

# Sudamérica

*Revista de Ciencias Sociales*

**DOSSIER**

**Política subnacional, perspectivas  
teóricas y desafíos empíricos**



FACULTAD DE HUMANIDADES | DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA

**SUDAMÉRICA: Revista de Ciencias Sociales**

Departamento de Sociología

Facultad de Humanidades - Universidad Nacional de Mar del Plata.

**Correo electrónico: [revistasudamerica@mdp.edu.ar](mailto:revistasudamerica@mdp.edu.ar)**

**Web: <http://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/sudamerica>**

**ISSN 2250-7779 (Versión impresa)**

**ISSN 2314-1174 (Versión en línea)**

Sudamérica es una revista del Departamento de Sociología, Facultad de Humanidades, de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Sus páginas son un espacio de difusión para investigaciones académicas de las más variadas temáticas en el campo de las ciencias sociales.

Los artículos, ensayos y reseñas de libros publicados en Sudamérica, son seleccionados por el Cuerpo de Árbitros de la Revista. Están protegidos por el Registro Nacional de Propiedad Intelectual, y su reproducción en cualquier medio, incluido el electrónico, debe ser autorizado por los editores. La Dirección no se responsabiliza por las opiniones vertidas en los artículos firmados.

Por correspondencia y/o canje dirigirse a: Departamento de Sociología |  
Funes 3350 (7600) Mar del Plata | Argentina

**Impreso en:** Pincú, Funes 3289, Mar del Plata

Julio de 2017

# Revista Sudamérica

## **Director:**

Dr. Enrique Andriotti Romanín, UNMDP, Argentina

## **Secretaria de Redacción:**

Dra. Cintia Rodrigo, UNMDP, Argentina

## **Comité Editorial**

Dr. Gustavo Salerno, UNMDP, Argentina  
Dra. Cecilia Rustoyburu, UNMDP, Argentina  
Dra. Ivonne Barragan, UBA, Argentina  
Dr. Federico Lorenc Valcarce, UBA-UNMDP, Argentina  
Dr. Oscar Aelo, UNMDP, Argentina  
Dra. Cintia Rodrigo, UNMDP, Argentina  
Dr. Lucas Martín, UNMDP, Argentina  
Lic. Javier Pelacoff, UBA-UNMDP, Argentina  
Dra. María Laura Canestraro, UNMDP, Argentina  
Lic. Germán Pérez, UNMDP, Argentina  
Dra. Andrea Torricella, UNMDP, Argentina  
Dra. Inés Pérez, UNMDP, Argentina

## **Comité de Asesores**

Dr. Carlos Quenan, Institut des Ameriques, Francia  
Dra. Marcela Ferrari, UNMDP, Argentina  
Dra. Adriana Álvarez, UNMDP, Argentina  
Dr. Federico Lorenz, IDES, Argentina  
Dra. Ivonne Barragan, UBA, Argentina  
Dra. Silvina Merenson, UNSAM, Argentina  
Mg. Elisa Pastoriza, UNMDP, Argentina  
Dr. Alejandro Hugo Del Valle, UNMdP, Argentina  
Dra. Maria Antonia Muñoz, UNLP, Argentina  
Dr. Eduardo Chavez Molina, UBA-UNMDP, Argentina  
Dr. Marcelo Boado, Universidad de la República, Uruguay  
Dr. Gabriel Kessler, UNLP, Argentina  
Dr. German Soprano, UNQui-UNLP, Argentina  
Dr. Ana Castellani, UNS, Argentina  
Dr. Denis Merklen, EHES, París, France  
Dra. Laura Gomes, Universidade Federal Fluminense, Brasil  
Prof. Alberto Minujin, New School University, Estados Unidos  
Dr. Ernesto Meccia, UBA-UNL, Argentina  
Dr. Antonio Elizalde, Univ. Bolivariana, Chile  
Dr. Anibal Viguera, UNMDP, Argentina  
Lic. Norberto Alvarez, UNMDP, Argentina  
Dra. Fernanda Torres, UNMDP-UNLP, Argentina

**AUTORIDADES UNIVERSIDAD NACIONAL DE MAR DEL PLATA**

**RECTOR**

Lic. Francisco MOREA

**VICERECTOR**

Ing. Raúl CONDE

**FACULTAD DE HUMANIDADES**

**DECANA**

Dra. María del Carmen Coira

**VICEDECANA**

Lic. Silvia Sleimen

**DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA**

**COORDINADOR**

Dr. Federico Lorenc Valcarce

## **Editorial**

Un número nuevo aparece. Otra vez las páginas de nuestra revista cobran vigor y en ellas se entrelazan temas, enfoques y perspectivas diversas. También historias individuales y colectivas que permiten la construcción de un conocimiento que define nuestra práctica académica. Para nosotros/as, quienes hacemos Sudamérica, es un motivo de alegría y el resultado de un trabajo enorme, invisible y cotidiano que permite que un nuevo número llegue a ustedes.

Es un momento difícil para las revistas académicas de ciencias sociales en Argentina. En realidad, es un momento difícil para todos los/as investigadores/as en ciencias sociales: desde la llegada en 2015 de la Alianza Cambiemos al gobierno, se pusieron en marcha un conjunto de políticas de ajuste en el área de ciencia y técnica y se inició una campaña de desprestigio a la educación pública. Asimismo, distintos voceros cercanos al gobierno promovieron un discurso que tiene como objeto denostar las prácticas académicas de quienes nos dedicamos a investigar, que buscamos comprender los procesos sociales y políticos que estructuran la vida en sociedad, mediante la propuesta de un debate acerca de lo útil o inútil de la ciencia. Esto último no es casual. La propuesta de gubernamental reproduce las tendencias y corrientes de ideas que algunos sectores promueven para nuestros países y que se centran en la adopción de políticas contrarias a una noción de lo público, mientras propugnan la desarticulación de la intervención del Estado y su reemplazo por el “mercado” o “el sector privado”. En este contexto, Sudamérica aparece reforzando su apuesta como vehículo que promueve debates y el compromiso con la investigación de excelencia y calidad. Su carácter gratuito, en franca oposición a la mercantilización, busca defender la noción del derecho a publicar no como un beneficio para unos pocos, como un derecho de los investigadores, sino fundamentalmente de la sociedad. Asimismo, la continuidad de su doble formato es un modo de ratificar la pretensión de estar disponibles para un público más amplio. Pero, como es nuestra costumbre, redoblamos la apuesta: a partir de este número nuestra revista abandona su periodicidad anual para transformarse en una revista de carácter semestral. El desafío es enorme y tenemos mucho por hacer. Esperamos que este número les guste.

