programa político del oficialismo de turno, y por ende el mandatario, cuenta con el apoyo suficiente, el ejercicio del poder por ocho años es un tiempo más que prudente para el desarrollo del programa de gobierno. En contrario, si el gobierno no cuenta con el apoyo necesario, un período de cuatro años parece un plazo mínimo y conveniente para la alternancia del poder.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que con un único mandato en realidad se gobierna sólo algo más de la mitad del mismo, dado que el primer año es de armadío de gobierno y el último estaría dedicado a buscar un sucesor y a la campaña electoral propiamente dicha. La RI entonces no duplicaría sino que triplicaría el tiempo efectivo del gobierno. El gobierno que va por la reelección no tiene que armar una nueva coalición, limita la disputa partidaria interna. En resumen, la RI reduciría en mucho la inseguridad. El siguiente diagrama ilustra el tiempo de gobierno efectivo en un único período comparado con la posibilidad de RI.

Figura 1
Tiempo de gobierno efectivo



Fuente: Elaboración propia.

Otro argumento a favor de la RI se sostiene en el razonamiento de que los presidentes que no pueden ser reelectos se preocupan por quién los podría suceder y desean indebidamente apresurar el fin de su período. Según esta hipótesis, un presidente que no puede ser reelecto se debilita rápidamente, ya que pronto pierde sus apoyos políticos debido a que no puede prometer protección futura a sus partidarios, transformándose así en lo que la ciencia política norteamericana ha catalogado como un “*lame duck*” o “pato cojo”⁸.

En este sentido, la prohibición de la RI actuaría debilitando en sí al poder presidencial, ya que como afirma Crisp (1997: 112-113) es “... difícil para un presidente tomar las riendas de inmediato y tiene que dejarlas hacia el fin de su mandato”.

Asimismo, para Coppedge (1994) muchos presidentes venezolanos han sido lame ducks porque deben permanecer dos períodos (10 años) antes de buscar la reelección. El presidente sabe que al estar prohibida la RI hacia el final de sus cinco años de mandato pierde autoridad sobre otros actores, incluso sobre algunos dirigentes de su propio partido. Por su parte, Carey (2003: 9) afirma que un argumento poderoso a favor de la RI es el

... status de “lame ducks” de presidentes débiles como líderes de sus partidos. La lógica aquí es que los legisladores y otros políticos pueden dejar de apoyar a un Ejecutivo cuyo tiempo remanente en el cargo es limitado. Entonces permitir la reelección puede dar al presidente la habilidad de construir y soste-

⁸ “‘*Lame duck*’ fue una expresión que comenzó a utilizarse en el área de los negocios, en la Inglaterra del siglo XVIII, para calificar al ‘*Bankrupt businessman*’. Luego, fue trasladada para retratar a los políticos quebrados” (Serrafero, 1997: 284, nota 64).

ner o sustentar coaliciones legislativas y concertar eficazmente con políticos a otros niveles de gobierno.

De esta manera, la posibilidad de RI permite que el presidente tenga mayor facilidad para obtener la cooperación del Congreso⁹ y de la burocracia. Si el presidente no puede ser reelecto, los legisladores seguirán razonablemente a aquellos líderes con capacidad de disputar la candidatura presidencial. Los funcionarios con cargos no electivos y que por tanto dependen del nombramiento del mandatario pueden perder su cargo si representan una amenaza para éste. Por otra parte, para estos funcionarios puede ser beneficioso despegarse del presidente en busca de réditos para su propia postulación, cuando de estar permitida la RI, en cambio, permanecerían junto a él.

Alternancia en el poder

Tanto la reelección mediata como la prohibición de la reelección se arrojan como una de sus ventajas el hecho de favorecer la rotación de los partidos y hombres en el poder. Este argumento fue frecuentemente utilizado para legitimar la oposición a la RI, remarcando la conveniencia de favorecer la rotación de los partidos en el ejercicio de la titularidad del Ejecutivo. En Estados Unidos uno de los principios que se esgrimieron para que se limitara a dos el número de períodos que puede ejercer un presidente¹⁰ fue el de rotación en el cargo, de modo que el gobierno no pasara a depender de una persona en particular y se pudieran desarrollar instituciones políticas fuertes, lo cual debería también permitir la aparición de nuevos líderes.

Teóricamente, una de sus virtudes es impedir el continuismo y favorecer así la alternancia en el poder. La no reelección beneficia la renovación de hombres e ideas impidiendo la apropiación del poder y el predominio de los mismos intereses a través del tiempo. La rotación de dirigentes, además de favorecer la movilidad y la circulación, favorece la inclusión y la participación en la actividad política. La no reelección impide la ventaja inherente de quien ocupa el puesto en disputa sobre los que aspiran a obtenerlo, y de esta forma la competencia se torna más abierta.

⁹ Un ejemplo de ello es el segundo gobierno del presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, que contaba con una firme coalición de gobierno desde su elección en 1994. En su caso, la posibilidad de la reelección no sólo no lo debilitó sino que reforzó sus apoyos. La coalición gubernamental en las elecciones de 1998 fue ampliamente mayoritaria, superando claramente su performance de cuatro años antes.

¹⁰ Enmienda XXII establecida en 1951.

Los defensores de la RI, por su parte, sostienen que esta modalidad ayuda a mitigar un dilema propio del diseño presidencialista, esto es, la necesidad de generar liderazgos alternativos. En efecto, la posibilidad de la RI disminuye la necesidad de “inventar” liderazgos ante cada elección presidencial.

Libertad del elector

La no reelección puede tildarse de antidemocrática, ya que restringe el derecho del elector de votar libremente por candidatos de su preferencia. Al limitar el derecho de los ciudadanos de elegir a sus gobernantes, no se respeta plenamente la voluntad popular si el electorado no puede reelegir a un dirigente si así lo decide.

Asimismo, la prohibición de la RI es también una de las restricciones constitucionales más controvertibles, ya que no sólo restringe la posibilidad de los titulares para presentarse nuevamente a ocupar el cargo, sino también la libertad de elección de los votantes. Para Kantor¹¹ los límites a la reelección son infracciones a la auténtica democracia ya que no permite a los ciudadanos votar por cualquier persona que ellos elijan. ¿Por qué, si se vive en una democracia, no dejar que sea el pueblo mismo quien decida en favor o en contra, vez por vez? En ese sentido, la prohibición de la reelección restringiría la capacidad de elegir a los votantes. Por otro lado, y unido al punto anterior, al estar prohibida la reelección presidencial, el sistema político tiene que ser capaz de producir líderes populares que canalicen eficazmente las demandas y reproduzcan el sistema, en tanto que un líder exitoso no puede permanecer en el cargo por otro término.

Experiencia en el cargo o candidato idóneo

Los promotores de la RI sostienen que al prohibirla se desperdicia la experiencia política y de gobierno acumulada por el mandatario en el ejercicio del cargo. De esta manera, un líder capaz y experimentado no tiene la oportunidad de permanecer en el mismo. Esta es una de las principales críticas realizadas a la prohibición de la RI: el hecho de que políticos con experiencia tengan vedada la posibilidad de acceder nuevamente al cargo, truncándose así su carrera política luego de finalizado el mandato¹².

¹¹ En Linz (1990).

¹² El caso de México sería un caso extremo ya que el ex presidente se retira de la vida pública y podría decirse que sufre una suerte de “muerte política”, ya que además no puede ocupar otros cargos públicos.

Pero no sólo “desperdiciar” un buen gobernante es un problema ya que se priva a la comunidad de un hombre que ha adquirido experiencia en el cargo y destreza en el manejo de la cosa pública. Otro argumento fundamental en favor de la RI es que quienes gobiernan bien deben ser recompensados. Esta fue una de las razones expuestas por Alexander Hamilton fundamentando la necesidad de un Ejecutivo fuerte y que finalmente prevaleció en la convención constitucional de 1787 incluyéndose una cláusula que impedía poner límites a la reelección. Para Hamilton, Madison y Jay (1994), la reelección hace posible que se pueda prolongar el mandato presidencial cuando el pueblo aprueba su gestión y así seguir aprovechando los méritos y virtudes del mandatario. No parece razonable, una vez que existe la división de poderes así como frenos y contrapesos institucionales, que un presidente exitoso comprometido con una obra y unas metas firmes, y contando ya con experiencia necesaria, deba estar impedido de continuar en el cargo. Por último, se sostiene que al no haber reelección los cambios en el gobierno afectan negativamente la continuidad de las políticas.

Relación partido-líder

Finalmente, el diseño antirreeleccionista sería un eficaz instrumento para fortalecer a los partidos y evitar la dependencia electoral de los líderes. Pero por lo general el mandatario no está sólo interesado en su propio éxito, sino que también está interesado en el triunfo de su partido¹³. Sobre este punto la reelección mediata también tiene sus críticos e incluso se ha sostenido que sería mejor que si un presidente no puede ser reelecto en forma inmediata, sea permanentemente impedido de competir, ya que puede tener estímulos para conspirar contra la chance electoral de su propio partido. Un presidente que aspira a volver tras el intervalo obligatorio puede apostar a un mal desempeño de su partido en la elección en que no puede candidatearse, lo que favorecería su retorno para el período subsiguiente.

Pensando en la competencia interpartidaria, la reelección mediata evita el desgaste del partido en el ejercicio del gobierno (es muy difícil que un partido gane tres elecciones consecutivas) y en la competencia interna ve reforzada su posición: por un lado él es el único capaz de conducir al parti-

¹³ En el caso mexicano el presidente se interesaba en la selección del candidato del partido como parte de este proceso de selección interna. El presidente era entonces quien elegía a su sucesor como un “último acto” de gobierno. Esta potestad que el presidente tiene de nominar a su sucesor se conoce vulgarmente como “el dedazo”. Este candidato es llamado “el delfín”, por ser considerado como un verdadero heredero por el presidente, quien alejado de pretensiones de gobernar detrás del trono debe incluso retirarse de la escena política y ve exacerbado de ese modo su deseo en intervenir activamente en la selección de su sucesor.

do a la victoria y por otro no se generó un nuevo liderazgo desde la presidencia. De esta manera, la reelección mediata produce casi inevitablemente un conflicto entre la competencia electoral interpartidaria y la intrapartidaria o, dicho de otro modo, entre los intereses del partido y los del presidente. En estas condiciones es frecuente que los actores políticos privilegien las ganancias en la arena intrapartidaria antes que en la interpartidaria. El presidente puede salir beneficiado personalmente con un mal desempeño del candidato del partido, de modo que su poder e influencia dentro del mismo no queden cuestionados. La derrota de su partido además favorece, dado que evita el desgaste, su aspiración de retornar al poder en las elecciones siguientes¹⁴.

Un mandatario que goce de gran popularidad, con un gobierno que cuente con un vasto respaldo de cara a las elecciones y que esté constitucionalmente inhabilitado para ser reelecto en forma inmediata, está en una encrucijada ya que la buena *performance* de su administración puede significar la renuncia a su aspiración de obtener poder personal, en beneficio de un rival partidario. Al tener cerrada la posibilidad de ser reelegido, lo más importante para el presidente es mantener el control del partido, de modo de seguir siendo protagonista y tentar nuevamente la candidatura presidencial en las siguientes elecciones. Este deseo de continuidad puede inducir a un presidente a buscar la manera de que su sucesor no lo desafíe mientras esté en el cargo, por lo que intentará que la elección recaiga en el candidato que mejor satisfaga sus expectativas.

Al respecto, Linz (1997: 51-52) sostiene que todo liderazgo político

... está amenazado por las ambiciones de líderes de segunda fila que intentan situarse con vistas a la reelección, y algunas veces por sus intrigas. Es inevitable que la perspectiva de la reelección al final del mandato de un presidente alimente esas tendencias, así como las sospechas por parte del titular. El deseo de continuidad, por otra parte, hace que el presidente busque un sucesor que no represente una amenaza mientras ocupa el cargo. Una persona de estas características no es necesariamente el líder más capaz y atractivo. La inevitable reelección crea a su vez una tensión especial entre el ex presidente y su sucesor, que se sentirá tentado a afirmar su independencia y hacer valer sus diferencias con su antecesor, incluso aunque ambos pertenezcan al mismo partido, un proceso que puede llegar a amenazar la unidad de éste... (Linz, 1997: 51-52).

¹⁴ La elección presidencial de Brasil en 1960 es un buen ejemplo de ello. La estrategia de Juscelino Kubitschek, conocida como JK-65, fue tratar de convencer a su partido, el PSD, de

Cuando el presidente no puede ser candidato, pero aspira a serlo después del interregno requerido, existen dos alternativas: que el presidente logre imponer a su candidato preferido (el que favorece la estrategia reeleccionista) o que se imponga el candidato natural o alternativo (aquel que dentro del partido en el poder se considera con el caudal electoral y recursos necesarios para llegar a la presidencia y se impone más allá de los deseos del presidente).

La estrategia del presidente de imponer a su candidato tiene a su vez variantes. En primer lugar la presidencia del delfín tiene como único objeto gobernar durante el plazo intermedio (este debe ser un candidato de probada lealtad, ya que sería el centro de poder pero sólo por ese período, sin posibilidades de generar un liderazgo alternativo). Una segunda razón sería que el mandatario cree que el elegido es el mejor candidato, y por último el interés en imponer a su candidato radica en que quiere gobernar detrás del trono. Por otra parte, si triunfa el candidato desafiante, el mandatario puede optar por apoyarlo, abstenerse de hacer campaña o finalmente promover a un candidato alternativo que juegue a favor de sus intereses.

Cada uno de los distintos tipos tiene diferentes efectos tanto en el partido en el poder como en el sistema de partidos en general. Al interior del partido oficialista, con el candidato preferido, la fracción del presidente tendería a fortalecerse; con otras variantes puede producirse cierta transferencia de poder hacia otro sector; con el candidato natural probablemente se intensifique la polarización y aumente el nivel de intensidad del enfrentamiento interno, aumentando también la fraccionalización y el número de candidatos. El sistema de partidos, por su parte, podría verse afectado con la estimulación de un candidato por fuera del sistema (*outsider*), o con el acuerdo del presidente con un líder partidario de la oposición.

Efectos de la reelección sobre el sistema de partidos

Utilizamos aquí el análisis de Serrafero (1997) quien destaca que existen efectos sobre tres ejes de interés: a) mayor o menor probabilidad de instauración de la reelección de acuerdo con el sistema de partidos existente; b) la mayor o menor probabilidad de ser elegido según sea el tipo de partidos; y c) la vinculación entre reelección con la gobernabilidad. Cabe resaltar además, como factor a tener en cuenta, el grado de institucionalización del sistema de partidos. Respecto a las probabilidades de la adopción de la RI,

elegir un candidato sin demasiado brillo propio para las elecciones de 1960 y de ese modo crear condiciones favorables para su regreso cinco años más tarde. Ver Hippolito (1985).

Serrafero señala que ésta es más factible donde encontramos sistemas de partidos débiles o con baja institucionalización¹⁵. Y también donde el sistema de partidos sea de tipo predominante.

Mientras que una vez instaurada la reelección, si bien no son del todo claro los efectos que provoca, la probabilidad de reelección se sentiría con más fuerza en sistemas de baja fragmentación (sistema de partido predominante o bipartidista) y sería más dificultosa en sistemas multipartidistas. En lo que hace a efectos sobre el sistema de partidos, a los mencionados efectos de concentración y abuso de poder se suman otros. También puede destacarse que estos efectos riesgosos tendrán menor impacto en sistemas que ostenten baja fragmentación e institucionalización y que por el contrario se dejen sentir más en sistemas pobremente institucionalizados (mayor volatilidad, desintegración de partidos y emergencia de liderazgos fuertes con rasgos populistas).

Llevado a nivel subnacional, la posibilidad de RI de los gobernadores puede significar una reducción de las restricciones del sistema de partidos y permitir una mayor representación de intereses locales. Fuertemente vinculado a lo anterior aparece un tema relevante que es el de la simultaneidad o no de la elección del Ejecutivo subnacional con la del presidente.

Los efectos de la concurrencia de las elecciones presidenciales y legislativas y el grado en que esto afecta el grado de multipartidismo ha sido estudiado (Shugart y Carey, 1992; Jones, 1995, 1997; Mainwaring y Shugart, 1997). Estos trabajos demostraron el impacto restrictivo que la elección presidencial genera sobre la legislativa cuando estas son simultáneas¹⁶. Concretamente, los autores se refieren a la combinación entre el ciclo electoral, si existe concurrencia entre los comicios, y la fórmula adoptada para la elección del Ejecutivo, exigencia de mayoría simple (*plurality*) o absoluta (*majority*), lo que puede resumirse de la siguiente forma: 1) si la elección del presidente se realiza por *plurality* y es simultánea con la del Legislativo, el sistema de partidos será dominado por dos grandes partidos aunque en la legislativa prime el principio de representación proporcional; 2) si las elecciones no son concurrentes y la presidencia se define por *majority* (lo que prevé un eventual segunda vuelta) se espera que el número efectivo de partidos (NEP) sea mayor a 3 en distritos de gran magnitud¹⁷.

¹⁵ Respecto al concepto de institucionalización ver Mainwaring y Scully (1996).

¹⁶ Esto es, cómo esto afecta la fragmentación del sistema de partidos y la posibilidad de que el presidente cuente con mayorías parlamentarias.

¹⁷ El número efectivo de partidos es un índice desarrollado por Marku Laakso y Rein Taagepera (1979) que permite contar los partidos relevantes, electorales o parlamentarios. La fórmula consiste en dividir uno por la suma de los cuadrados de las proporciones (votos o bancas) que los partidos obtienen.

Menos atención ha merecido el impacto de las elecciones subnacionales sobre las nacionales. Jones se pregunta si es posible también un efecto de las elecciones subnacionales en este sentido. Su hipótesis apunta a que las elecciones subnacionales influyen tanto sobre los dirigentes partidarios como en las preferencias de los electores, lo que necesariamente genera un efecto en las elecciones nacionales alterando la fragmentación electoral del sistema de partidos. Destaca además que dicha influencia se aprecia más cuando

... 1) las unidades administrativas subnacionales poseen un significativo nivel de autonomía política y fiscal, 2) las filiales provinciales de los partidos políticos gozan de un considerable grado de autonomía organizacional (particularmente para las formación de listas partidarias y alianzas electorales), 3) las elecciones nacionales y subnacionales son simultáneas, y 4) las leyes electorales que regulan la elección de los funcionarios nacionales difieren de manera considerable de aquellas empleadas para la elección de funcionarios subnacionales (por ejemplo, distrito plurinominal con RP para los legisladores nacionales y distrito uninominal con mayoría relativa para los Ejecutivos provinciales, particularmente gobernadores) (Jones, 2001: 102).

En los países donde existen elecciones subnacionales, sobre todo en los federales, éstas deben tomarse como un tercer factor interviniente además de la relación entre elección presidencial y elección legislativa. Las elecciones de los gobernadores tienen fuerte influencia en la elección de los legisladores y diputados nacionales. Por ser una elección que es percibida como de mayor importancia, este efecto debería acentuarse cuando el gobernador va por la reelección (Samuels, 2000a). Si pensamos en la reelección de los gobernadores sobre la nacional, se podría esperar un menor NEP en la elección de diputados nacionales, si estas son concurrentes. La posibilidad de RI de los gobernadores puede significar una reducción de las restricciones del sistema de partidos y permitir una mayor representación de intereses locales.

Respecto a qué impacto o influencia tiene la secuencia temporal de las elecciones nacionales y gubernativas sobre el éxito de los *incumbents*¹⁸, una primera aproximación al tema podría llevarnos a pensar que existe una relación positiva para los gobernadores del partido del presidente que aspiran a la reelección cuando ésta es simultánea. Cuando la elección no es simultánea, los que se favorecen son aquellos que van por la reelección y que no son

¹⁸ Titular del cargo que busca la reelección.

del mismo partido que el primer mandatario. El caso de Argentina puede resultar ilustrativo al respecto ya que se aprecia cómo cuando los gobernadores tienen la potestad de modificar la fecha de los comicios, la distancian o acompañan con la presidencial de acuerdo a su interés.

Los efectos de la reelección sobre la fragmentación y la fraccionalización

La presencia del *incumbent* favorece, en opinión de Jones (1999), la existencia de competencias electorales bipolares. Por otra parte, cuando quien ocupa el cargo en disputa participa de la competencia la campaña cobra por lo general un carácter plebiscitario, esto es, una votación a favor o en contra de la gestión del jefe de gobierno que aspira a la reelección. Concretamente, la presencia de un *incumbent* supone para Jones (1999) un poderoso efecto reductor sobre el número efectivo de partidos, lo que redundaría en una menor fragmentación del sistema de partidos.

Jones también testeó el efecto de la presencia del *incumbent* en elecciones presidenciales sobre el número efectivo de candidatos (NEC). Según su estudio la presencia del *incumbent* tiene un significativo efecto reductor sobre el número efectivo de candidatos.

La reelección y el contingente legislativo del jefe de gobierno

Respecto a la relación entre la RI y el contingente legislativo del jefe de gobierno creemos pertinente citar a Jones (1999) cuando señala que

... la naturaleza de la competencia de candidatos en las elecciones presidenciales tiene una poderosa influencia sobre el número de partidos legislativos relevantes en un país, especialmente en sistemas presidencialistas puros. A mayor número efectivo de candidatos presidenciales, mayor el número efectivo de partidos legislativos (Jones, 1999: 172).

A su vez, el número de partidos legislativos está relacionado directamente con el contingente electoral del titular del Ejecutivo, ya que cuanto mayor sea el número de partidos en el Legislativo, menor será su bancada y menor por tanto el apoyo que tenga como respaldo a su gestión (Jones, 1995; Mainwaring y Shugart, 1997).

II. Los sistemas electorales provinciales argentinos

La Constitución Argentina de 1853 estableció una república federal con un Ejecutivo elegido indirectamente por un colegio electoral y un Legislativo bicameral. Sin embargo, como sostienen Calvo y Escolar (2005: 99), esta carta “... no se pronunció respecto de las reglas e instituciones que debían gobernar las provincias y territorios nacionales. En consecuencia, las distintas provincias mantuvieron trayectorias políticas e institucionales propias hasta la actualidad”. La Constitución Nacional vigente establece en el artículo 122 que cada provincia posee una constitución (las provincias “se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas”) y elige un gobernador y una legislatura provincial, ambos en forma directa, en todos los casos los gobernadores son electos por un período de cuatro años. El hecho de que cada provincia cuente con un sistema electoral diferente y tenga un amplio margen para organizar sus instituciones¹⁹ está en sintonía con el principio del federalismo que posibilita distintos arreglos institucionales generando una gran variedad de sistemas políticos *locales*.

Las diferencias institucionales en los sistemas electorales provinciales afectan, a su vez, la competencia partidaria en el ámbito local. Esta diversidad donde “... cada una de las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires poseen constituciones, instituciones políticas, sistemas de partidos y sistemas electorales substantivamente distintos” (Escolar y Calcagno, 2004). Esto explica para Calvo y Escolar (2005: 99) por qué “... cada provincia tiene un sistema político propio donde se combinan reglas y tradiciones político-partidarias particulares”.

Si bien las diferencias respecto de la elección de los Ejecutivos provinciales pueden parecer moderadas, si las comparamos con la diversidad existente para los Legislativos, existe también una gran variedad de combinaciones entre los primeros en cuanto a la posibilidad de reelegir al Ejecutivo o la presencia de distritos con sistemas de mayoría absoluta o u otro tipo de mayoría especial. El hecho de que las reglas de reelección varíen por distrito convierte a la Argentina en un gigantesco laboratorio y presenta en este sentido una diversidad igual o mayor que los Estados Unidos²⁰.

¹⁹ Un ejemplo acerca de la independencia de los sistemas electorales por provincia: si bien Argentina no tuvo voto femenino hasta 1952 (tras la reforma constitucional de 1949), la provincia de San Juan lo habilitó para las elecciones provinciales de 1928.

²⁰ En Estados Unidos sólo un Estado (Virginia) prohíbe la RI del gobernador, mientras que catorce de los cuarenta y nueve estados restantes (28,6 por ciento) no ponen límites a la reelección del gobernador.

Tabla 3
Características de la elección de gobernador por provincia

Provincias	Mayoría exigida	DVS *	Legislativo	Reelección	Tipo
Buenos Aires	Simple	No	Bicameral	Sí	Una vez
Capital Federal	Absoluta	No	Unicameral	Sí	Una vez
Catamarca	Simple	No	Bicameral	Sí	Indefinida
Córdoba	Simple	No	Unicameral	Sí	Una vez
Corrientes	Absoluta	No	Bicameral	Sí	Una vez
Chaco	Absoluta	No	Unicameral	Sí	Una vez
Chubut	Simple	No	Unicameral	Sí	Una vez
Entre Ríos	Simple	No	Bicameral	No	-
Formosa	Simple	Sí	Unicameral	Sí	Indefinida
Jujuy	Simple	Sí	Unicameral	Sí	Una vez
La Pampa	Simple	No	Unicameral	Sí	Una vez
La Rioja	Simple	Sí	Unicameral	Sí	Indefinida
Mendoza	Simple	No	Bicameral	No	-
Misiones	Simple	Sí	Unicameral	Sí	Una vez
Neuquén	Simple	No	Unicameral	Sí	Una vez
Río Negro	Simple	No	Unicameral	Sí	Una vez
Salta	Simple	No	Bicameral	Sí	Dos veces
San Juan	Simple	Sí	Unicameral	Sí	Una vez
San Luis	Simple	No	Bicameral	Sí	Indefinida
Santa Cruz	Simple	Sí	Unicameral	Sí	Indefinida
Santa Fe	Simple	Sí	Bicameral	No	-
Santiago del Estero	Simple	Sí	Unicameral	Sí	Una vez
Tierra del Fuego	Absoluta	No	Unicameral	Sí	Una vez
Tucumán	Simple	Sí	Unicameral	Sí	Una vez

* Nota de actualización del autor: El Doble Voto Simultáneo (DVS) llegó a ser adoptado por 11 provincias: Formosa, La Rioja, Misiones y Salta en 1987; Tucumán en 1988; Chubut, Jujuy, San Juan, Santa Cruz, Santa Fe y Santiago del Estero en 1991. Empero comenzó a ser abandonado a fines de la década de 1990. Para 1999 tres provincias con predominio justicialista eliminaron el DVS (Salta, San Juan y Santiago del Estero), a las que le siguieron otras dos (Misiones y Santa Cruz). Luego lo abandonó Santa Fe (en noviembre de 2004). Posteriormente lo harían Jujuy y Tucumán y finalmente Formosa en julio de 2011. Sólo La Rioja lo conserva actualmente para la elección de gobernador y legisladores provinciales, lo reincorporó en 2001 tras eliminarlo en 1997. Mientras que en el caso de Santa Cruz sólo se utiliza para aquellos los legisladores provinciales que son electos en circunscripciones uninominales.

Fuente: Elaboración propia.

De la Tabla 3 se desprende que cuatro provincias exigen mayoría absoluta (16,7 por ciento) para la elección de gobernadores contra 20 (83,3 por ciento) que requieren mayoría simple. En lo que hace a la reelección, a excepción de tres provincias (Entre Ríos, Mendoza y Santa Fe) todas han incorporado la RI de jefe de gobierno provincial. A su vez, podemos separar las 21 provincias reeleccionistas entre aquellas que han adoptado la reelección por uno o dos períodos de los que se han afiliado la reelección ilimitada del jefe de gobierno.

La reelección en las reformas constitucionales provinciales

A partir de 1986 la mayoría de las provincias modificaron sus ordenamientos constitucionales con el objetivo de actualizar sus textos, *aggiornándolos* a las nuevas realidades políticas existentes. Entre las múltiples reformas políticas que se incorporaron figuraba la posibilidad de RI de los gobernadores. Hasta entonces, siguiendo el ejemplo de la Constitución Nacional, ninguna Constitución provincial permitía la reelección del jefe del Ejecutivo. La reelección es vista hoy por sus detractores como una modificación, que sumada a otras, tendió a concentrar el poder y que por contrapartida iba contra la instauración de sistemas más plurales y más competitivos (véase Tula y De Luca, 2001).

Mientras en la década de 1980 ocho provincias modificaron sus constituciones para permitir la RI del gobernador, en la década siguiente las reformas reeleccionistas se incrementaron, sobre todo a partir de la reforma de la Constitución Nacional en 1994, hasta llegar a once las provincias que reformaron en tal sentido.