**Dr. Enrique Andriotti Romanin**

*Director Revista Sudamérica*

# Sumario

<b>DOSSIER:</b>	
<b>Política subnacional, perspectivas teóricas y desafíos empíricos</b>	<b>8</b>
<b>Presentación: Política subnacional, perspectivas teóricas y desafíos empíricos</b>	
<i>Cintia Rodrigo y Victoria Ortiz de Rozas</i>	<b>9</b>
<b>Estrategias de permanencia en sistemas subnacionales de partido predominante. El caso de Jujuy (1983-1999)</b>	
<i>Penélope Vaca Ávila</i>	<b>14</b>
<b>Densidad y pluralidad organizativa: las redes políticas del Frente Cívico de Santiago del Estero en las elecciones municipales (2010-2014)</b>	
<i>Hernán Campos</i>	<b>42</b>
<b>Crónicas de perpetuación... Procesos de Reelección en Municipios de Segunda Categoría en la Provincia del Chaco República Argentina 1995-2015</b>	
<i>Sergio David Valenzuela</i>	<b>67</b>
<b>La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y las provincias: Una aproximación a los casos de Santiago del Estero, Salta y Jujuy</b>	
<i>Ernesto Picco</i>	<b>91</b>
<b>ARTICULOS LIBRES:</b>	<b>113</b>
<b>Técnicas de gubernamentalidad y degradación de derechos. Análisis de programas laborales en Argentina</b>	
<i>Gerardo Avalle</i>	<b>114</b>
<b>RESEÑAS:</b>	
<b>Lorenz, Federico (2017): <i>Cenizas que te rodearon al caer</i></b>	
<i>Juliana Santos Ibañez</i>	<b>137</b>

<b>Van Dijck, José (2016): <i>La Cultura de la Conectividad</i></b>	
Mailen Garcia	<b>141</b>
<b>Índice de autores</b>	<b>144</b>
<b>Pautas para Autores</b>	<b>145</b>

## **DOSSIER**

### *Presentación: Política subnacional, perspectivas teóricas y desafíos empíricos*

**Presentación: Política subnacional, perspectivas teóricas y desafíos empíricos**

*Presentation: Subnational policy, theoretical perspectives and empirical challenges*

**Cintia Rodrigo**

(CONICET/UNMDP) – cinrodrigo@gmail.com

**Victoria Ortiz de Rozas**

(UNGS-CONICET) - victoriaderozas@gmail.com

Fecha de recepción: 15° de junio de 2017

Fecha de aprobación: 25 de junio de 2017

Este Dossier reúne un conjunto de trabajos discutidos en las II Jornadas de la Red de Estudios Sobre Política Subnacional en Argentina (REPSA), que tuvieron lugar en la Universidad Nacional de Mar del Plata, los días 14 y 15 de noviembre de 2016. La Red, integrada por investigadores e investigadoras de diferentes universidades, se creó en 2015 y, como resultado de sus primeras jornadas, ya cuenta con una compilación previa de trabajos elaborados a partir de distintas perspectivas disciplinares.

Los estudios sobre política provincial se han multiplicado en años recientes: desde distintas disciplinas, como la historia, la ciencia política, la sociología y la antropología política, se evidencia un interés creciente en el análisis de fenómenos políticos en la escala subnacional, tanto en Argentina como en otros países latinoamericanos. En este tipo de mirada, atenta a los ámbitos más específicos de producción de lo político locales o provinciales, asume la relativa autonomía de los procesos que tienen lugar en cada territorio o escala. Es decir que un ejercicio permanente asociado a este modo de pensar los fenómenos políticos consiste en desnaturalizar y problematizar la noción de escala, una categoría nativa del sentido común académico. Categoría que se ancla en un dato de partida, que es el diseño institucional de los regímenes federales. En ellos el juego político se establece en tres grandes escalas: nacional, provincial y municipal, entre las cuales se establece una estructura jerárquica que implica tanto funciones administrativas como competencias específicas. No obstante, esta manera de organizar las relaciones no implica que el modo de construir autoridad o poder

sea transparente, o idéntica, por el contrario, éstos son procesos opacos y complejos. En ese sentido resulta válido afirmar que la problemática de las escalas permea el análisis político desde siempre, pero son los estudios sobre territorios más delimitados los que permiten hacerla más evidente, ya que implican necesariamente indagar sobre los modos en que se definen concretamente dichas escalas.

En años recientes se ha comenzado a advertir con mayor claridad algunas limitaciones que las descripciones nacionalizantes suponen para el análisis de los procesos subnacionales. Es justamente esa constatación la que ha dado mayor impulso a una perspectiva subnacional que tiene como punto de partida la afirmación de que no se puede dar por sentada la existencia de una dinámica nacional homogénea, particular, previa, que luego sufre una transformación. Por el contrario, se comienza a extender la perspectiva que sostiene que son las dinámicas particulares, en su combinación, las que contribuyen a delinear las características de la política nacional.

El interés creciente por conocer las dinámicas subnacionales se ha traducido en la investigación de aspectos muy diversos de la actividad política. En este “giro subnacional” de los estudios políticos han comenzado a converger sociología, ciencia política, antropología e historia. Las disciplinas pioneras en este tipo de mirada atenta a los ámbitos más específicos son la antropología y la historia. Desde la historia política se han reconstruido dinámicas políticas provinciales durante la etapa formativa del Estado argentino y el peronismo, partiendo del cuestionamiento a los enfoques nacionalizantes. En la Ciencia Política la expansión de los estudios subnacionales refleja una tendencia originada en los principales centros de investigación a nivel mundial, que se orienta al análisis de las arenas subnacionales como unidades relativamente autónomas. Por su parte, la sociología se ha interesado en las trayectorias de los actores políticos, las formas de selección y reclutamiento de las elites políticas provinciales y las configuraciones organizacionales de los partidos provinciales.

Estos aportes disciplinares contribuyeron a consolidar un consenso académico sobre la especificidad que adquieren la democracia, el estado y los actores sociales en los distintos territorios, así como las relaciones complejas que se establecen entre las distintas arenas provinciales y locales, o incluso entre el nivel provincial y niveles de mayor agregación, como nacional o supranacional.

Lo que parece indicar este giro es, sobre todo, que hasta hace poco ha sido desatendido el peso que tienen las dinámicas particulares en configuraciones más generales. En dimensiones como el reclutamiento partidario, la selección de candidatos, la administración

de los recursos fiscales y la resolución de situaciones de crisis. También en la forma en que se configuran los vínculos entre el personal político y sus electores, las trayectorias de quienes conforman los elencos dirigentes, las historias de partidos y asociaciones. Todos estos fenómenos cada vez más son transformados en objeto de estudio. Así, los espacios subnacionales se presentan ahora más claramente como el locus por excelencia de la competencia política, donde se desarrollan interacciones que contribuyen a delinear los contornos de la política nacional. La recuperación del interjuego de escalas es uno de los aspectos más interesantes y fecundos que emergen de la creciente producción académica en este campo. Se ha comenzado a coincidir en que si puede señalarse una configuración general y abstracta—nacional— es sólo atendiendo al entretejimiento de procesos particulares, que se desarrollan en las arenas provinciales y municipales. Y también se hace cada vez más evidente la necesidad de contar con mayor cantidad de evidencia empírica para sostener casi cualquier afirmación sobre la dinámica nacional o, inversamente, de realizar generalizaciones más sólidas ancladas en descripciones ajustadas y no en meras hipótesis.