Tabla 4
Provincias que adoptaron la RI en la elección de gobernador

Provincias	Instauración	Partido gobernante	Modalidad
Buenos Aires	1994	PJ	Por un período
Capital Federal	1996	UCR (Alianza)	Por un período
Catamarca	1988	PJ	Indefinida
Córdoba	1987	UCR	Por un período
Corrientes	2007	UCR	Por un período
Chaco	1994	PACH	Por un período
Chubut	1994	UCR	Por un período
Entre Ríos	-	-	-
Formosa ²¹	1991	PJ	Por un período
Jujuy	1986	PJ	
La Pampa	1999	PJ	Por un período
La Rioja	1986	PJ	Indefinida
Mendoza	-	-	-
Misiones	1988	PJ	Por un período
Neuquén	1994	MPN	Por un período
Río Negro	1988	UCR	Por un período
Salta	1998	PJ	Por dos períodos
San Juan	1986	PBSJ	Por un período
San Luis	1987	PJ	Indefinida
Santa Cruz ²²	1994	PJ	Por un período
Santa Fe	-	-	-
Santiago del Estero	1997	PJ	Por un período
Tierra del Fuego	1991	Mopof	Por un período
Tucumán	2006	PJ	Por un período

Fuente: Elaboración propia.

Estado del mapa reeleccionista en Argentina

Si bien el repaso anterior permite apreciar que la mayoría de las provincias permiten dos períodos seguidos para el cargo de gobernador, el mapa de la reelección en Argentina dista de ser sencillo. De hecho, el panorama es variado y conviven distintos criterios en materia de reelección. El espectro abarca desde aquellas provincias que impiden la RI pero la permiten tras un

²¹ La reforma de 1991 permitía una sola una reelección, en 1993 se estableció esa posibilidad de forma indefinida.

²² En 1998 una segunda reforma estableció la reelección indefinida.

intervalo de un período hasta aquellas que la permiten de forma indefinida. En ningún caso la reelección mediata está prohibida.

Resumiendo, de las veinticuatro unidades subnacionales (incluyendo 23 provincias más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) al día de hoy sólo en tres está prohibida la RI aunque se permite la mediata (Entre Ríos, Mendoza y Santa Fe). En quince está permitida una sola vez (Buenos Aires, Capital Federal, Córdoba, Corrientes Chaco, Chubut, Jujuy, La Pampa, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Juan, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán). En Salta están permitidas dos reelecciones consecutivas, es el único caso en que el gobernador tiene la posibilidad de permanecer tres períodos. Por último cinco²³ distritos (Catamarca, Formosa, La Rioja, San Luis, Santa Cruz) posibilitan la reelección indefinida²⁴.

Las quince provincias en las cuales el gobernador puede ser reelecto por un período representan casi dos tercios (62,5 por ciento), a su vez los cinco distritos en los cuales la posibilidad de reelección es indefinida conforman poco más de un quinto (20,8 por ciento). Por su parte, las tres provincias donde no se permite la RI constituyen poco más de la décima parte (12,5 por ciento). Por último, en una provincia se permiten dos reelecciones seguidas, lo que es igual al 4,2 por ciento del país. En suma, en la inmensa mayoría, 21 de las 24 provincias (87,5 por ciento), se permite más de un período consecutivo de gobierno.

Luego de la reforma de la Constitución tucumana sancionada en junio de 2006, un total de 21 (87,5 por ciento) de los 24 distritos contemplan la posibilidad RI del Ejecutivo provincial, y de ellos, los mandatarios de trece provincias estaban en condiciones de aspirar a renovar sus mandatos en 2007²⁵.

III. Desempeño de la reelección

Cuando observamos el período que va entre 1983-2005 podemos notar cómo la modalidad de RI se ha demostrado exitosa en su intención de ga-

²³ Cabe destacar que San Juan reformó la Constitución para incluir la RI de forma exitosa en 2011.

²⁴ Vale la aclaración de que esta última modalidad fue impuesta, en todos los casos, en provincias gobernadas por el justicialismo.

²⁵ Entre los gobernadores habilitados para un nuevo mandato, tres eran realidad los sucesores de mandatarios electos en 2003, que no terminaron sus períodos de gobierno. En los casos de Jorge Telerman (Fuerza Porteña - Capital Federal) y Hugo Cóccharo (PJ - Tierra del Fuego) ambos reemplazaron a sus antecesores tras la destitución de los mismos, Aníbal Ibarra y Mario Colazo respectivamente. Carlos Alberto Sancho (PJ - Santa Cruz), por su parte, asumió el Ejecutivo provincial luego que renunciara el electo Sergio Acevedo.

rantizar la continuidad de los gobiernos locales. En palabras de Serrafiero (1997: 322), "... las reelecciones provinciales coadyuvan a la acumulación de poder y a la permanencia de los gobernadores" y agregaba (Serrafiero, 1997: 334) que "... independientemente del partido que está en el gobierno, parecería que la reelección en las provincias otorga ventajas a quien busca su reelección". De hecho, de los 59 gobernadores habilitados para ser reelectos en el periodo 1987-2007, lo intentaron 51, lo lograron 43 (84,3 por ciento) y sólo ocho (15,7 por ciento) no consiguieron su objetivo, bien porque perdieron en internas para lograr la nominación de su partido o porque fueron derrotados en las elecciones generales en la competencia frente a otros partidos. Los distritos donde tuvieron lugar la mayor cantidad de reelecciones del gobernador fueron San Luis (cinco reelecciones), Formosa y La Rioja (cuatro cada uno). Córdoba y Santa Cruz con tres y finalmente con dos reelecciones se ubican las provincias de Buenos Aires (Duhalde y Solá), La Pampa (Marín), Misiones (Puerta y Rovira) y Salta (Romero).

Esto explica en parte la tendencia que llevó a que los niveles de competencia partidaria provincial fueran bajos y el número efectivo de partidos en sus legislaturas extremadamente bajo. Calvo y Escolar (2005: 97) señalan que

... actualmente 20 de 24 provincias han permanecido bajo el control del oficialismo provincial, en 21 de las 24 provincias el oficialismo tiene control de la legislatura (gobierno unificado) y en todos los distritos excepto Capital Federal el número de efectivo de partidos políticos para elecciones locales ha sido considerablemente inferior al número efectivo de partidos para elecciones nacionales.

Mientras que el número efectivo de partidos electorales a nivel de diputados nacionales se incrementó de 2,83 en 1983 a 4,01 en 2001 y de 2,44 a 4,64 para presidente de la Nación, en lo que hace a las elecciones del Ejecutivo provincial se confirmó un leve incremento en la media de las provincias de 2,69 a 2,81. Este leve aumento está fuertemente influido por el resultado registrado en la Capital Federal en la primera vuelta.

Tabla 5
Reelecciones de gobernadores en Argentina (1983-2005)

Provincias	Reelecciones	Gobernadores reelectos	PJ	UCR Alianza	Provinciales
Buenos Aires	2	Duhalde/ Solá	2	-	-
Capital Federal	1	Ibarra	-	1	-
Catamarca	2	Castillo / Brizuela	-	2	-
Chaco	1	Rozas	-	1	-
Chubut	1	Maestro / Das Neves	1	1	-
Córdoba	3	Angeloz (2) / De la Sota	1	2	-
Formosa	3	Joga / Insfrán (3)	4	-	-
Jujuy	1	Fellner	1	-	-
La Pampa	2	Marín (2)	2	-	-
La Rioja	3	Menem/ Mazza (2) / Herrera	4	-	-
Misiones	2	Puerta/ Rovira	2	-	-
Neuquén	1	Sobisch (1)	-	-	1
Río Negro	2	Massacessi / Verani / Saiz	-	3	-
Salta	2	Romero (2)	2	-	-
San Juan	1	Escobar / Gioja	2	-	-
San Luis	4	Adolfo Rodríguez Saá (4) Alberto Rodríguez Saá	5	-	-
Santa Cruz	2	Kirchner (2)/ Peralta	3	-	-
Santiago	1	Juárez	1	-	-
Tierra del Fuego	1	Estabillo	-	-	1
Tucumán	1	Alperovich	1	-	-
Total	43		31	10	2
Porcentaje	100%		72,09%	23,26%	4,65%

Fuente: Elaboración propia en base a Centro de Estudios Nueva Mayoría.

Tabla 6
 Número efectivo de partidos electoral, por distrito
 y elección para gobernador, 1983-2003²⁶

Distrito	1983	1987	1991	1995	1999	2003	Media
Buenos Aires	2,33	2,65	3,48	2,53	3,09	4,26	3,06
Capital Federal	-	-	-	4,62	3,69	4,94	4,42
Catamarca	3,16	2,15	2,52	2,11	2,10	2,19	2,37
Chaco	2,28	2,13	3,06	3,24	2	2,21	2,49
Chubut	2,98	2,58	1,99	2,25	2,38	2,60	2,46
Córdoba	2,15	2,28	2,45	2,58	3,84	2,44	2,62
Corrientes	3,17	3,37	2,93	2,61	3,08	2,74	2,98
Entre Ríos	2,42	2,31	2,23	2,30	2,14	2,86	2,38
Formosa	3,17	2,02	2,89	1,94	1,64	1,74	2,23
Jujuy	2,97	3,00	3,15	2,33	2,00	2,29	2,62
La Pampa	3,22	2,17	2,86	2,75	2,08	2,89	2,66
La Rioja	2,09	1,98	1,53	1,43	1,79	2,02	1,81
Mendoza	2,71	2,68	2,43	3,50	3,34	3,10	2,96
Misiones	2,11	2,25	2,14	2,19	2,00	2,80	2,25
Neuquén	2,52	3,02	2,63	2,40	2,82	2,76	2,69
Río Negro	2,41	3,19	3,15	2,44	2,40	3,98	2,93
Salta	2,79	2,64	2,24	2,42	1,99	2,94	2,50
San Juan	3,41	-	3,54	2,73	2,04	3,27	3,00
San Luis	3,03	2,57	2,44	1,81	-	1,22	2,21
Santa Cruz	2,13	2,11	2,00	1,84	2,02	1,72	1,97
Santa Fe	2,89	3,35	2,55	2,08	1,99	2,15	2,50
Santiago del Estero	2,81	2,23	2,01	2,06	2,73	-	2,37
Tierra del Fuego	-	-	2,49	2,15	2,90	4,20	2,94
Tucumán	2,43	4,03	2,22	2,76	3,19	3,32	2,99
Media	2,69	2,61	2,56	2,46	2,49	2,81	2,60

Fuente: Calvo y Escolar (2005).

Para Calvo y Escolar (2005: 108-109) ya en los años ochenta

... el número efectivo de partidos competitivos para la elección de gobernador era, a principio de esta década, considerablemente más bajo que el observado para todas las demás categorías, incluida la elección de Presidente de la Nación [y añaden que] ... el número de partidos efectivos que competían por votos en la categoría de gobernador, comenzó a declinar sistemáticamente ya en la elección de 1987.

²⁶ Se resaltó el año en que fue aprobada la reelección.

Los autores destacan además que en el periodo 1983-2003, el aumento de la competencia partidaria y la creciente fragmentación que alteró a las demás categorías (elecciones presidenciales, de legisladores nacionales e incluso legisladores provinciales) no se modificó, sin embargo, en la elección de los Ejecutivos provinciales, que se convirtieron así en la excepción en este período.

En la mayoría de las provincias los sistemas electorales están diseñados para consolidar al partido predominante a nivel local, fortalecer la posición del Ejecutivo y como contrapartida subrepresentar a las minorías. Las reformas de los regímenes electorales realizadas desde 1983 apuntaron en este sentido, como señalarán oportunamente Tula y De Luca (2001), De Luca (2004) y Calvo y Escolar (2005).

A este respecto Calvo y Escolar (2005: 98) sostienen:

... nos concentramos en uno de los aspectos menos estudiados de la política provincial: los mecanismos electorales que han facilitado un mayor control local a los partidos oficialistas en las provincias. Estos mecanismos incluyen reformas electorales judiciales y constitucionales, que ha permitido a los actores locales administrar los efectos negativos de la crisis política nacional y recomponer los sistemas de partidos provinciales.

La reelección del gobernador (especialmente en la modalidad ilimitada) dificulta la renovación política, y la rotación de hombres y de partidos en el poder se vuelve menos probable. Esto se observa especialmente en las provincias con menor número de habitantes y más dependientes de los recursos que maneja el gobernador (por ejemplo el acceso a empleos públicos). La reelección ha demostrado ser un sistema eficaz para garantizar la continuidad de los gobiernos locales, de hecho una enorme mayoría de los gobernadores que se presentaron a la reelección, el 85 por ciento (34 de 40), lograron dicho objetivo y sólo unos pocos perdieron esa posibilidad. Entre éstos se destaca el caso de Ramón Mestre (UCR) quien gobernó Córdoba en el período 1995-1999 y perdió su reelección a manos de José Manuel De la Sota (PJ).

Pese a que la crisis de 2001 mostró a la ciudadanía falta de confianza en el proceso político y extremadamente crítica de la clase política (claramente expresado en la frase “que se vayan todos”), tal sentimiento de rechazo no se hizo extensivo a las elecciones provinciales. Los sistemas políticos locales mostraron una alta capacidad de supervivencia que les permitió permanecer ajenos al distanciamiento y descreimiento al que se hicieron acreedores los políticos nacionales. A este respecto Calvo y Escolar (2005: 97) señalan que “... la política territorial en la provincias argentinas ha mostrado nota-

bles rasgos de continuidad política e institucional”. Ante la crisis de 2001 del sistema político nacional argentino los autores sostienen (Calvo y Escolar, 2005: 98) que tuvo “... como contracara el fortalecimiento electoral e institucional de los aparatos políticos locales y provinciales”. Los autores agregan que “... restan analizar los mecanismos que permitieron a los sistemas políticos provinciales sobreponerse a los efectos negativos de las crisis política nacional” (Calvo y Escolar, 2005: 98).

Tabla 7

Reelección de partido y gobernador en las elecciones en 2003 y 2007

Elección	2003		2007	
	Reelección partido	Reelección gobernador	Reelección partido	Reelección gobernador
Buenos Aires	1	1	1	0
Capital Federal	1	1	0	0
Catamarca	1	0	1	1
Chaco	1	0	0	0
Chubut	0	0	1	1
Córdoba	1	1	1	0
Corrientes	1	0	-	-
Formosa	1	1	1	1
Jujuy	1	1	1	0
La Pampa	1	0	1	0
La Rioja	1	1	1	1
Mendoza	1	0	0	0
Misiones	1	1	1	0
Neuquén	1	1	1	0
Río Negro	1	0	1	1
Salta	1	1	1	0
San Juan	0	0	1	1
San Luis	1	0	1	1
Santa Cruz	1	0	1	1
Santa Fe	1	0	0	0
Santiago del Estero ²⁷	1	0	-	-
Tierra del Fuego	0	0	0	0
Tucumán	1	0	1	1
Total	19	9	17	9

Fuente: Elaboración propia.