Sobre algunos de estos temas se organiza el presente dossier, que reúne cuatro artículos con temáticas dispares, que van desde procesos electorales y protesta social a modos de implementación de políticas públicas. En todos ellos se hace evidente lo enriquecedor que resulta para el análisis político contar con trabajo empírico sobre las realidades tan heterogéneas y complementarias que contribuyen a constituir articuladamente esa dimensión que denominamos como “nacional”. El artículo de Penélope Vaca Ávila, se interesa por los sistemas de partido predominantes en el nivel subnacional, a partir del caso de Jujuy, en donde el Partido Justicialista se mantuvo en el poder desde 1983 a 2015. Se trata de una cuestión clásica de la ciencia política, que la autora aborda de una manera novedosa, tanto por entretejer con una rica mirada histórica, como por incluir nuevas dimensiones o variables explicativas, tales como la protesta social y el faccionalismo. La estrategia del estudio de caso resulta vital para reconstruir las diferentes divisiones al interior del peronismo provincial, susceptibles de ser reconstruidas sólo con la profundidad que permite esta estrategia metodológica. La cuestión de la protesta social, ampliamente estudiada en este caso provincial, aparece desde otra dimensión al ser indagada desde la perspectiva de la capacidad del sistema político de procesar la conflictividad social. Una tercera variable considerada en la explicación de la formación de un partido predominante es la política multinivel, recuperando una cuestión recurrente en los estudios subnacionales. De ese modo, se ofrece una

mirada que articula procesos sociales y políticos en diferentes niveles, para dar cuenta de un fenómeno situado en la escala provincial; que, si bien es aplicado a un estudio de caso particular, tiene la potencialidad de ser aplicado a otros contextos provinciales. Compartiendo el interés por la cuestión de los regímenes políticos provinciales con partido predominante, el artículo de Hernán Campos adopta la perspectiva de la sociología política, lo cual le permite indagar en las características de la organización territorial de un partido político provincial, como es el caso del Frente Cívico de Santiago del Estero. Se trata de un caso paradigmático no tanto por la longevidad en el poder –desde 2005 hasta nuestros días- sino por la profusa penetración territorial de sus redes políticas, lo cual le permite obtener mayorías electorales notables. El autor se centra en las “redes de sociabilidad e intercambio” que nutren el partido gobernante, lo cual lo lleva a acercar la escala de observación al nivel municipal, de modo que su referente empírico principal son las últimas elecciones municipales, en las que se observó un avance de las redes radicales al interior del frente gobernante, en desmedro de las redes peronistas. A partir de la observación de este proceso electoral municipal, revela las lógicas imperantes al interior del oficialismo provincial, punto de partida para la observación que resulta sugestivo para otras latitudes provinciales. Por su parte, compartiendo esta perspectiva disciplinar Sergio Valenzuela se ocupa de analizar casos de reelección de intendentes en la Provincia de Chaco, una jurisdicción sobre la que el trabajo empírico es escaso, lo que hace que del artículo un aporte indiscutible al conocimiento de los procesos políticos subnacionales. La discusión sobre la relevancia de los ejecutivos municipales, de larga data en los estudios políticos, es retomada para apuntalar la indagación sobre casos de reelección en municipios de segunda categoría. A tal fin, describe el diseño institucional provincial, encuadrando en él la posibilidad de los intendentes de utilizar la reelección ilimitada. Luego, a partir de documentos y datos secundarios, genera una serie de hipótesis sobre las consecuencias en el sistema electoral de cada municipio para el período 1995-2015. Con un lenguaje anclado en la tradición de la ciencia política el autor identifica tanto una tendencia a la perpetuación como a la reelección indefinida en los municipios analizados. Quedarán pendientes otros aspectos, como el de conocer las motivaciones de estos actores, y algunas dimensiones enunciadas sobre el futuro del sistema de partidos en la provincia. El artículo de Ernesto Picco cierra el dossier con un trabajo que se corre de los procesos específicamente electorales o partidarios, en el que analiza la implementación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) en tres provincias del noroeste argentino, Santiago del Estero,

Salta y Jujuy; a partir de la premisa de que las realidades provinciales tienen sus propios sub-sistemas de medios articulados a las estructuras económicas y políticas de notable heterogeneidad. El autor se pregunta por el impacto de la legislación y las políticas públicas implementadas en los últimos años. Para ello identifica las transformaciones en los sistemas de medios y los cambios en torno a la promoción de la diversidad y pluralidad de voces en estas tres provincias, a partir de entrevistas y documentos oficiales. Contar con una descripción de cada realidad, articulada en ejes transversales que permiten cierta dosis de comparabilidad, es uno de los aportes más importantes del trabajo.

Esperamos que lectores y lectoras encuentren en este dossier un modo de acercarse a una perspectiva que viene ganando terreno en los últimos años, recuperando ambiciones tempranas del análisis histórico que fueron permeando en sucesivas etapas y capas a otras disciplinas. El desafío del diálogo interdisciplinario seguirá formando parte de las actividades organizadas desde la REPSA, de las que invitamos a participar, enriquecer y difundir, y que plasman ahora sus resultados en las páginas que la Revista Sudamérica nos brinda.

# **Estrategias de permanencia en sistemas subnacionales de partido predominante. El caso de Jujuy (1983-1999)<sup>1</sup>**

*Endurance strategies in predominant subnational party systems. The case of Jujuy (1983-1999)*

**Penélope Vaca Ávila**

(UNAJ-UNSAM) – pvacaavila@hotmail.com

## **Resumen:**

Mi artículo pretende identificar los principales factores de orden político que permiten sostener en el tiempo sistemas subnacionales de partidos de baja competitividad. Partiendo de un examen crítico de la literatura sobre sistemas de partidos, movimientos sociales y política multinivel propongo que los factores que favorecen el aumento de la competitividad, además del grado de desarrollo económico del distrito, son básicamente tres: la influencia del gobierno central, la incidencia de la acción colectiva y el faccionalismo interno. Los partidos provinciales que pretendan mantenerse en el poder a lo largo del tiempo deberán poder controlar estos tres factores.

Para ilustrar este argumento presento un estudio del caso de la provincia de Jujuy, una jurisdicción donde el Partido Justicialista (PJ) ha estado en el gobierno desde 1983 hasta 2015 y donde tanto la protesta social como el faccionalismo partidario se evidencian, a priori, con gran entidad. El artículo se centra en la etapa de mayor crisis política y económica del presente ciclo democrático (1983-1999). Todas estas circunstancias son favorables a la emergencia de la acción contenciosa de la sociedad civil y a las crisis intrapartidarias y, por ende, propicias para verificar el impacto de los factores explicativos identificados sobre la competitividad del sistema.

Mi investigación se sustenta en métodos mixtos y fuentes tanto cuantitativas como cualitativas.

## **Palabras clave:**

Política subnacional – sistema de partidos – protesta – faccionalismo – relaciones multinivel

## **Abstract:**

My article identifies the main political factors sustaining, over time, low competitiveness in subnational party systems. Based on a critical review of party systems, social movements and multilevel politics literature, I propose that the factors that increase competitiveness, other than an underlying

---

<sup>1</sup> El presente artículo fue presentado en las II Jornadas de la Red de Estudios en Política Subnacional en Argentina (REPSA), organizadas por la Universidad Nacional de Mar del Plata los días 14 y 15 de noviembre de 2016 y fue desarrollado en el marco del PICT 2014-1712 “Democracia, estado y relaciones estado-sociedad en las provincias argentinas”, Agencia Nacional de Promoción Científica.

context of economic development, are three: the influence of the central government, the incidence of collective action, and the splitting of internal factions. Provincial parties that intend to remain in power over time must be able to control them all.

To illustrate this idea, I present a case study of the Jujuy province, a jurisdiction where the Partido Justicialista (PJ) has been in power from 1983 to 2015 and where both social protest and partisan factionalism show great entity. The article focuses on the period of greatest political and economic crisis (1983-1999) within the current democratic cycle. All these circumstances favour the emergence of civil society contentious action and intraparty crises and are, therefore, pertinent to verify the impact of the identified explanatory factors on the competitiveness of the system.

My research is based on mixed methods and on qualitative as well as quantitative sources.

**Key words**

Subnational politics – party system – protest – factionalism – multilevel relations

Fecha de recepción: 26 de marzo de 2017

Fecha de aprobación: 10 de julio de 2017

## **1. Introducción**

Desde el influyente artículo de O'Donnell (1993), la heterogeneidad democrática intraestatal ha sido una preocupación creciente para la literatura sobre política subnacional. La principal dimensión evidenciada por esta literatura para calificar a algunas provincias como escasamente democráticas ha sido la nula o baja alternancia en el gobierno provincial de partidos políticos. En el caso argentino, este fenómeno es relevante por la gran incidencia que la baja competitividad subnacional tiene para la política en su conjunto, dado el alto grado de independencia constitucional de las provincias y la importante sobrerrepresentación de las más pequeñas y menos competitivas en la Cámaras nacionales. Pero esta situación de baja competitividad provincial no es característica de todas las jurisdicciones provinciales, sino solamente de algunas de ellas, conformando un escenario de marcado desequilibrio regional (Navarro, 2013).

Efectivamente encontramos, por un lado, una serie de distritos con economías más dinámicas e industrializadas, que se ubican geográficamente en el área central (CABA, Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe) y que presentan en general mayor competitividad. Por otro lado, se encuentran los distritos periféricos, de desarrollo capitalista más incipiente o menos diversificado, algunos de los cuales tienen como característica la concentración histórica del poder político en un partido<sup>2</sup>. Los resultados electorales para la categoría de gobernador entre 1983 y 2015 muestran que casi 2/3 de las provincias periféricas tienen baja competitividad<sup>3</sup>: seis tuvieron gobiernos ejecutivos del mismo signo político (Formosa, La Pampa, La Rioja, Neuquén, San Luís y Santa Cruz), cinco tuvieron cambio del partido en el gobierno una sola vez (Jujuy, Salta, Tucumán, Santiago del Estero y Río Negro). El resto de distritos periféricos y las provincias centrales. En las once provincias de baja competitividad, el Partido Justicialista (PJ) prevaleció en once y el Movimiento Popular Neuquino (MPN), en una. Encontramos así que la estructura socioeconómica no es el único factor relevante para determinar el nivel de competitividad de las provincias. Además, se ha tener en cuenta la influencia del gobierno central, como ya propuso Gibson (2005) y considerar otras variables políticas, como la incidencia de los

---

<sup>2</sup> Para la clasificación de las provincias en centrales y periféricas tomo la propuesta de Cao, Rubins y Vaca (2003).

<sup>3</sup> Considero que un sistema de partidos será poco competitivo si una misma etiqueta partidaria ha ganado las ocho elecciones para gobernador celebradas entre 1983 y 2015 o todas menos una.

movimientos sociales y las rupturas facciosas de los partidos en el gobierno.

Un estudio del caso de la provincia de Jujuy, donde el PJ ha estado en el gobierno desde 1983 hasta 2015 y donde tanto la protesta social como el faccionalismo partidario son significativos, ilustra mi argumento. Máxime en la etapa de mayor crisis política y económica del presente ciclo democrático (1983-1999), cuando las circunstancias son favorables a la emergencia de la acción contenciosa y a las crisis intrapartidarias.

Mi investigación se sustenta en métodos mixtos, ya que si bien la estructura del argumento proviene de un previo análisis de la teoría y sugiere una aproximación deductiva (King, 2000), los sistemas de partidos son configuraciones intrincadas de eventos y estructuras y ameritan una aproximación metodológica que tenga en cuenta esta particularidad. Mi trabajo trata, así, de identificar patrones complejos de causación, otorga significancia cultural e histórica a los fenómenos estudiados y avala una interacción permanente entre teoría y caso, características éstas de la tradición cualitativa (Ragin, 2008). Respecto de las fuentes, analizo datos electorales, realizo entrevistas semi-estructuradas a personalidades clave y reviso archivos periodísticos, además de trabajar sobre fuentes secundarias.

El artículo se estructura del siguiente modo: comienzo definiendo el marco teórico de referencia que me permite proponer un argumento sobre los factores que afectan la competitividad de los sistemas de partidos de las provincias periféricas (sección 2). Posteriormente, analizo las dinámicas dichos factores (protesta, faccionalismo y relaciones intergubernamentales) en Jujuy desde el comienzo de la crisis en 1988 hasta su fin en 1999 (sección 3). Finalizo proponiendo algunas conclusiones y sugiriendo ulteriores líneas de investigación (sección 4).

## **2. Baja competitividad en los sistemas de partidos subnacionales**

La definición de competitividad política ha sido debatida largamente por la literatura sobre democracia. Una forma de definir el concepto es demarcando la diferencia entre competencia y competitividad: “la competencia es una estructura o una regla del juego (siendo), la competitividad un estado particular de ese juego” (Sartori, 2005 [1976], pág. 264). Así, competencia sería uno de los requisitos necesarios para la existencia de un régimen democrático según la tradicional definición de democracia liberal (Dahl, 1961). Sin embargo, en una democracia puede haber largos períodos de tiempo sin reemplazo efectivo de partidos en el gobierno.

Sartori (2005) utiliza el parámetro de “frecuencia de alternancia en el poder de los partidos políticos en un período de tiempo” para esclarecer en qué medida la variación en el número de partidos afecta a la dinámica de la competencia. Así, los sistemas de partidos con baja competitividad podrán ser sistemas de partido único (existe un solo partido en el sistema), de partido hegemónico (existe más de un partido, pero sólo uno tiene posibilidad real de llegar al gobierno) o de partido predominante (aquel que por el momento obtiene una sistemática y considerable distancia electoral respecto del resto de adversarios). Los dos primeros casos se presentan principalmente en regímenes no democráticos. El de partido predominante se trata, sin embargo, de un sistema pluralista ya que no solo permite la existencia de partidos distintos, sino que éstos son legítimos competidores del partido principal, si bien, poco eficaces (Sartori, 2005:251). Un sistema de partido predominante es entonces aquel que consigue sucesivos gobiernos monocolor cuando confluyen dos condiciones: que el partido predominante no puede dar por descontada su victoria (esta debe ser forjada cada vez por más que su punto de partida sea cómodo) y que ésta se asienta tanto en su fortaleza electoral como en la dispersión o debilidad opositora (Navarro y Varetto, 2014:132). De esta definición se infiere que la situación de predominio debe entenderse siempre como una situación temporal.

Uno de los objetivos del presente trabajo es mostrar que los sistemas provinciales con nula o poca alternancia no necesariamente constituyen regímenes no democráticos, como propone mayoritariamente la literatura sobre democracia subnacional para América Latina (Fox 1994, Cornelius 1999, Gibson 2005, Durazo 2009, Souza 2009, Giraudy 2009, Gervasoni 2010 y Gibson 2012). Mi objetivo es aportar a este debate de forma indirecta pero, sobre todo, concentrar la mirada en las particulares dinámicas de la política subnacional en contextos de baja competitividad.