²⁷ En esta provincia Carlos Díaz (PJ) electo en las elecciones de septiembre de 2002, renunció tras sólo 23 días en el cargo. Le sucedió la vicegobernadora Mercedes Aragonés de Juárez (PJ), esposa del anterior gobernador (Carlos Juárez), quien también se vio obligada a

Frente a la fuerte demanda de renovación política no deja de llamar la atención que las elecciones provinciales que se llevaron a cabo entre 2002 y 2005 arrojaron que en 20 de las 24 (83,3 por ciento) triunfara el oficialismo. De ellos, en nueve distritos fue reelecto el gobernador de turno. A excepción de la Ciudad de Buenos Aires (Fuerza Porteña) y Neuquén (MPN) todos los demás responden al justicialismo. En las restantes once provincias se constató una continuidad del oficialismo, que se hace palpable en la relación entre el gobernador saliente y el entrante, en muchos casos estos últimos son considerados como los “delfines” de los anteriores gobernadores. En definitiva, pese a las demandas de renovación expresadas por la sociedad argentina, en veinte de las veinticuatro elecciones provinciales realizadas se registró un escenario de continuidad del partido de gobierno y en nueve de ellas el gobernador de turno fue reelecto.

Es notorio que las provincias con reelección indefinida permiten largas permanencias en el poder. Aquí las palmas se las lleva sin duda el distrito cuyano de San Luis donde Adolfo Rodríguez Saá estuvo 18 años al frente del Ejecutivo puntano, cargo que sólo abandonó para asumir como presidente de la Nación, siendo reemplazado tras su alejamiento por su hermano Alberto.

Con la excepción de Catamarca, en las demás provincias —Formosa, La Rioja, San Luis y Santa Cruz— se comprueba que el mismo partido (PJ) ha gobernado ininterrumpidamente desde 1983, transformándose en un partido predominante.

Tres gobernadores de estos distritos alcanzaron la presidencia de la Nación (Menem, Rodríguez Saá y Kirchner). El gobernador que logró más reelecciones es Adolfo Rodríguez Saá (San Luis) con cuatro, seguido de Gildo Insfrán de Formosa con tres, y de Eduardo Angeloz de Córdoba, Rubén Marín de La Pampa, Néstor Kirchner de Santa Cruz, Juan Carlos Romero de Salta y Ángel Maza de La Rioja todos con dos reelecciones. Además otros veintitrés gobernadores lograron la reelección en una oportunidad.

Finalmente, cabe destacar que el Partido Justicialista se ha revelado como el más exitoso en lo que a reelecciones de gobernador se trata, ya que de los 43 casos registrados entre 1987-2007, en 31 se impusieron candidatos del PJ (72,1 por ciento), mientras que sólo en diez lo fueron de la UCR o la Alianza (23,3 por ciento) y las dos restantes correspondieron a partidos provinciales (4,7 por ciento). Asimismo, el PJ ha exhibido un predominio incontestable en la mayoría de los distritos en los que la reelección indefinida está habilitada.

renunciar en medio de una crisis política en abril de 2004. Esta situación provocó una intervención federal que se mantuvo hasta marzo de 2005 cuando asumió Gerardo Zamora, electo por la UCR con el 46,4 por ciento de los votos.

Tabla 8
Provincias con reelección indefinida

Provincia	Adopción	Gobernadores	Partido	Reelecciones	Período	Total provincia
Catamarca	1988	Arnoldo Castillo ²⁸	UCR	1	1991-1999	-
		Eduardo Brizuela	UCR	1	2003-2011	2
Formosa	2003	Vicente Joga	PJ	1	1987-1995	-
		Gildo Insfrán	PJ	3	1995-2001	4
La Rioja	1986	Carlos Menem ²⁹	PJ	1	1983-1991	-
		Angel Maza	PJ	2	1995-2007	-
		Luis Beder Herrera	PJ	1	2007-2011	4
San Luis	1987	Adolfo Rodríguez Saá ³⁰	PJ	4	1983-2001	-
		Alberto Rodríguez Saá	PJ	1	2003-2011	5
Santa Cruz	1998	Néstor Kirchner ³¹	PJ	2	1991-2003	-
		Daniel Peralta	PJ	1	2007-2011	3

Fuente: Elaboración propia en base a Centro de Estudios Nueva Mayoría.

Para Tula y De Luca (2001: 126) los efectos que provocó la RI son trascendentes porque

... provocó consecuencias importantes en la política provincial la que, a su vez, repercutió sobre el escenario político nacional. En efecto, la reelección inmediata contribuyó a reforzar el poder de los gobernadores en ejercicio, a mejorar las oportunidades electorales de sus partidos de pertenencia e, inclusive, a fortalecer las influencias de unos y otros en dis-

²⁸ Arnoldo Castillo y Eduardo Brizuela fueron electos por el Frente Cívico y Social, con predominio de la UCR.

²⁹ Carlos Menem fue electo presidente de la Nación en 1989, cargo que asumió ese mismo año.

³⁰ Adolfo Rodríguez Saá fue designado por el Congreso presidente de la Nación en diciembre de 2001.

³¹ Néstor Kirchner fue electo presidente de la Nación en mayo de 2003.

tintos ámbitos de la política nacional (el Senado, la Cámara de Diputados, la organización partidaria). Las derivaciones del reeleccionismo provincial fueron, en este sentido, tan vastas como las de la reelección nacional.

IV. Comprobando los efectos de la reelección inmediata

En este apartado intentamos contrastar las hipótesis planteadas con la información disponible del caso argentino. Con el producto de los datos recabados (resultados electorales, porcentaje de bancas, porcentaje de votos, contingente legislativo, etcétera) fue construida una base de datos que permitirá proceder al control de las hipótesis que guían el trabajo. Dicho control se planteará a través de su operacionalización en indicadores relevantes como las tasas de éxito y fracaso, la probabilidad de que el partido de gobierno se mantenga en el poder, la fragmentación electoral y legislativa, los contingentes legislativos que responden a los jefes del Ejecutivo, etcétera.

Para el procesamiento de la base de datos utilizamos el procedimiento prueba t para muestras independientes que compara las medias de dos grupos de casos. En primer lugar, la variable independiente que utilizamos es la presentación del *incumbent*. Es una variable dicotómica: se presenta o no se presenta. Se utiliza la prueba t para dos muestras para comparar, por ejemplo, la fragmentación media del sistema de partidos del grupo donde el titular del Ejecutivo se presenta a la reelección y del grupo donde no hay candidato a la reelección. Cada caso se mide una sola vez y pertenece a un solo grupo. La base de datos es de elaboración propia y construida sobre los datos proporcionados para el caso de Argentina por el Ministerio del Interior.

Efectos de la presentación del incumbent Algunas consideraciones respecto al caso

Para el tratamiento de los resultados en los órganos legislativos provinciales optamos por las elecciones que se producen conjuntamente con la elección del gobernador. Si bien resulta interesante compararlo con aquellas que se producen cuando no está en juego el Ejecutivo y por ende la reelección, o de aquellas que eligen por un lado el Ejecutivo y en otra instancia la legislatura, dado que no todas las provincias tienen elecciones de medio periodo, tomamos las elecciones en que los Legislativos se eligen conjuntamente con el Ejecutivo. Por otra parte y dado que en el caso argentino algunas provincias cuentan con organismos legislativos bicamerales, optamos

por los resultados en la Cámara baja o de diputados provinciales, por considerarla más representativa.

IV.1. La posibilidad de reelección del partido

La siguiente tabla nos permite apreciar en qué medida la presencia del *incumbent* afecta las posibilidades de reelección del partido de gobierno.

Tabla 9
 Reección del partido por *incumbent* en Argentina

Reelección partido		N	Reelecto	Media	Sig.
<i>Incumbent</i>	No	84	60	,71	,047
	Sí	51	44	,86	,035

Fuente: Elaboración propia.

Resulta mucho más probable la reelección del partido cuando se presenta el *incumbent*. De los 84 casos en que éste no se presenta se cuentan 24 derrotas (28,6 por ciento) contra 60 victorias (71,4 por ciento). En tanto que de las 51 ocasiones en que el gobernador se presenta a la reelección el número de oportunidades en que el partido se reelige es de 44 (86,3 por ciento) frente a 7 en que no lo consigue (13,7 por ciento). Si bien en ambos casos la reelección del partido es alta, parece que con la presencia del ocupante del cargo por la reelección, esta es significativamente mayor. En este sentido parece comprobarse la hipótesis.

IV.2. El peso del partido ganador

Tabla 10
 Porcentaje partido ganador por *incumbent* en Argentina

% Partido ganador		N	Media	Sig.
<i>Incumbent</i>	No	88	47,481	0,000
	Sí	50	54,970	0,000

Fuente: Elaboración propia.

Para el caso argentino se aprecia una diferencia de 7,5 puntos porcentuales en la media del apoyo electoral que obtiene el partido ganador cuando el titular del Ejecutivo se presenta a la reelección. En este caso se sitúa en 55 por ciento, frente al 47,5 por ciento cuando esto no acontece. Como ya observáramos anteriormente, en el caso argentino los gobernadores son muy exitosos en conseguir la reelección y este éxito se refleja en el porcentaje de votos que obtiene el partido cuando gana.

IV.3. El peso del partido de gobierno

El tratamiento de esta variable nos permitirá comparar los votos obtenidos por el partido que ocupa el gobierno al momento de la elección. Por éste entendemos el que sostiene la candidatura del jefe del Ejecutivo, con presentación del *incumbent* o sin ella. La posibilidad de medir el impacto de la reelección en el porcentaje de votos obtenidos por el oficialismo permite apreciar en qué medida este mecanismo puede acrecentar o disminuir las posibilidades del partido de permanecer en el poder.

Tabla 11
Porcentaje partido de gobierno por *incumbent* en Argentina

% Partido de gobierno		N	Media	Sig.
<i>Incumbent</i>	No	70	45,347	0,006
	Sí	40	52,696	0,006

Fuente: Elaboración propia.

En el caso argentino cuando se presenta el *incumbent* la media de apoyo al partido de gobierno se sitúa en el 52,7 por ciento, mientras que cuando no lo hace desciende al 45,3 por ciento. Esta relación significativa desde punto de vista estadístico va también en el sentido de confirmar la hipótesis.

IV.4. La fragmentación electoral del sistema de partidos

La información que sigue nos permite apreciar la fragmentación del sistema de partidos e impacto que la presencia del ocupante del cargo com-

pitiendo por su permanencia tiene en la misma. Como mencionamos en el apartado teórico, la presencia del ocupante del cargo que busca la reelección favorece la existencia de competencias electorales bipolares. Por otra parte, la campaña cobra por lo general un carácter marcadamente plebiscitario, esto es, la elección se polariza en una votación a favor o en contra de la gestión de quien aspira a la reelección. Todo lo cual genera un poderoso efecto reductor sobre el número efectivo de partidos³² y en definitiva una menor fragmentación del sistema de partidos. En sistemas caracterizados por una elevada fragmentación del sistema de partidos, la presencia del *incumbent* podría llegar a generar cierta estabilización del mismo.

Observamos que cuando el gobernador se presenta a la reelección, tenemos sistemas menos fragmentados. Si tomamos la medida del NEP cuando se presenta el *incumbent* en relación a cuando no lo hace, la media en el primer caso es 2,48, lo que lo asimilaría más a la lógica de un sistema bipartidista o de baja fragmentación; mientras que el 2,64 en el segundo se aproxima a un sistema de dos partidos y medio o multipartidismo limitado, y por tanto a una fragmentación mayor si bien moderada. Pero en definitiva no estamos en presencia de una diferencia significativa.

Tabla 12
Fragmentación por *incumbent* en Argentina

	NEP	N	Media	Sig.
<i>Incumbent</i>	0	75	2,6381	,228
	1	39	2,4805	,279

Fuente: Elaboración propia.

Algunas explicaciones van en el sentido de lo que señalan Calvo y Escobar cuando afirman que

... la fragmentación del sistema político no ha sido uniforme en todas las provincias [y en particular] ... una creciente fragmentación de los sistemas políticos en las provincias más pobladas ha sido acompañada por una relativa estabilidad partidaria en las provincias chicas y medianas (...) En el orden provincial,

³² Número efectivo de partidos en votos, por distrito y por elección para la categoría jefe del Ejecutivo (gobernador o intendente).

múltiples reformas constitucionales y electorales les han permitido a los distintos oficialismos provinciales administrar los efectos negativos de una creciente competencia partidaria nacional (Calvo y Escolar, 2005: 355).

Es justamente en provincias medianas y pequeñas donde se observa un mayor impacto de la reelección y es en provincias como Catamarca, La Rioja, San Luis, Santa Cruz, donde la reelección del gobernador es indefinida, donde se observa un menor nivel de competencia efectiva.

En Argentina, dentro del proceso de reformas electorales provinciales, creemos que la adopción de la RI ayuda a explicar en gran medida la concentración de poder en manos de los gobernadores, que se ha manifestado como un instrumento eficaz para favorecer la continuidad de los mismos, como lo registran las elevadas tasas de reelección (85 por ciento). Esto se reflejó de inmediato en los niveles de competencia partidaria provincial y determinó en gran medida que el número efectivo de partidos en las elecciones locales fuera significativamente menor que el registrado en las nacionales. Como ya señalamos, mientras que en las elecciones para gobernador la media de las provincias para el periodo 1983-2005 se sitúa en 2,7, en el periodo 1983-2003 a nivel nacional (elecciones presidenciales y de diputados federales) se registró un NEP de 4. Esto se debe en parte a que la elección de gobernador genera un mayor arrastre que la elección presidencial. En definitiva, el considerable aumento de la competencia partidaria a nivel nacional con la consiguiente fragmentación no tuvo correlato en la elección de los Ejecutivos provinciales, que se convirtieron en un verdadero bastión contra la fragmentación del sistema político.

IV.5. La fragmentación legislativa (número efectivo de partidos en bancas)

Resulta útil, además de presentar los niveles de competencia efectiva para gobernador, observar el nivel de fragmentación en el Legislativo, medido a través del número efectivo de partidos en bancas. Si la teoría es correcta, la presencia del *incumbent* debería producir una reducción en el NEP en el ámbito legislativo.