Las teorías sobre configuración y cambio de los sistemas de partidos pueden clasificarse en explicaciones que priorizan factores estructurales (Lipset y Rokkan, 1967), institucionales (Duverger, 1954) o que subrayan la capacidad de agencia de los actores políticos (Schattschneider, 1960). El enfoque sociológico propuesto por primera vez por Lipset y Rokkan (1967) sugiere que los sistemas de partidos modernos son el producto de los principales conflictos sociales acaecidos en los momentos históricos anteriores al momento en que se extiende la política de masas, estructurando el sistema político de forma durable y configurando sistemas de partidos que desde entonces permanecen “congelados” (Bornschieer, 2009:3). Esta explicación sobre la configuración del sistema es pertinente para situaciones donde los partidos presentan gran estabilidad en sus pautas de competencia y

gran enraizamiento en una clara estructura de clivajes. Sin embargo, estas características no están presentes en muchos sistemas de partidos subnacionales de América Latina. En éstos, las pautas de competencia son más caóticas, el electorado es volátil y las diferentes etiquetas partidarias muestran una desordenada institucionalización de la estructura de clivajes, ya que representan las identidades subyacentes de forma menos clara y constante. Esta teoría parece tener relevancia en la división entre provincias centrales, más competitivas dado su mayor grado de industrialización, y provincias periféricas, pero no explican la existencia de diferentes grados de competitividad entre estas últimas.

La segunda corriente, la escuela institucionalista, propone que el elemento que mejor explica la configuración de los sistemas de partidos son las instituciones que afectan la vida política. En general, esta escuela, liderada por Duverger (1974), ha visto en las reglas electorales y en las que definen los sistemas de gobierno el principal factor estructurante del sistema de partidos. Para el caso de los sistemas subnacionales, dada la lógica multinivel en la que se ven inmersos, considero que las instituciones más influyentes son las que regulan las lógicas federales. Las significativas atribuciones constitucionales de las provincias, la sobrerepresentación de los distritos más pequeños en las Cámaras nacionales y el control provincial de las trayectorias políticas de diputados y senadores nacionales otorgan un amplio margen de maniobra a la política subnacional (Calvo y Escolar 2005, Malamud y De Luca 2005, Spiller y Tomassi 2008 y González 2013). Según Gibson (2005), el gran margen de negociación que tienen los gobernadores con el ejecutivo nacional contribuye al aislamiento de los distritos menos competitivos y favorece la permanencia de los partidos predominantes en el gobierno. Sin embargo, este sesgo es compensado por la gran dependencia fiscal de las jurisdicciones menos desarrolladas de los fondos nacionales (Gibson, Calvo y Falleti, 2004) y la posibilidad de intervención federal (Behrend, *Federal Intervention and Subnational Democratization in Argentina: a Comparative Perspective*, 2016), instituciones que habilitan la intromisión del gobierno central en las arenas provinciales.

Una tercera aproximación teórica al estudio de los sistemas de partidos tiene como elemento fundamental la capacidad de actuación de los actores. Este enfoque hace hincapié en la capacidad de los partidos políticos para generar estrategias de corto y mediano plazo y permanecer en el poder aun cuando su base social natural se erosione como consecuencia de cambios externos. Schattschneider (1960) propone que son los líderes, a través de los partidos, en sus esfuerzos por mantenerse en el poder, los que imponen cuales son los conflictos de la sociedad que adquieren relevancia política. Según Bornschieer

“las elites establecidas pueden (...) ser capaces de dar forma a los sistemas de partidos e incluso evitar que la estructura social se manifieste en la política” (2009:10).

En otro ámbito, la literatura de los movimientos sociales (McAdam, McCarthy y Zald 1982; McAdam, Tarrow y Tilly 2001; Tarrow 2004; Tilly 2006) propone la existencia de ventanas de oportunidad que, correctamente aprovechadas por la acción colectiva contenciosa, permiten explicar la influencia de nuevos actores en el sistema de partidos. Estas ventanas de oportunidad permiten a los insurgentes generar rupturas en los acuerdos intraelite los cuales pueden plasmarse en la asociación de los movimientos sociales con facciones de los partidos existentes, con partidos de la oposición o en la generación de partidos políticos nuevos (McAdam et al. 1982:35), alterando la configuración del sistema de partidos y/o los patrones de voto. Estas ventanas de oportunidad surgen en el clima de inestabilidad típico de los momentos de grave dislocación social.

Teniendo en cuenta todo ello, propongo el siguiente argumento: en las provincias periféricas de bajo desarrollo, los *incumbents* podrán sostener una situación de predominancia cuando sean capaces de controlar la protesta social, aglutinar a sus facciones internas y minimizar la capacidad del gobierno federal de interferir en la política provincial. El caso de la provincia de Jujuy nos permitirá verificar cómo estos factores interactúan en una causalidad compleja, permitiendo al partido en el gobierno transitar, con éxito, las dislocaciones políticas que suceden en el período de crisis de 1988 a 1999.

### **3. Influencia de la protesta, el faccionalismo y las relaciones intergubernamentales en el mantenimiento de un sistema de partido predominante en Jujuy (1988-1999)**

- Estrategias de control del PJ jujeño frente a los movimientos sociales

Respecto de la protesta social, mi argumento plantea que los partidos subnacionales en situación de predominio necesitan neutralizarla para poder mantener el statu quo. Este resultado depende de su habilidad táctica y estratégica. Dicha propuesta se basa en el supuesto teórico de que la acción de los movimientos sociales puede influir contundentemente en las dinámicas de la política formal y modificar la estructura de oportunidades del sistema político, dando lugar a una recomposición de las relaciones preexistentes y provocando una nueva alineación de las coaliciones estratégicas de los partidos (McAdam, Tarrow y Tilly 2001). Según esta teoría, en los momentos de crisis, cuando surgen los movimientos sociales, se

evidenciaría un impacto en el sistema de partidos, modificando su composición. Este podría haber sido el caso en la provincia de Jujuy entre 1988 y 1999, dado que la acción colectiva fue estadísticamente la mayor en todo el país durante esa década<sup>4</sup>.

Durante la gobernación de Carlos Snopek (1983-1987) la crisis nacional había producido algunas situaciones aisladas de protesta pero, gracias a la habilidad del histórico líder de implementar medidas de contención social, éstas no llegaron a traducirse en descontento y levantamientos populares de gran escala<sup>5</sup>. Las primeras acciones de protesta generalizada se produjeron en 1988, cuando el déficit fiscal provocado por la modificación de la Ley de Coparticipación redujo el porcentaje de distribución secundaria al límite de no poder permitir al gobierno hacer frente a los gastos corrientes (Aramayo, 2009). Ello ocurrió a los pocos meses de las elecciones de septiembre de 1987, poniendo al nuevo gobernador, Ricardo De Aparici, ante la imposibilidad de pagar salarios públicos nada más asumir el gobierno. Desde entonces, “Jujuy tuvo el extraño privilegio de ser pionero en las protestas que luego se extenderían por todo el país” (Teruel y Lagos, 2006: 285).

En la primera mitad de la década, la protesta social estuvo protagonizada por movimientos de origen sindical a quienes se fueron sumando, paulatinamente, otros grupos sociales. Particular mención hay que hacer de las organizaciones de desempleados que, a partir de 1996 (en ocasión del “Libertaorazo”), se consolidaron como movimiento piquetero y confluyeron con los movimientos de origen sindical, contribuyendo significativamente a la contundencia de la acción colectiva. Los reclamos se circunscribieron, al principio, al pago y sostenimiento de los niveles salariales, pero pronto las demandas tomaron un cariz más político en contra de las políticas de ajuste del gobierno de Carlos Menem. Sin embargo, a pesar de la sostenida lucha a lo largo de la década y de la incursión de los movimientos sociales en la política formal (presentando listas propias a las elecciones legislativas de 1993), el peronismo conserva la gobernación y la mayoría de la Legislatura hasta 1998. Así, la protesta social en Jujuy durante los '90, a pesar de su contundencia, no consigue modificar el realineamiento ni las coaliciones estratégicas de los principales actores políticos, no logra incidir de forma duradera en la estructura del sistema de partidos, ni generar o apuntalar actores que puedan competir y desbancar en las urnas al peronismo provincial.

---

<sup>4</sup> Fuente: Centro de Estudios Nueva Mayoría (C.E.N.M., [www.nuevamayoria.com](http://www.nuevamayoria.com)).

<sup>5</sup> Siguiendo la tendencia desde 1946 en la provincia, en las elecciones de 1983 el PJ volvió al poder ganando al radicalismo (UCR) y al Movimiento Popular Jujeño (MPJ) por un 45% de los votos.

Efectivamente, tras los impagos de sueldos públicos que provoca la reforma de la ley de coparticipación en 1988 los trabajadores de los principales gremios del estado conformaron el Frente de Gremios Estatales (FGE), hasta 1996, el principal actor de la protesta. La representación que esta nueva fuerza sindical ostentó fue mucho más heterogénea y amplia que la del sindicalismo clásico<sup>6</sup>. Uno de sus rasgos principales fue conformar alianzas con grupos sociales ajenos al mercado de trabajo (desempleados, subempleados y otros grupos como asociaciones de derechos humanos, indígenas, agrarias, estudiantiles, etc.) particularmente afectados por las reformas neoliberales. Con una dirigencia renovada, métodos de funcionamiento más democráticos, capacidad de dialogar con los partidos de izquierda (principalmente el Partido Comunista Revolucionario, PCR) y de movilizar a la población, el FGE de Jujuy fue pionero y eje de la protesta contra el modelo económico. Su figura emblemática, indiscutible y más visible Carlos “Perro” Santillán, líder de la SEOM (Sindicato de Empleados y Obreros Municipales) y miembro del PCR.

Así, durante el gobierno de De Aparici, el FGE desplegó permanentes y generalizadas huelgas, que se fueron intensificando con el correr de los meses junto con el desprestigio del gobernador. La llegada de Carlos Menem al gobierno nacional en julio de 1989 complicó aún más las cosas, ya que la crisis se fue agravando al albur de sus políticas económicas basadas en las recetas del Consenso de Washington. Los años 1989 y 1990 fueron una seguidilla de protestas callejeras, huelgas de hambre, mesas de concertación con los sindicatos y leyes de emergencia que se aprobaban en paralelo a un continuo atraso del pago de salarios públicos. Quizás una de las acciones más contundentes del FGE, que evidencia su ambición de lucha política más allá del reclamo salarial, fue la remisión al gobierno provincial de un Proyecto de Ley de Emergencia Impositiva con el objetivo de aumentar las alícuotas de los impuestos locales sobre la propiedad de la tierra. A pesar de la oposición de los empresarios, el proyecto fue originalmente aceptado en la Legislatura, pero su tratamiento se difirió una y otra vez. Finalmente, la ley (N° 4.567) fue aprobada “totalmente desvirtuada y vaciada de su contenido principal” (Aramayo, 2009:111). Así, lo que pretendió ser un instrumento para compensar el declive de los fondos federales, terminó siendo tan solo una pequeña mejora de la recaudación provincial. Nada que pudiera revertir la crisis fiscal, que se había instalado. La imposibilidad de

---

<sup>6</sup> Su configuración representativa se presenta como un “sindicalismo de movimiento social” (Ferrero y Gurrera, 2007), cuyo mayor exponente a nivel nacional es la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA).

lograr un cambio en el esquema fiscal provincial sería un fracaso importante para los movimientos sociales.

En agosto de 1990 se produjo la renuncia de De Aparici durante un momento de agudización de la acción contenciosa, con el desarrollo de un Cabildo Abierto en el estadio de fútbol de la Tablada y la toma de la Legislatura por una extraordinaria movilización de trabajadores. Su vicegobernador, Eduardo Alderete, asumió el cargo, mientras la economía provincial iba asistiendo al colapso de los pilares que históricamente la habían sostenido. Las producciones de azúcar, tabaco, minería y siderurgia tuvieron serias dificultades para enfrentar la contracción del mercado nacional, la competencia externa a precios más bajos fruto de la desprotección arancelaria, la desregulación de precios y las políticas de tipo de cambio alto propuestas por el Presidente Menem (Lagos, 2009). Todas ellas se convirtieron en expulsoras de mano obra, la cual ya el Estado provincial no estaba en condiciones de absorber (ver Gráfico 1).

La situación era tan convulsiva que los movimientos sociales de origen sindical decidieron dar un salto a la política formal y presentar sus propios candidatos a las elecciones a la Legislatura provincial de 1993. El FGE había resuelto que era el momento, en pleno auge de la protesta, de formar una lista buscando una alternativa política a la movilización. Si toda la población que los apoyaba en las calles los apuntalaba también en las urnas, podrían finalmente hacer oír su voz en la Cámara y desafiar la hegemonía del gobierno. Se creó así el denominado Movimiento por la Justicia Social (MOJUSO). Sin embargo, el resultado fue decepcionante: solamente obtuvieron 2.394 votos de un padrón de 288.395 personas, lo que significó un duro golpe para sus aspiraciones políticas.

Al poco tiempo, en abril de 1994, como consecuencia del empeoramiento de la situación y la constante presión popular, se vuelve a producir un recambio en el máximo nivel de gobierno. La renuncia del gobernador Fico seco es aprobada por la Cámara de Diputados, asumiendo en su reemplazo Agustín Perassi. Quizás para compensar la debilidad que podría implicar su pasado sindical en Altos Hornos Zapla, el nuevo gobernador fue particularmente duro con los movimientos sociales: no negoció en todo su mandato con el FGE, sostuvo la represión y respaldó fuertemente el ajuste propuesto por Menem. En respuesta, en julio de 1994, el FGE protagonizó la Primera Marcha Federal hacia Bs.As., nuevamente bajo el liderazgo del Perro Santillán.