En el caso argentino la presencia del gobernador compitiendo por la reelección genera que en promedio la fragmentación legislativa se sitúe en 2,30 y sin la presencia de aquel pasa a 2,33. Si bien no es una diferencia relevante ni estadísticamente significativa, se mueve en la dirección de la teoría. La fragmentación es baja en general dado que la competencia a nivel

provincial se da entre los dos grandes partidos, el PJ y la UCR, o entre uno de éstos, por lo general el primero, y un partido de cuño local.

Tabla 13
Fragmentación legislativa por *incumbent* en Argentina

NEP Bancas		N	Media	Sig.
<i>Incumbent</i>	No	75	2,3323	,881
	Sí	36	2,3078	,909

Fuente: Elaboración propia.

IV.6. El contingente legislativo del gobierno

Respecto a la relación entre la reelección del jefe del Ejecutivo y su contingente legislativo, la literatura señala que la competencia de candidatos en las elecciones presidenciales tiene una fuerte influencia sobre el número de partidos legislativos relevantes, y que esto es especialmente cierto en sistemas presidencialistas puros. En este sentido, un mayor número efectivo de candidatos presidenciales provoca un aumento en el número efectivo de partidos legislativos. A su vez, el número de partidos legislativos está relacionado directamente con el contingente electoral del titular del Ejecutivo, ya que cuanto mayor sea el número de partidos en el Legislativo, menor será su bancada y menor por tanto el apoyo que tenga como respaldo a su gestión. La presencia del *incumbent* debería actuar en el sentido de favorecer la disminución del número de candidatos que se presentan, provocando por tanto una reducción del NEP y en consecuencia favoreciendo el aumento del contingente legislativo del gobierno.

Tabla 14
Contingente legislativo por *incumbent* en Argentina

Contingente		N	Media	Sig.
<i>Incumbent</i>	No	73	,53463	,031
	Sí	40	,59335	,045

Fuente: Elaboración propia.

Se aprecia una diferencia de seis puntos porcentuales entre la media del contingente legislativo del gobernador cuando el gobernador en ejercicio compite respecto a cuando no lo hace. Mientras que la media del contingente legislativo oficialista cuando el gobernador va por la reelección es de 59,3 por ciento, cuando no se presenta se sitúa en 53,5 por ciento. Conviene aquí citar a Calvo y Escolar (2005: 145) quienes señalan que "... los partidos políticos que controlaron los procesos de reforma obtuvieron por lo general beneficios importantes en bancas" y agregan respecto a los partidos que promovieron reformas como la reelección que "...dichos partidos obtuvieron una mayor cantidad de bancas que las que hubieran obtenido bajo las anteriores reglas electorales".

Otra explicación del alto nivel de apoyo que obtienen los gobernadores reelectos en el Legislativo podría ser por la vinculación de la oferta electoral que realiza el partido. Si bien el elector puede cortar boleta, parece claro que la mayoría de los electores sigue la oferta del partido en los más de los casos. Además de obtener la reelección del partido, por la presencia del *incumbent*, logra un mejor desempeño electoral.

Síntesis del apartado

A lo largo de este artículo hemos ido viendo el impacto que la presencia del jefe del Ejecutivo que va por su RI genera sobre el sistema político. Como hemos visto, la evidencia empírica que hemos tratado de aportar muestra que esta relación, en lo que respecta a Argentina, es el caso perfecto ya que todas las variables actúan como la teoría predice.

Tabla 15
Impacto de la reelección en el sentido esperado en Argentina

Variables	Confirmación
Reelección del partido	Sí
Fragmentación electoral	Sí
Contingente legislativo	Sí
Fragmentación legislativa	Sí
Porcentaje partido ganador	Sí
Porcentaje partido de gobierno	Sí

Fuente: Elaboración propia.

Argentina ostenta, por su formato federal, una mayor independencia de las elecciones, pero también una menor nacionalización del sistema de partidos si lo comparamos con otros casos latinoamericanos como el uruguayo³³. En el caso argentino, autores como Calvo y Escolar señalan la progresiva territorialización de la política en Argentina, el surgimiento de cuasifeudos para los partidos, lo que favorecería a los actores subnacionales, los gobernadores. De hecho, éste podría uno de los motivos de supervivencia, precaria pero supervivencia al fin, de la UCR.

La reelección se ha transformado entonces en uno de los principales instrumentos que ha garantizado para los oficialismos provinciales mantenerse en el poder y, por otro lado, la progresiva territorialización de la política en desmedro de la nacionalización.

Tenemos que la elección presidencial sigue teniendo un peso muy importante y de hecho el esfuerzo de los gobernadores por acercarse o alejarse la fecha de su justa electoral de la contienda presidencial estaría marcando este hecho. También es cierto que la reelección ha provocado gobiernos extraordinariamente longevos en las provincias con RI indefinida. Lo que ha permitido la concentración de poder de los gobernadores en las provincias.

En un intento por dar una explicación consistente nos encontramos con que en el caso argentino se destaca la diversidad de sus sistemas políticos provinciales, cada uno de ellos con reglas diferentes. El hecho de que cada una de las provincias conservara un arreglo institucional independiente fraguó una gran *pluralidad de* sistemas políticos *locales*. Es destacable cómo las diferencias en los sistemas electorales provinciales afectan en forma importante la competencia partidaria en las mismas. Sin dudas, este escenario que ofrecían los sistemas políticos provinciales favoreció la gran capacidad de supervivencia observada tras la crisis económica de 2001 que provocó un fuerte cuestionamiento y descreimiento del sistema político nacional.

Conclusiones

En primer lugar Argentina se destaca por la diversidad de sus sistemas políticos locales, cada uno de ellos con reglas diferentes, adoptadas en distintos momentos. El hecho de que las distintas provincias mantuvieran distintos arreglos institucionales genera una gran *variedad de* sistemas políticos *locales*. Las diferencias en los sistemas electorales provinciales afectan en forma importante la competencia partidaria en el ámbito local.

³³ En el caso uruguayo, y dadas la peculiaridades de su sistema electoral, la presencia del *incumbent* afecta más la competencia y los equilibrios de poder al interior del partido que la competencia interpartidaria. Ver Cardarello (2005, 2011).

La modalidad de RI se ha demostrado exitosa en su intención de garantizar la continuidad de los gobiernos locales, lo que se reflejó en bajos niveles de competencia partidaria provincial y en un considerablemente bajo número efectivo de partidos en sus legislaturas. En lo que hace a las elecciones del Ejecutivo provincial, la media de las provincias se sitúa en 2,7. Resalta el hecho además que en el periodo abarcado entre 1983-2003 el aumento de la competencia partidaria y la creciente fragmentación no repercutió en la elección de los Ejecutivos provinciales, que se convirtieron así en la excepción a la tendencia en los demás niveles.

En cuanto a su eficacia para garantizar la continuidad de los gobiernos provinciales, una amplia mayoría (85 por ciento) de los gobernadores que compitieron por la reelección alcanzaron su meta. La tasa de reelección es elevadísima en las dos primeras elecciones en que se presentaron: en 3 casos en 1987 y en 4 en 1991 alcanzó el 100 por ciento. En las elecciones siguientes 1995, 1999, 2003 y 2007, observamos los mismos guarismos: de once *incumbents*, nueve obtienen la reelección (81,8 por ciento).

Los sistemas políticos locales mostraron una alta capacidad de supervivencia tras la crisis de 2001 que les permitió permanecer ajenos al distanciamiento y descreimiento al que se hicieron acreedores los políticos nacionales. Finalmente, cabe destacar que el Partido Justicialista se ha revelado como el más exitoso, dado que casi tres de cada cuatro gobernadores que fueron reelectos desde 1987 en Argentina pertenecen al PJ. Esto es, de los cuarenta y tres casos de reelección registrados en las provincias desde 1987 a 2007, en treinta y una oportunidades se impusieron candidatos del PJ (72,1 por ciento), mientras que sólo en diez lo fueron de la UCR o la Alianza (23 por ciento) y en los dos restantes correspondieron a fuerzas provinciales (4,7 por ciento). Si vamos a cómo se comportaron las provincias, la mayor cantidad de reelecciones de gobernador acontecieron en aquellas que permiten la reelección indefinida: San Luis cinco, seguida por Formosa y La Rioja con cuatro cada una.

El PJ y la UCR han sido los grandes protagonistas en las definiciones por los gobiernos provinciales con muy pocos casos de partidos provinciales predominantes. En este sentido, se destaca el MPN en Neuquén y en menor medida el Bloquismo en San Juan, el Mopof en Tierra del Fuego y el FR en Tucumán. A éstos habría que añadir los triunfos de Ibarra en la Capital Federal y los recientes del PRO también en Capital y el ARI en la provincia fueguina. Asimismo, el PJ ha exhibido un predominio incontestable en la mayoría de los distritos en los que la reelección indefinida está habilitada. A excepción de Catamarca, donde sólo la han alcanzado los radicales, existe un gran predominio del PJ, destacando el hecho de que en tres oportunidades los gobernadores sólo abandonaron el cargo para acceder a la presidencia de la Nación.

Bibliografía

- Almaraz, María Gabriela (2010). “Ambición política por la reelección en las provincias argentinas”, en *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, Vol. 4, N° 2, mayo.
- Calvo, Ernesto y Juan Manuel Abal Medina (eds.) (2001). *El federalismo electoral argentino. Sobrerepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, Buenos Aires, Eudeba-INAP.
- Calvo, Ernesto y Juan Pablo Micozzi (2004). “The Governor’s Backyard: A Seat-Vote Model of Electoral Reform for Subnational Multiparty Races”, trabajo presentado en la reunión anual de la American Political Science Association, Chicago.
- Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Buenos Aires, Prometeo.
- Cardarello, Antonio (2005). “Los intendentes y la elección inmediata. Los efectos probables y apreciados en 2005”, en Buquet, Daniel (coord.), *Las claves del cambio: ciclo electoral y nuevo gobierno*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental-Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales.
- Cardarello, Antonio (2011). *La búsqueda de saberse inmortal. La reelección inmediata de los Ejecutivos subnacionales*, Montevideo, Universidad de la República.
- Carey, John M. (2003). “The Re-Election Debate in Latin America”, en *Latin American Politics and Society*, Vol. 45, N° 1.
- Coppedge, Michael (1994). *Strong Parties and Lame Ducks: Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela*, Palo Alto, Stanford University Press.
- Cox, Gary W. (1997). *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World’s Electoral Systems*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Crisp, Brian F. (1997). “Presidential Behavior in a System with Strong Parties: Venezuela, 1958-1995”, en Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- De Luca, Miguel (2008). “Political Recruitment and Candidate Selection in Argentina: Presidents and Governors, 1983-2006”, en Siavelis, Peter M. y Scott Morgenstern (eds.), *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, University Park, Pennsylvania State University Press.
- De Luca, Miguel, Mark P. Jones y María Inés Tula (2000). “Argentine Political Parties and their Candidate Nomination Procedures: 1983-1999”, ponencia presentada en la XXII International Conference of the LASA, Miami.
- De Luca, Miguel, Mark P. Jones y María Inés Tula (2002). “Back Rooms or Ballot Boxes? Candidate Nomination in Argentina”, en *Comparative Political Studies*, Vol. 35, N° 4, mayo.
- De Luca, Miguel, Mark P. Jones y María Inés Tula (2007). “Revisando las consecuencias políticas de las primarias. Un estudio sobre las elecciones de gobernador en la Argentina”, en *Revista POSTData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, N° 13, agosto.

- Escolar, Marcelo y Natalia Calcagno (2004). “Reforma electoral nacional y reforma electoral federal. Elementos para el análisis y discusión del caso argentino”, en *Estudios Sociales*, Vol. 27, segundo semestre.
- Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay (1994). *El Federalista*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Hippolito, Lucia (1985). *De raposas e reformistas: o PSD e a experiência democrática brasileira (1945-64)*, Río de Janeiro, Paz e Terra.
- Jones, Mark P. (1995). *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Jones, Mark P. (1997). “Federalism and the Number of Parties in Argentine Congressional Elections”, en *The Journal of Politics*, Vol. 59, N° 2, mayo.
- Jones, Mark P. (1999). “Electoral Laws and the Effective Number of Candidates in Presidential Elections”, en *The Journal of Politics*, Vol. 61, N° 1.
- Jones, Mark P. (2001). “Federalismo y número de partidos políticos en las elecciones para la Cámara de Diputados de la Nación: 1983-1999”, en Calvo, Ernesto y Juan Manuel Abal Medina (eds.) (2001), *El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, Buenos Aires, Eudeba-INAP.
- Laakso, Markku y Rein Taagepera (1979). “Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe”, en *Comparative Political Studies*, Vol. 12, N° 1.
- Linz, Juan (1990). “The Perils of Presidentialism”, en *Journal of Democracy*, Vol. 1, N° 1.
- Linz, Juan (1997). “Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?”, en Linz, Juan y Arturo Valenzuela (comps.), *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*, Tomo I, Madrid, Alianza.
- Lucardi, Adrián (2006). “Fortaleciendo al gobernador: la reelección en las reformas constitucionales provinciales argentinas (1983-2006)”, Tesis de licenciatura, Universidad de San Andrés.
- Mainwaring, Scott (1993). “Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination”, en *Comparative Political Studies*, Vol. 26, N° 2.
- Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (1997). “Conclusion: Presidentialism and the Party System”, en Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully (1996). *La construcción de instituciones democráticas. Sistemas de partidos en América Latina*, Santiago, Cieplan.
- Mayhew, David R. (1974). *Congress: The Electoral Connection*, Nuevo Haven-Londres, Yale University Press.
- Nohlen, Dieter (1998). “Sistemas de gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas”, en Nohlen, Dieter y Mario Fernández Baeza (eds.), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad.

- Nohlen, Dieter (s/d). “Reelección”, en *Diccionario Electoral del Instituto Nacional de Estudios Políticos*, publicación electrónica, disponible en: www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs.
- Oliveros, Virginia y Gerardo Scherlis (2004). “¿Elecciones concurrentes o elecciones desdobladas?: La manipulación de los calendarios electorales en la Argentina, 1983-2003”, en Cheresky, Isidoro y Jean-Michel Blanquer (comps.), *¿Qué cambió en la política argentina? Elecciones, instituciones y ciudadanía en perspectiva comparada*, Rosario, Homo Sapiens Editores.
- Samuels, David (2000a). “The Gubernatorial Coattails Effect: Federalism and Congressional Elections in Brazil”, en *The Journal of Politics*, Vol. 62, N° 1.
- Samuels, David (2000b). “Concurrent Elections, Discordant Results. Presidentialism, Federalism, and Governance in Brazil”, en *Comparative Politics*, Vol. 33, N° 1.
- Sartori, Giovanni (1994). *Ingeniería institucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Serrafero, Mario D. (1997). *Reelección y sucesión presidencial: Poder y continuidad. Argentina, América Latina y EEUU*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- Shugart, Matthew S. y John M. Carey (1992). *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Thibaut, Bernard (1993). “Presidencialismo, parlamentarismo y el problema de la consolidación democrática en América Latina”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N° 6.
- Tula, María Inés (1995). “La reforma electoral en los '90: algunos comentarios sobre la ley de lemas en Argentina”, en Sidicaro, Ricardo y Jorge Mayer (comps.), *Política y sociedad en los años del menemismo*, Buenos Aires, Oficina de Publicaciones del CBC.
- Tula, María Inés (1997). “Ley de lemas, elecciones y estrategias partidarias. Los casos de La Rioja, Santa Cruz y Santa Fe”, en *Boletín SAAP. La política provincial argentina en los '90*, Año 3, N° 5, primavera.
- Tula, María Inés (2000). “La reforma política en las provincias argentinas. Elementos para su debate”, mimeo.
- Tula, María Inés y Miguel De Luca (1999). “Listas sábana, preferencias y tachas: algunas reflexiones a propósito de la reforma electoral en la Argentina”, en *POSTData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, N° 5, noviembre.
- Tula, María Inés y Miguel De Luca (2001). “Entre la continuidad y el cambio: reforma electoral y competencia política en la Argentina”, en Mallo, Susana y Miguel Serna (comps.), *Seducción y desilusión: la política latinoamericana contemporánea*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.

Palabras clave

reelección – gobernadores – federalismo – Argentina – sistema de partidos

Key words

re-election – governors – federalism – Argentina – party system

Abstract

This work aims to conduct a study on the effects of immediate re-election of provincial governors in Argentina. It is intended to find significant effects of this mechanism on subnational political systems. The main hypothesis is that this mode of election generates effects on the competition levels of the party system, on the permanency of the governing party, and so on. This research attempts to deepen the discussion (present in a vast literature) on the effects of electoral rules on political systems and in particular on the immediate re-election, now adopted by some Latin American countries at the presidential level. The ultimate goal of this paper is not to rule in favour, or against of immediate re-election, but to attempt to observe some significant effects that can enhance the level of discussion about it.

Reseñas

En torno a la democracia. Perspectivas situadas Norte-Sur

María Susana Bonetto (compiladora)

Córdoba, Encuentro Grupo Editor, 2009, 277 páginas.

Diego Luján

En torno a la democracia es una compilación de artículos de teoría política, que en conjunto suponen una variada búsqueda de alternativas a la concepción de democracia liberal representativa. Esta es sometida a una constante tensión con las formas de democracia participativa y pluricultural, que buscan incluir a los sectores que no han sido capaces de acompañar (o que deliberadamente han resistido) los cambios acaecidos en las formas democráticas bajo el impulso de la globalización y la transnacionalización de los agentes económicos.

El primer capítulo —a cargo de María Susana Bonetto— presenta una serie de perspectivas que intentan desligar el concepto de democracia del encuadre liberal y articularlo en cambio con enfoques contextualistas, que pongan el énfasis en las distintas realidades latinoamericanas. La autora sostiene que es un error creer que América Latina está imposibilitada de arribar a una construcción democrática, dado que en realidad este es un juicio que conlleva la asimilación de la democracia a las instituciones liberales. En cambio, sí es cierto que —dadas las “huellas de la colonización”—, los países latinoamericanos tienen dificultades para articular la democracia con un modelo liberal procedimental orientado al consenso. Por otra parte, son precisamente las instituciones de la democracia liberal las que imposibilitan las transformaciones más relevantes, necesarias para una mayor equidad distributiva, poniéndole un

sello conservador a las democracias anteriormente existentes entre los países latinoamericanos. Las democracias de nuevo cuño que asoman luego del escenario neoliberal de los 90 —por caso Bolivia, Ecuador y Venezuela, aunque no únicamente— confrontarían con la democracia liberal, en tanto permitirían el “empoderamiento” de los movimientos sociales y de las comunidades.

En el segundo capítulo, Marli Da Costa y Ricardo Hermany se encargan de un tema cuya conexión con la temática del libro no es evidente. Los autores proponen un cambio de paradigma para lograr reducir la exclusión de los niños y adolescentes en sociedades multiculturales como la brasileña. El fenómeno de la delincuencia juvenil parece asociado a estas formas de exclusión, y son necesarios —según los autores— actores con una fuerte voluntad política para acercar a los jóvenes excluidos a los derechos fundamentales, y a niveles mínimos de dignidad.

Nuria Belloso Martín analiza en el tercer capítulo las diferentes acepciones de “ciudadanía”, dado el carácter polisémico del término. En un tono ensayístico y especulativo, intenta integrar los conceptos de ciudadanía, democracia y constitución, con la necesidad de incorporar en la enseñanza media una disciplina curricular relacionada con la educación cívica y la formación ciudadana.

Eloísa del Pino y Juan Ramos escriben el cuarto capítulo, en el cual recorren el surgimiento y desarrollo del Estado de

Bienestar español, sosteniendo que el mismo fue forjado tardíamente en relación a sus pares europeos, y bajo una dinámica cambiante de sucesivos procesos de ampliación y recorte. Como preludio a la actual crisis económica europea y española, los autores advierten sobre la fuerte tensión a la que se encuentra sometido el Estado de Bienestar español en la actualidad. El debate es entre las posturas que intentan ampliarlo hacia el modelo escandinavo y quienes pretenden efectuar procesos de recorte siguiendo el modelo anglosajón.

Andrés Daín escribe el quinto capítulo, en el cual somete a un examen crítico la concepción de ciudadanía *marshalliana*, en la medida en que ésta representa una concepción típicamente liberal, carente de pautas de acción para la participación activa de los ciudadanos. La concepción de Marshall supone un ciudadano pasivo, dotado de derechos que garantizan la igualdad de oportunidades, pero sujeto —como en el caso de las sociedades latinoamericanas— a altos niveles de desigualdad social y económica y de marginalidad. En este contexto, la ciudadanía *marshalliana* no es garantía alguna de una tendencia hacia una mayor igualdad sustantiva, toda vez que no garantiza el verdadero resultado del goce de los derechos formales. El autor sostiene esta versión crítica, y la acompaña de una prescripción: en sociedades como las latinoamericanas, el concepto de ciudadanía debe estar dotado de pautas de acción, para forjar a un ciudadano activo, participativo, que promueva un sistema económico alternativo al mercado, que sea capaz de garantizar un nivel material elemental al conjunto de los ciudadanos.

En el sexto capítulo, Alcira Durán repasa las propuestas de Benjamin Barber respecto a su modelo de democracia fuerte. La autora propone un modelo alterna-

tivo al de la democracia liberal, impulsando la resolución de los conflictos a través de la participación activa de los ciudadanos en lugar de la apatía característica del sujeto liberal. En consecuencia, el capítulo de Durán adopta un sesgo normativo en favor del modelo de Barber, y desarrolla argumentos en favor del mismo. La crítica a la forma liberal de la democracia subyace a lo largo del capítulo, concluyendo la autora en una propuesta similar a la de Barber para aplicar su modelo de democracia en escala local, nacional e internacional.

El séptimo capítulo corresponde a Zenaida Garay Reyna. Allí la autora analiza las propuestas de Boaventura de Sousa Santos respecto a lo que este autor ha dado en llamar la “transición paradigmática”. Estas propuestas son analizadas a la luz de la cultura política occidental como un conjunto de “relaciones de sentido o constelaciones” que determinan los significados que la sociedad asigna a términos como ciudadanía, derechos humanos, secularización, Estado, sociedad civil, entre otros. La autora plantea este análisis dentro de una disputa epistemológica más amplia que implica la lucha Norte-Sur por la validación del conocimiento. En ese sentido, analiza las propuestas del autor portugués para conseguir una democracia participativa e incluyente que supere al modelo tradicional liberal de democracia, un sistema que promueva la acción colectiva, articulando a los partidos políticos con movimientos sociales (indígenas, feministas, campesinos, entre otros) cuyas reivindicaciones puedan trascender las fronteras nacionales y adquirir una dimensión global para lograr una forma de resistencia a las presiones de la “globalización hegemónica”.

Hugo Pizarro escribe el octavo capítulo. En este ensayo, el autor se propone caracterizar —a la luz del ascenso de

Hugo Chávez en Venezuela— a los nuevos caudillismos surgidos durante los últimos años en varios países latinoamericanos. Estos liderazgos dotan a las democracias de un “particular sentido”, pero a la vez reviven viejas prácticas que pretenden superar, como el clientelismo, la corrupción y el autoritarismo. En suma, el “neocaudillismo” es una forma nueva de liderazgo, pero con viejos vicios. En su lugar, el autor sostiene la necesidad de contar con una ciudadanía activa y un Estado sujeto al imperio de la ley.

En el décimo capítulo Silvina Irusta intenta “abordar la problemática de la representación y sus límites”. La autora repasa el concepto de representación (como paradoja) desde la polis griega — en la cual la representación era auto-representación— hasta la modernidad, pasando por clásicos como Hobbes y Rousseau. Finalmente, a partir del análisis de Laclau, la autora sostiene que no es posible “radicalizar la democracia” sin

reconocer que no es posible la política sin la representación.

Daniela Kunz aborda en el último capítulo la disputa entre dos concepciones de la democracia en el ámbito de la OEA. La autora señala que la posición sostenida por dicha organización interamericana ha sido funcional a los intereses hemisféricos de los Estados Unidos y está fuertemente vinculada a la idea de la democracia liberal representativa. Esta concepción ha sido disputada por el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, que bajo el gobierno de Hugo Chávez ha propuesto la democracia participativa como una alternativa capaz de superar la falsa asociación entre democracia y desarrollo económico capitalista. Según la autora “la concepción venezolano-bolivariana de la democracia estaría resignificando a la democracia liberal representativa sostenida en el marco de la OEA hasta fines de los noventa”.

El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos

Stephen Holmes y Cass R. Sunstein

Buenos Aires, Siglo XXI, 2011, 252 páginas

Nadia E. Arno

Holmes y Sunstein presentan en su libro *El costo de los derechos* un argumento novedoso y original: la libertad depende de los impuestos, porque todos los derechos cuestan dinero. En concreto, no importa cuántos derechos el Estado garantice formalmente sino los recursos con los que cuenta para velar por ellos y efectivizar su cumplimiento. Por esta razón, cuántos más recursos cuente el Estado para garantizar la protección de los derechos individuales, mayor será la libertad de la que gocen los ciudadanos.

El argumento principal de este libro expone como incorrecta una típica afirmación que indica que los únicos derechos que insumen costos estatales para su cumplimiento son los derechos sociales. Por el contrario, Holmes y Sunstein proponen que todos los derechos que garantiza el Estado tienen un costo. Este costo es financiado con recursos monetarios obtenidos a través de la recaudación de impuestos y son destinados a financiar organismos estatales que permitan controlar que los derechos sean observados y se sancione su incumplimiento.

Los autores comienzan por proponer que la dicotomía entre derechos negativos y positivos es infructífera. En la teoría, la literatura identifica a los primeros con la inacción estatal que se orienta a asegurar la libertad, mientras que los segundos incentivan la intervención del Estado para garantizar la igualdad. Sin embargo, dado que para los autores “los derechos y las libertades individuales de-

penden fundamentalmente de una acción estatal vigorosa” (p. 33), todos los derechos son positivos en tanto necesitan acciones estatales que garanticen su cumplimiento.

La financiación de los costos de los derechos se lleva a cabo a través de las recaudaciones impositivas. El argumento presentado por Holmes y Sunstein plantea dos importantes *trade off*. El primero se basa en la relación entre la cantidad de impuestos que se pagan y el alcance de la protección de derechos. La idea principal es que la capacidad del Estado de recaudar impuestos y de garantizar derechos a sus ciudadanos está positivamente relacionada. Esto revela en última instancia la posible inconveniencia de una reducción impositiva, ya que pondría en juego la plena vigencia efectiva de los derechos. El segundo *trade off* se relaciona con la asignación de los escasos recursos estatales que permiten garantizar el cumplimiento de los derechos. Dado que los recursos estatales son bienes limitados, su asignación siempre presupone una decisión distributiva basada en el establecimiento de un orden de prioridades en el cual algunos derechos son más fundamentales que otros. Así, asignar mayores recursos al cumplimiento de un derecho conlleva la decisión de conceder menos recursos al cumplimiento de unos u otros.

Como consecuencia del segundo *trade off*, que da cuenta de la necesidad de tomar decisiones sobre la asignación de recursos escasos, los autores sostienen

que los derechos son relativos. El poder judicial debe tomar en cuenta que la defensa de ciertos derechos sobre otros conlleva consecuencias distributivas que afectan a otras ramas de gobierno. Por esta razón, dado que los derechos tienen un costo, no pueden ser absolutos: “Si los derechos tienen costos, entonces la exigibilidad de los derechos siempre tendrá en cuenta el interés de los contribuyentes en ahorrar dinero” (p. 120).

A su vez, los autores destacan que la escasez de recursos estatales produce la necesidad de realizar concesiones en pos de garantizar la mayor extensión posible de derechos. Además, señalan que la interpretación y aplicación empírica de los derechos tiene un correlato con el contexto en el cual se desarrollan. Por esta razón, aun aquellos derechos que tienen un valor intrínseco por sí mismos frecuentemente relacionado con los valores que la sociedad considera esenciales, tienen un costo de oportunidad. Por eso, dadas las limitaciones financieras que enfrentan los estados, a menudo es necesario que se hagan concesiones. La cuestión fundamental respecto de este tema es “... preguntarnos qué paquete de derechos y responsabilidades complementarios, en concreto, tiene mayores probabilidades de conferir los máximos beneficios a la sociedad que lo financie” (p. 194).