En medio de esta crisis, el triunfo de la figura de Guillermo Snopek (sobrino del histórico líder justicialista Carlos Snopek) como gobernador en 1995 fue interpretado como el preludio de cierta estabilidad, dada su impronta carismática, su vínculo histórico con el

partido y sus cercanas relaciones con el gobierno central. Sin embargo, la situación social era terriblemente crítica y la presión de la Nación, que había disminuido temporalmente durante la campaña electoral, se reinició. A pesar del resurgir de las protestas, que habían amainado desde la Marcha Federal, el gobierno tuvo que aprobar nuevos decretos de necesidad y urgencia, declarar la insolvencia del estado provincial y reiniciar un nuevo ciclo de ajuste. Estas serían las últimas decisiones de Guillermo Snopek antes de su muerte en un confuso accidente de tráfico a los dos meses de asumir el mandato. En su reemplazo, ocupó el cargo vacante el vicegobernador Carlos Ferraro.

En paralelo, los desocupados ocasionados por los despidos estatales, las privatizaciones y la propia recesión habían empezado a organizarse, como en el resto del país, primero en los barrios y posteriormente en instancias mayores. En varias provincias ocurrieron fuertes estallidos sociales, uno de cuyos principales exponentes fue el “Santigueñazo” de 1994<sup>7</sup>. Éstos dieron lugar a la fundación de la Corriente Clasista y Combativa (CCC)<sup>8</sup>, que en Jujuy cosechó la adscripción de gran parte de los líderes del movimiento sindical. Confluyeron así la movilización sindical y las organizaciones de desocupados, unión que en esta jurisdicción se mantuvo hasta el final del período.

La consolidación del movimiento piquetero en la provincia de Jujuy coincidió con la llegada a la gobernación de Carlos Ferraro en 1996, muy alineado con el Presidente Menem y su propuesta de reforma del estado<sup>9</sup>. En esas condiciones, la protesta social se redobló. En junio de 1996, organizada por la Multisectorial local, salió desde La Quiaca hasta San Salvador la denominada “Marcha de la Dignidad” en reclamo de trabajo y programas sociales de emergencia. En un amplio despliegue territorial, se sumaron a la protesta, provenientes del sur, los desocupados de Palpalá, del Ramal y de la zona de Perico, producto de las reducciones de plantilla que habían

---

<sup>7</sup> Se conoce como “Santigueñazo” los sucesos de protesta ocurridos en la provincia de Santiago del Estero en diciembre de 1993. Los mismos dieron lugar, posteriormente, a la intervención de la provincia y, en la elecciones subsiguientes, a la victoria de Frente Amplio que le ganó al Juarismo (PJ) que había gobernado la provincia desde 1983. Para más información ver Farinetti, 1997 y Ortiz de Rozas, 2016.

<sup>8</sup> La CCC, ligada al Partido Comunista Revolucionario (PCR), no fue propiamente una central obrera sino que agrupó a gremios municipales y comisiones internas en fábricas. Reivindicaba la tradición del sindicalismo clasista y de base de los años '60 y '70 (Svampa y Pereira, 2003:22).

<sup>9</sup> De las entrevistas realizadas surge que en Jujuy había sido habitual que la fórmula para la gobernación se negociara entre los líderes provinciales. Sin embargo, en 1995 Menem influyó para incluir a Ferraro como vicegobernador como su hombre de confianza.

provocado la privatización de Altos Hornos Zapla y de los ingenios azucareros. La Legislatura, incluido el bloque del PJ, ante tal magnitud, presionó al poder ejecutivo local para que negociara con la Nación mejores condiciones para la provincia. Sin embargo, dicha negociación no obtuvo resultados concretos.

La conflictividad llegó entonces a su punto más álgido. En mayo de 1997 tuvo lugar el llamado “Libertadorazo”. Precedido por las puebladas de Cutralcó-Plaza Huincul (en Neuquén) y de Mosconi-Tartagal (en Salta), la ciudad de Libertador de San Martín se vio envuelta durante doce días en una batalla campal. El evento sería el cenit de la conflictividad social en la provincia en esa década y permitió la consolidación del movimiento piquetero provincial. La confrontación se caracterizó por niveles inusitados de violencia y duros enfrentamientos contra la policía. Asimismo, representó el primer episodio donde el movimiento piquetero asumió el protagonismo, pues si bien la movilización había sido promovida por el FGE en varias ciudades, la pueblada se generalizó gracias a la participación de miles de desempleados, mujeres y jóvenes organizados en Comisiones. El hecho tuvo, además, un enorme efecto expansivo a los principales municipios de la provincia.

El evento se saldó con una negociación entre el gobierno y las comisiones de desocupados, por primera vez en la década, consecuencia de lo cual se crearon algunos puestos de trabajo y se otorgaron algunos subsidios. Pero el incumplimiento parcial de los acuerdos generó más cortes de ruta, huelgas de hambre y nuevas acciones de protesta (Aramayo, 2009). Al menos, el Libertadorazo había llevado a que los diputados peronistas reclamaran a Ferraro otra estrategia frente a la movilización. Sin embargo éste, hasta su destitución en noviembre de 1998, mantendría a pesar de todo una posición predominantemente intransigente, manejando alternativamente la represión, la negociación y el otorgamiento limitado de planes sociales. Tras su destitución, y hasta las elecciones de 1999, el poder ejecutivo provincial sería asumido por Eduardo Fellner.

En conclusión, los años '90 fueron el escenario de un crecimiento exponencial de la protesta en Jujuy, a la cual se fueron sumando sucesivos actores: los principales gremios estatales, los sindicatos de varios sectores privados y el movimiento piquetero. Sin embargo, el nivel de conflictividad pudo ser procesado por el sistema político: no se alteraron sustancialmente los patrones de voto ni emergieron nuevos actores políticos en el sistema de partidos. El PJ en el poder supo gestionar la ofensiva a través de una dura represión de las fuerzas de seguridad. Y si bien tuvo que pagar el precio político de la renuncia de cinco gobernadores, pudo ganar las sucesivas contiendas electorales al ejecutivo y al legislativo provincial. Al fin y

al cabo, la protesta no consiguió influir en la configuración del sistema de partidos. Sin embargo, este resultado se entiende también por la confluencia de otros factores.

- Estrategias de contención del PJ jujeño frente al creciente faccionalismo interno

Tal como se argumentó anteriormente, los partidos políticos de América Latina en el nivel subnacional se caracterizan por una baja cohesión interna y una natural propensión a la disgregación. El poder de sus facciones es grande, máxime cuando se trata de partidos que han estado largo tiempo en el poder. Los partidos provinciales tienden a institucionalizar de forma desarticulada los clivajes sociales existentes, los cuales, muchas veces se expresan en forma de facciones de un mismo partido. Dada esta natural tendencia a la atomización, mi argumento sostiene que el *incumbent*, si quiere retener el gobierno, deberá desplegar estrategias de contención para dirimir la luchas facciosas, ya que las escisiones pueden generar nuevos contrincantes electorales.