El libro presenta dos argumentos especialmente interesantes. El primero es que los derechos consagrados en las constituciones y regímenes de derechos de los distintos países son igual de importantes que los recursos que se destinan a hacerlos efectivos. El segundo argumento

destacable es que todos los derechos cuestan dinero y su financiación debe ser afrontada por todos los ciudadanos. Por lo tanto, la mera inacción estatal para garantizar derechos considerados “negativos” es al menos insuficiente, mientras que en el peor de los casos institucionaliza y da forma a una desigualdad que se afianza más con la inacción estatal. De esta forma, la cuestión principal que ocupa el centro de la discusión es qué forma debe tomar la intervención estatal para que sea adecuada y cumpla conjuntamente con los principios de libertad e igualdad.

El principal logro de este interesante libro es que logra develar los “costos ocultos” de los derechos, especialmente de aquellos que los norteamericanos creen gratuitos (por ejemplo el derecho a la propiedad privada y el derecho a la libre expresión). Los autores logran esto destacando el rol del Estado en la protección de los derechos individuales que la literatura suele caracterizar como derechos negativos. Esto propone dos conclusiones fundamentales. La primera es que la libertad depende del rol que adopte el Estado para defenderla, y la segunda es que los derechos dependen de los impuestos que recaude el Estado para financiar su activismo. Además, resulta un trabajo interesante porque explora otras dos cuestiones fundamentales. Por un lado, pone de manifiesto la necesidad de reflexionar sobre cómo se asignan los recursos en relación con la defensa de los derechos individuales. Por el otro lado, plantea una relación aún no explorada entre las finanzas públicas y los derechos individuales como una cuestión principal.

La modernidad global: una revolución copernicana en los asuntos humanos

Fernando Iglesias

Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 2011, 512 páginas

Mariano Roca

Lejos de los clichés y de las visiones conspirativas que caracterizan tanto a la izquierda tercermundista como al chauvinismo primermundista, Fernando Iglesias se propone analizar las profundas transformaciones que vive la humanidad desde una original perspectiva. A lo largo de los diez capítulos de *La modernidad global*, el autor se sumerge en los distintos fenómenos asociados al proceso de globalización. Lo hace a través de un minucioso estudio crítico de las teorías que desde distintas disciplinas sociales han abordado este complejo escenario. Al tiempo que cuestiona el fundamentalismo de mercado reinante, advierte acerca del riesgo de caer en un fundamentalismo de signo opuesto, el nacionalista, que no hace más que obstaculizar la necesaria democratización de la toma de decisiones a escala global que debería ser la contratara del actual modelo regido por la hegemonía de las finanzas. “Todo se ha globalizado menos la democracia”, advierte el autor citando una frase del periodista británico George Monbiot (p. 233).

“La globalización no lleva al fin de las naciones, sino a la pérdida de su monopolio de los asuntos públicos, económicos, identitarios y culturales” (p. 40), considera Iglesias, quien caracteriza el actual período histórico como aquel en que “una *nueva economía inmaterial* basada en factores intangibles se desarrolla en un mundo en el cual el territorio desaparece como fuente de valor” (p. 29). Esta pérdida de primacía de las categorías espaciales trae consigo una problematiza-

ción del concepto de identidad, ya que la pérdida de centralidad del territorio abre camino, por un lado, al cosmopolitismo y a la universalización de un conjunto de valores vinculados con los derechos humanos, pero encierra al mismo tiempo la tentación y el peligro del afianzamiento de una ideología victimista que se recluye en el tribalismo nacionalista, subnacionalista o continentalista.

En el plano de las relaciones de producción, el autor destaca el “fin del trabajo físico-repetitivo de tipo manufacturero-industrial” (p. 258). En un mundo postindustrial cobran particular relevancia los denominados “factores KIDCIS”, acrónimo formado por las iniciales de las palabras *knowledge* (conocimiento), *information* (información), *diversity* (diversidad), *communication* (comunicación), *innovation* (innovación) y *subjectivity* (subjectividad). Al desatender estos profundos cambios en el mundo del trabajo, el viejo esquema de la teoría de clases marxista comete un error de diagnóstico: en lugar de concentrarse, como en el pasado, en el combate a la burguesía propietaria de los medios de producción, lo que es necesario comprender hoy es quién controla la cadena de valor que incorpora los citados factores inmateriales al proceso de maximización de las ganancias. El rol que asumen los técnicos y los *managers* en la toma de decisiones dentro de las corporaciones privadas transnacionales desplaza a los propietarios de esas empresas como actores centrales.

Ajuicio de Iglesias, ha quedado atrás en la historia la encarnizada lucha de clases entre la burguesía industrial y el proletariado manufacturero; a lo que asistimos en la actualidad es a la hegemonía de un conjunto de actores globales, des-territorializados, sobre los viejos sistemas territoriales que han quedado obsoletos. Como una suerte de Frankenstein que escapa de las manos de su inventor y adquiere una propia autonomía, en este nuevo régimen lo que se produce es la hegemonía del sistema económico-financiero sobre sus creadores, los seres humanos. La tensión entre economía y política, con un claro predominio de la primera sobre la segunda, es la marca distintiva de la actual etapa de la modernidad. Es por ello que, frente a los egoísmos nacionales que se niegan a abandonar el centro de la escena política, Iglesias reclama el surgimiento de un “orden democrático de escala mundial e índole cosmopolita” (p. 467). Lo que en cambio se ha consolidado, bajo la fachada del “consenso neoliberalista” instaurado hace tres décadas a partir de la evidente crisis del keynesianismo, ha sido un matrimonio de conveniencia entre el primer sistema global realmente existente, el financiero, y un neo-conservadurismo político de tipo nacionalista. Son claros representantes de este esquema el ex presidente estadounidense Ronald Reagan, su socia británica Margaret Thatcher y, más recientemente, George W. Bush, cuyo gobierno condujo a los Estados Unidos y sus aliados —luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001— a una cruzada mundial contra el terrorismo, al tiempo que se incubaba en el país la peor crisis económica desde la Gran Depresión de los años 30, que tras su estallido en 2008 arrastraría consigo al resto del planeta.

Retomando el debate que durante décadas desveló a los intelectuales mar-

xistas, el autor desnuda un hecho que explica en parte la actual crisis de la izquierda en las sociedades avanzadas, y es la desaparición de los antiguos sujetos revolucionarios, los trabajadores, quienes manifiestan —particularmente aquellos que cuentan con menor calificación para adaptarse a la nueva economía global— un creciente acercamiento al conservadurismo político y una tendencia a caer en los brazos del populismo nacionalista. Es así como explica la deriva reaccionaria de los sindicatos europeos y las enérgicas protestas de los granjeros del Primer Mundo, identificados en la figura emblemática del francés José Bové, cuyos reclamos contra la globalización tienen el objeto de preservar los subsidios y las barreras arancelarias que los protegen de la competencia de los productores de los países del Tercer Mundo. ¿Cómo explica Iglesias esta “derechización” de los sectores populares del medio rural y urbano en las sociedades más avanzadas? Su respuesta es una contraposición entre las “posiciones reaccionarias” de estos representantes de las viejas labores manuales y repetitivas, y las “posiciones políticas más avanzadas y cosmopolitas” que ostentan quienes han logrado abrirse paso de manera exitosa en la nueva economía inmaterial y que no son otros que los “productores de factores KIDCIS”.

En un mundo que marcha inexorablemente hacia la unificación, Iglesias se detiene, sobre el final de su obra, en las consecuencias de una polarización política cuya definición sellará el éxito o fracaso de las futuras generaciones. Se refiere a la tensión existente entre una perspectiva progresista, moderna, pro-global y universalista, y una visión conservadora, antimoderna, nacionalista y globalifóbica. Como potenciales actores del primer campo identifica la convergencia de sectores ligados a la socialdemocracia, el

liberalismo (por oposición al “neoliberalismo”) y una parte del socialcristianismo; mientras que los representantes de la vereda opuesta se distribuyen de manera confusa por todo el arco político. Ya no se trata, entonces, del tradicional “eje espacial derecha-izquierda”, sino de un nuevo “eje temporal pasado-presente-futuro” cuya difícil convivencia es el signo característico del actual período de transición hacia una verdadera globalización política que sólo se conseguirá en caso de un triunfo de las fuerzas que vuelcan su mirada hacia el futuro.

Frente al peligro que en el inicio del Tercer Milenio encarnan las “estrategias zombie-nacionalistas” que perciben a la globalización como una amenaza externa y prefieren encerrarse en sus fronteras, el autor propugna la instauración de un verdadero “republicanismo democrático” a escala global. Los sectores que Iglesias identifica con el “victimismo tercermundista” y el “chauvinismo de bienestar” se niegan a abandonar sus obsoletas estructuras mentales y siguen apostando a las políticas proteccionistas de “arruinar a los vecinos”, reto-

mando una definición del propio Keynes (c. 10). Por el contrario, el advenimiento de una Era Global, que ponga fin a un mundo cuyo centro organizativo y axiológico gira en torno al principio de la soberanía nacional, deberá profundizar el concepto de *global governance* que comienza a prevalecer en ciertas instituciones de carácter transnacional, entre las que Iglesias menciona a la Unión Europea, una todavía imperfecta Corte Penal Internacional y una Organización de las Naciones Unidas necesitada de una urgente reforma. No conforme con estos tímidos ensayos, el autor propone la instauración de un “régimen democrático global” basado en un “sistema republicano parlamentario”, que permita la extensión del voto universal y del principio mayoritario a escala mundial. En una sociedad cosmopolita, con ciudadanos que se conciben a sí mismos como “ciudadanos del mundo”, ese sería —en opinión del autor de *La modernidad global*— el paso natural para garantizar la representación de toda la humanidad en el proceso de toma de decisiones que afectan al planeta en su conjunto.

La política en tiempos de los Kirchner

Andrés Malamud y Miguel De Luca (coordinadores)

Eudeba, Buenos Aires, 2011, 331 páginas.

Hernán Pablo Toppi

Esta reseña se escribe en marzo de 2012, casi nueve años después del inicio del ciclo kirchnerista en la política argentina. Como señala Luis Tonelli en el prefacio al libro, durante este período el kirchnerismo produjo suficiente realidad como para ser interpelada analíticamente y sistemáticamente desde la ciencia política. Con este fin, Andrés Malamud y Miguel De Luca compilan un balance de la política en tiempos de los Kirchner. Para esta tarea, convocaron a una veintena de politólogos con perspectivas de estudio y posturas diferentes, para que desde sus visiones y problemáticas de investigación respondieran a cuatro preguntas: ¿Qué cambió entre 2003 y 2011? ¿Y qué no cambió? ¿Cuáles fueron los actores centrales y los hitos que marcaron esta etapa? ¿Qué perspectivas se avizoran para el futuro? Los capítulos son divididos en cuatro secciones: Instituciones de gobierno, Actores y procesos políticos, Actores sociales y Políticas públicas.

La sección inicial comienza con el trabajo de Mario Serrafiero titulado “Presidencia y vicepresidencia: otra difícil combinación”. El capítulo analiza la manera en que se forjaron las diferentes fórmulas presidenciales desde 1983 hasta las de los dos primeros gobiernos kirchneristas. En estos últimos, el autor encuentra un origen común (electoralista), una dinámica común (presencia de conflictos) pero con un final distinto: mientras que la relación Kirchner-Scioli desembocó a pesar de las diferencias, en una subordi-

nación del vicepresidente hacia la presidencia, la situación fue diferente en el binomio Fernández de Kirchner-Cobos pues las disputas llevaron a un quiebre total en el trato. Miguel De Luca describe en “Del príncipe y sus secretarios. Cinco apuntes sobre gabinetes presidenciales en la Argentina reciente” las características y formas de funcionamiento de los gabinetes del Poder Ejecutivo Nacional entre 1983 y 2011. Se analizan los criterios para la selección de colaboradores y la relación entre las partes. Durante el kirchnerismo, se desprende la generación de gabinetes afines cuya dinámica dependía no de la totalidad sino del grupo de confianza del presidente. El tercer capítulo se llama “Control, concertación, crisis y cambio: Cuatro C para dos K en el Congreso Nacional” y fue escrito por Mark Jones y Juan Pablo Micozzi. En este trabajo se analizan diferentes dimensiones del funcionamiento del Congreso Nacional durante los gobiernos kirchneristas y en comparación a los procesos democráticos desde 1983. A tal fin se estudian las composiciones partidarias, el comportamiento de los bloques parlamentarios y el éxito legislativo del Poder Ejecutivo. Durante el kirchnerismo, la relación gobierno-oposición fue la que primó en la dinámica de un Parlamento donde el oficialismo logró mantener el control por méritos propios y por fragmentación opositora. Por su parte, Roberto Gargarella es el encargado de discutir sobre la Justicia. El autor presenta un examen a partir de dos suce-

sos paradigmáticos: los cambios introducidos en la composición de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y la reforma del Consejo de la Magistratura. El motivo de la selección de los casos no se debe únicamente al cambio sustantivo que conllevaron sino también a la aparente contradicción que se manifiesta entre ambos: mientras que la transformación de la Corte Suprema significaba una autolimitación del Poder Ejecutivo sobre la Justicia, los referidos al Consejo de la Magistratura expresaban un aumento del control sobre la Justicia. De esta manera, el trabajo busca explicar que las razones de este “giro” de la conducta del kirchnerismo frente al Poder Judicial se vincula con la desconfianza del oficialismo hacia las instituciones democráticas.

La segunda sección del libro comienza con un capítulo de María Inés Tula y Miguel De Luca en el que se evalúan diferentes características del escenario político-partidario argentino que han influido tanto en el sistema de partidos como en la dinámica partidaria para elegir candidatos. Para los autores, durante los años kirchneristas el sistema de partidos se ha encontrado dentro de un escenario desnacionalizado donde el peronismo logró mantener la preeminencia obteniendo incluso el respaldo de sectores de otros partidos políticos como fueron los “radicales K”. En términos de la selección de candidatos y en comparación con la etapa 1983-2001, la práctica de las internas ha sido la excepción más que la regla, fenómeno que viene a concluir con el estreno de las PASO en 2011. Entre otros aspectos positivos en los procesos de nominación de postulantes, los autores destacan el incremento de la participación femenina en posiciones legislativas y ejecutivas. Carla Carrizo escribe el capítulo “La política al interior de los partidos: peronismo, radicalismo y kirchnernis-

mo”. La autora afirma que los partidos políticos en el gobierno han presentado durante el período 2003-2011 una evolución autónoma respecto a los presidentes de turno, en términos de su dinámica intra-partidaria. Si bien tanto el radicalismo como el peronismo se encuentran fragmentados internamente, ya sea por la influencia de factores internos (incentivos de los actores) como externos (influencia gubernamental), el kirchnerismo desplegó dos estrategias: por un lado favoreció la proliferación de disidencias al interior del peronismo con la negociación directa con intendentes, por otro intentó neutralizar estos efectos por medio de la reforma política de 2010 con el fin de reordenar el sistema partidario y así poder institucionalizarse al interior del movimiento peronista para tener mayor control y regulación sobre la dinámica interna.

En “Las coaliciones kirchneristas” Javier Zelaznik describe características de los actores con los cuales el kirchnerismo conformó apoyos políticos y sociales en el período 2003-2010. El autor destaca la existencia de continuidades y novedades respecto a los respaldos tradicionales del peronismo, lo cual grafica el carácter complejo de la coalición kirchnerista. Las dimensiones estudiadas son la social, la electoral y la legislativa. En la primera, al sindicalismo se le ha sumado el respaldo de actores antes postergados, como los movimientos de derechos humanos y grupos piqueteros. En la segunda dimensión se aprecia la generación de alianzas con otros actores políticos, como fue el caso de sectores del radicalismo. Por último, a nivel legislativo se conformaron coaliciones multipartidistas con otros bloques para superar los casos donde se evidenciaba la fragmentación oficialista. En “Ni mucho gobierno de la opinión ni tanto regreso de la voluntad: bipartidismo recargado” Andrés Malamud sostiene que pese a la

debacle partidaria argentina post crisis de 2001, la amenaza de pulverizar el escenario político fue una falsa alarma ya que en los últimos años se ha manifestado una continuidad de los actores relevantes. Como consecuencia, se afirma que el sistema de partidos ha manifestado una persistencia sistémica al mantener una estructura bipartidista, encontrando al peronismo y al radicalismo como protagonistas centrales del mismo.

El capítulo firmado por Carlos Gervasoni parte de la idea general de que la política sub-nacional es política nacional y viceversa. Esto es así porque la fuente de recursos financieros para los gobernadores es el gobierno nacional, mientras que la fuente de apoyo político para el presidente son los jefes provinciales. La relación se construye por medio de las transferencias de recursos fiscales bajo el control nacional a cambio del respaldo político, transformando así a las provincias en estados rentísticos. Esta interacción se vuelve particularmente ventajosa en el caso de las provincias pequeñas o poco pobladas, como consecuencia de su desproporcionada representación en las cámaras del Congreso Nacional. Marcos Novaro es el autor de "La cultura política y el sentido común bajo el kirchnerismo". En este trabajo se estudia al kirchnerismo como proyecto "político-cultural" y de cómo impactó en la sociedad argentina. Por intermedio de temáticas como la justicia, los derechos humanos y el desarrollo, se atravesaron dos grandes etapas. Desde una donde se apreciaba un mensaje articulador de diferentes tradiciones a uno más homogéneo, orgánico y radicalizado en torno a lo simbólico que representaban las figuras de Néstor y Cristina Kirchner y desde el cual se pasó a enfrentar una batalla cultural y mediática contra todos los sectores críticos considerados como destituyentes.

Con el aporte de Alejandro Bonvecchi da inicio la tercera sección del libro. El trabajo lleva como título "Del gobierno de la emergencia al capitalismo selectivo: Las relaciones Estado-empresarios durante el kirchnerismo" y tiene como objetivo describir la relación de "doble nivel" entre el kirchnerismo y el empresariado, la cual se centraba en dos objetivos: el crecimiento económico y la utilización de herramientas vinculadas con la intervención estatal (algo completamente diferente a las experiencias gubernamentales pasadas). Ambos objetivos se obtienen pero a partir de una estrategia que dividió al empresariado y que generó la aparición de un capitalismo selectivo, donde el gobierno condicionó el otorgamiento de las oportunidades económicas a aquellos que aceptaron la mayor intervención estatal en la economía. Sebastián Etchemendy escribe "El sindicalismo argentino en la era pos-liberal (2003-2011)". El trabajo reivindica el papel de los sindicatos en la política argentina señalando que con el kirchnerismo el conflicto sindical reemplazó al conflicto social post crisis de 2001. De esta manera, la apertura de negociaciones colectivas, la tolerancia hacia el conflicto social y las políticas expansivas para el trabajo y la reindustrialización fueron muestras de la alianza tejida entre el gobierno y los sindicatos. No obstante, este escenario tuvo su lado negativo en términos de la reaparición de viejos vicios sindicales como la malversación de fondos y las disputas internas por el liderazgo sindical.

Sebastián Mauro y Federico Rossi son los encargados de analizar los movimientos y protestas sociales. La estrategia gubernamental de incorporación y cooptación le permitió a diferentes movimientos sociales el acceso a canales de decisión. Así, cuestiones específicas referidas a la desprotección social, los derechos

humanos, el medio ambiente o la seguridad pudieron formar parte de la agenda pública. Sin embargo, no todas las protestas sociales fueron aceptadas desde el gobierno, lo cual significó su enfrentamiento y persecución. “La madre de todas las batallas: el kirchnerismo y los medios de comunicación” es el nombre del capítulo de Philip Kitzberger. Aquí se analiza la relación entre ambas partes remarcándose que la misma ha exteriorizado un mayor conflicto en comparación a las administraciones de Alfonsín y Menem. El autor sostiene que ha habido dos grandes etapas: una donde la relación fue convencional respecto a lo sucedido en el pasado y otra donde surgió una batalla cada vez más radicalizada a nivel visual y escrito, siendo hitos del proceso el conflicto agrario y el debate sobre la Ley de Medios.

La última sección del libro comienza con el aporte de Martín Alessandro denominado “La reforma de la política en los años kirchneristas”. El trabajo revisa el proceso político hacia la Ley 26.571 “Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral” así como de las características y objetivos de su implementación. Los principales ejes que se mencionan de la reforma son la necesidad de reducir la fragmentación del sistema de partidos, la apertura de los partidos políticos a la sociedad en la selección de candidatos y el interés por una mayor transparencia y equidad en las campañas electorales. Gerardo Scherlis en “El kirchnerismo y las reglas de la competencia electoral: decisiones cruciales en la construcción de un proyecto político” evalúa la legislación electoral y la reforma política implementada. El autor critica la precarización e imprevisibilidad de las reglas de juego producto de una estrategia de políticas innovadoras sobre el diseño electoral que

le permitió al kirchnerismo consolidarse en el gobierno. Desde la modificación del calendario electoral, pasando por las colectoras, el adelantamiento electoral, las candidaturas testimoniales hasta llegar a la reforma política fueron tácticas que beneficiaron al gobierno y limitaron el margen de acción de la oposición.

El capítulo rubricado por Germán Lodola estudia la relación entre tres niveles de gobierno (presidencia, gobernaciones e intendencias) a partir del análisis de tres factores: las instituciones fiscales, la política tributaria y la política financiera. Se demuestra la importancia que el Estado nacional ha adquirido como consecuencia de su mayor autoridad frente a las instituciones fiscales, al mismo tiempo que se ha dado una centralización de impuestos, y un canje y reestructuración de la deuda pública donde el primero se ha transformado en acreedor de los gobiernos subnacionales. Fabian Repetto nos informa sobre las políticas sociales en “Las políticas sociales de transferencia de ingresos: avances hacia una mayor equidad”. El autor argumenta la existencia de un mayor protagonismo estatal en procura de resolver problemas y cuentas pendientes con la sociedad argentina, lo cual se ha visto reflejado en una mejora general de indicadores de pobreza, trabajo y desigualdad. No obstante, no todo está hecho sino que continúa pendiente la generación de una matriz federal de política social que articule las diferentes acciones aisladas hechas hasta el momento.

La relación entre el poder político y las Fuerzas Armadas desde el año 2003, es la temática presentada por Jorge Battaglino en “Política de defensa y política militar durante el kirchnerismo”. El autor remarca los cambios devenidos en tres aspectos: el relanzamiento de juicios por violaciones a los derechos humanos, el desarrollo de medidas para el fortaleci-

miento del gobierno político sobre la defensa y el renovado interés político por asuntos de defensa nacional. Todas estas instancias, revelan una concepción del control civil sobre las Fuerzas Armadas bajo una estrategia de equilibrio. Elsa Llendóroz es la autora de “La política exterior de los gobiernos kirchneristas”. Ésta es dividida en dos grandes etapas durante el gobierno de Néstor Kirchner: una donde se intenta la reinserción internacional post crisis 2001. Otra donde surge un latinoamericanismo más pragmático que ideológico. Ambas etapas se caracterizan por el hecho de que su dinámica se dio por el “estilo” presidencial de decisión unipersonal, más que por el “contenido”. La presidencia de Cristina Kirchner siguió el mismo estilo de liderazgo, siendo el escenario subregional donde mayores éxitos se consiguieron.

La conclusión del libro cuenta con dos capítulos. El primero se llama “La fortaleza institucional argentina en 2003-2011”, a cargo de María Victoria Murillo. La autora remarca el carácter diverso de la experiencia kirchnerista en términos del respeto por las reglas formales, lo que demuestra que la Argentina continúa teniendo un diseño institucional con signos de debilidad. En el segundo, denominado “Materiales para el estudio del sistema político argentino (1999-2011)”, Javier Zelaznik proporciona una valiosísima compilación de datos sistematizados:

desde nóminas de funcionarios en los poderes Ejecutivo y Legislativo, pasando por resultados electorales y terminando con información sobre el funcionamiento y la composición parlamentaria.

El kirchnerismo es ya un hito dentro de nuestra historia política. En este sentido, creemos que el aporte que aquí hemos presentado es una obra de referencia obligada para analizar y discutir la última década argentina. Esto por los diferentes temas abordados, por la pluralidad de visiones y por la cantidad y calidad de información que proporciona de una manera sencilla para aquel que se acerca a su lectura. Esta virtuosa diversidad en la obra lleva a que uno como lector genere una constante discusión con las posturas de los autores, siendo éste un elemento que merece reconocimiento para el libro. Creemos, no obstante, que en el trabajo hay tres puntos que han faltado y que deben ser estudiados. Los dos primeros refieren a características claves del kirchnerismo con méritos para un capítulo exclusivo y que no se han encontrado: la dinámica económica y el liderazgo. La tercera se vincula a la ausencia de un balance general de lo señalado por todos los autores. Ya sea un caso o el otro, consideramos que el libro debe ser visto como un puntapié inicial y fundamental para futuras investigaciones. Para afirmar posturas, para refutar otras o para indagar sobre temáticas aún no investigadas en profundidad.

COLABORACIONES

Los trabajos con pedido de publicación deben ser remitidos a Revista SAAP, Castex 3217 (1425), Ciudad de Buenos Aires, Argentina, o bien mediante comunicación electrónica a secretaria@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. Deben presentarse dos copias en papel y una electrónica.
2. 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.
3. 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.
4. 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).

5. 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.

6. 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.

7. Los trabajos de los autores serán sometidos a referato anónimo.

8. En ningún caso serán devueltos los originales.

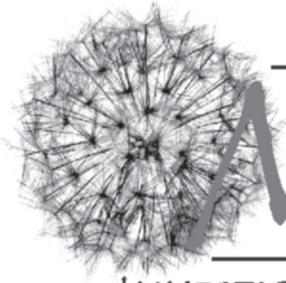
La *Revista SAAP* aparece en los siguientes catálogos y bases de datos:

- Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Conicet)
- Latindex
- SciELO Argentina
- Dialnet
- Ulrich



Lean en los ratos libres. Inventen historias, charlen, hagan la tarea juntos. Es importante que mires los cuadernos, y que pases periódicamente por la escuela a preguntarle al docente cómo van las cosas. **Su educación escolar también está en tus manos.**

ISSN 1851-9431



MIRÍADA

INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS SOCIALES
IDICSO – INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES – UNIVERSIDAD DEL SALVADOR
MIRÍADA. AÑO 3 NO 6 (2010)

Artículos

Democracia, Sociedad Civil y Participación Popular en América Latina. **M. Carter.**

Arte Comunitario: criterios para su definición. **M. Nardone.**

El pensamiento de Merleau Ponty: la importancia de la percepción,
F. Dasilva.

Prácticas de ciudadanía y gobierno urbano en las ciudades europeas, **M. García.**

Comunicaciones

Arturo Jauretche vs. Gino Germani. La clase media argentina,
M. I. Padilla.

Reseñas

Actividades del IDICSO



UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

AMÉRICALATINAHOY

Revista de Ciencias Sociales



Vol. 60, abril del 2012

PARAGUAY

Luis Uharte Pozas: *El proceso de democratización paraguayo: avances y resistencias.*

Diego Abente Brun: *Estatalidad y calidad de la democracia en Paraguay.*

Luis Antonio Fretes Carreas: *La consolidación democrática en Paraguay.*

Sarah Patricia Cerna Villagra: *«Yvi marae'ỹ»: el conflicto del Estado con los pueblos indígenas en Paraguay.*

Liliana Duarte Recalde: *Variaciones en el comportamiento electoral en Paraguay.*

Luis Ortiz Sandoval: *Bilingüismo y Educación: La diferenciación social de la lengua escolar.*

VARIA

Luis Fernando Angosto Ferrández: *Participación y representación indígena en los procesos electorales venezolanos.*

Jorge Alberto López Arévalo y Óscar Peláez Herreros: *Análisis de convergencia económica en el interior de Chiapas: municipios, regiones e inconsistencias aparentes.*

NOTICIAS DE LIBROS

Realizadas por Manuel Alcántara, María José Cascante, Flavia Freidenberg, Martha Liliana Gutiérrez Salazar, Hugo Marcos Marné, Fernando Pedrosa Raisky, Mara Pegoraro, Anibal Pérez-Liñán, Daniela Lucía Vargas Moreno, Mabel Villalba Portillo, Carlos Vázquez Ferrel.

DISPONIBLES A TEXTO COMPLETO TODOS LOS ARTICULOS DE
AMÉRICA LATINA HOY EN
<http://www.usal.es/~iberoame/americalatinahoy/index.htm>



AMÉRICA LATINA HOY se publica tres veces al año (abril, agosto y diciembre) y se incluye sistemáticamente en las bases de datos e índices bibliográficos: ISOC-América Latina, Réseau Amérique-Latine, Ulrich's, Catálogo Latindex, Handbook of Latin American Studies (HLAS), Hispanic American Periodical Index (HAPI), Directory of Open Access Journal (DOAJ), International Bibliography of the Social Sciences (IBSS), REDALyC y DIALNET.

Esta es una publicación del Instituto de Iberoamérica,
con Ediciones Universidad de Salamanca

latin hoy@usal.es

ISSN: 1130-2887