El peronismo jujeño durante la década del '90 sufrió una aguda crisis. En primer lugar, una crisis de conducción: desapareció su cohesionada elite histórica, sin poder ser reemplazada por un nuevo liderazgo. La rápida rotación de gobernadores (ver Tabla 1) y la muerte sus principales caudillos históricos (Hugo Martiarena en 1988 y Carlos Snopek del PJ en 1991), contribuyeron a la acefalia del partido. Por otro lado, una crisis de representatividad: las políticas nacionales neoliberales, asimiladas por los líderes provinciales, generaron una clara desvinculación de los cuadros políticos respecto de sus tradicionales bases partidarias. Los diputados provinciales y los intendentes, con evidentes necesidades de responder ante sus territorios, no lograron concesiones por parte del ejecutivo provincial. La confrontación respecto a la oportunidad o no de acompañar al presidente Menem en su programa de ajuste estructural, generó rupturas internas que multiplicaron el número de facciones. Ello pondrá en riesgo su cohesión y, por tanto, la posibilidad de presentarse como un bloque en los momentos electorales. Ante esta situación, el justicialismo jujeño supo desplegar exitosamente estrategias de contención, basadas principalmente en el recurso a la Ley de Lemas, que permitieron amalgamar a los grupos en conflicto y retener el gobierno. Sin embargo, fue un arma de doble filo, ya que su propia operatoria contribuyó a la multiplicación de los grupos. Así, la Ley de Lemas complicó la gobernabilidad, pero fue una estrategia exitosa para ganar las sucesivas elecciones.

Históricamente, el PJ de Jujuy había funcionado con cierta institucionalidad y había sostenido un vínculo fuerte con sus bases

territoriales a través de una cascada de representantes partidarios en las distintas ciudades y pueblos del interior. En 1983, los cargos electos más importantes habían sido ocupados por figuras tradicionales de la “resistencia” peronista<sup>10</sup>. En el período alfonsinista, en consonancia con el proceso de renovación que el PJ transitaba a nivel nacional<sup>11</sup>, se identificaron dos facciones importantes: el FREJULI (encabezada por Snopek, Martiarena y gran parte de las figuras tradicionales, alineada con la figura de Menem) y el Partido Celeste y Blanco de los Trabajadores (liderado por De Aparici, que apoyaba a Cafiero). Sin embargo, a pesar de que la dinámica nacional del PJ tuvo influencia en la provincia, el partido se mantuvo cohesionado a través de su liderazgo, que desde mitad de siglo había sido encarnado por las figuras de Carlos Snopek y Hugo Martiarena.

Efectivamente, la victoria del PJ en las elecciones de 1987 con el 47% de los sufragios se produce por la fortaleza de una fórmula que unificaba sus dos ambas facciones: Ricardo De Aparici (por la renovadora Celeste y Blanco) y Eduardo Alderete (por el histórico FREJULI). Será la última vez en una década que el PJ pueda presentar una fórmula conjunta en la contienda electoral para cargos ejecutivos provinciales.

El gobierno de De Aparici se complicó desde un principio, y no solamente por la crisis fiscal. A solo cinco meses de comenzar su gestión, tuvo que enfrentar las consecuencias de su decisión de haber jugado todas sus cartas al triunfo de Cafiero en las elecciones internas del peronismo nacional<sup>12</sup>. La victoria de Menem en la votación de 1988 fortaleció la figura de Snopek y privó al gobernador de importantes apoyos partidarios. Su renuncia en 1988 estuvo justificada por el gran impacto de las protestas sociales, en particular el evento

---

<sup>10</sup> La fórmula completa de 1983 era Snopek-Cabana para el Poder Ejecutivo provincial y las listas eran encabezadas por Martiarena-Benítez como senadores y Domínguez-Alias-Paleari como diputados nacionales. Todos ellos configuraban un consolidado grupo que había sostenido territorialmente el partido durante el largo exilio de Perón y los diferentes períodos autoritarios.

<sup>11</sup> El fracaso sufrido por el peronismo en las primeras elecciones nacionales después del cambio de régimen en 1983 precipitó al PJ hacia una crisis interna. Las principales líneas tradicionales de conducción, encabezadas por Herminio Iglesias, gran perdedor de la contienda electoral, se resquebrajaron y a lo largo de la década de los '80 tomó predominancia la línea Renovadora encabezada por los gobernadores de la provincia de Bs.As. (Antonio Cafiero) y de La Rioja (Carlos Menem). Con el tiempo, ellos dos se erigirían en los principales contendientes de las elecciones internas de 1988, el primero con una propuesta de contundente democratización y modernización del partido y el segundo, con una renovación más tímida centrada en el cambio de liderazgo.

<sup>12</sup> Durante la campaña previa a las elecciones internas del PJ previstas para 1988, Menem había realizado una visita a la provincia de Jujuy, pero no fue recibido por el gobernador De Aparici. Sí por el peronismo histórico alineado a Carlos Snopek, quien votaría mayoritariamente en su favor haciendo que resultara ganador en la provincia.

del Cabildo Abierto y la toma de la Legislatura por los manifestantes. Pero la aceptación por la Legislatura del pedido de renuncia solo fue posible gracias al voto de parte del PJ, ya que éste contaba con la mayoría. Tras su remoción, asumió el vicegobernador Alderete, quien contaba con el apoyo del caudillo Snopek. Eso permitió que en las elecciones legislativas de 1989 el PJ se presentara con una lista consensuada. En esas mismas elecciones, Menem fue electo presidente de la Nación, inaugurando al poco tiempo las reformas neoliberales que marcaron la década. Como consecuencia, las protestas sociales empezaron recrudecer y las tensiones dentro del PJ comenzaron a hacerse cada vez más evidentes. Al aproximarse las elecciones de 1991, Snopek (quien dirigía el partido entre bambalinas) empezó a pensar en la necesidad de llevar a cabo una estrategia que evitara la posibilidad cierta de perder la gobernación debido a la posible postulación de facciones internas por fuera de la estructura partidaria.

En febrero de 1991 la Junta Electoral del PJ convocó a representantes de todas las corrientes existentes en un intento de consensuar una lista de unidad y eludir elecciones internas. La situación del partido era complicada, ya que se mostraba fragmentado en tres núcleos principales. Por un lado, se encontraban quienes permanecían fieles al liderazgo del viejo caudillo Carlos Snopek, reunidos en el grupo “PJ Blanca Unidad”. Por otro lado, su sobrino Guillermo Snopek postulaba su candidatura para 1991 alentado por varios compañeros y dirigentes gremiales. Finalmente, estaban aquellos que se oponían al snopismo histórico nucleados en la facción “Rojo Federal”, liderada por Domínguez. Existían, asimismo, una serie de tendencias menores como el “Movimiento Integrador Justicialista”, “Blanco, Azul y Colorado 9 de Julio” y “Azul Lealtad” (Kindgard, 2009:138). Muchas de estas tendencias pequeñas eran líneas de fractura de tipo territorial, ya que después de la autonomía municipal aprobada en la constitución del 1984 un grupo de líderes locales habían tomado importancia en la Legislatura. A pesar de los intentos, la reunión fracasa y deciden convocarse elecciones internas. Pero el inminente riesgo de fragmentación lleva a Carlos Snopek a adelantarse y sugerir un proyecto de reforma de la Ley Electoral provincial para incorporar un sistema de doble voto acumulativo y simultáneo, o Ley de Lemas<sup>13</sup>, método que ya habían adoptado otras provincias. El PJ presentó formalmente el proyecto en la Cámara y, a pesar de la oposición de la UCR y del MPJ, la propuesta se aprobó en mayo de 1991.

---

<sup>13</sup> Esta modalidad permite la presentación de un número ilimitado de listas (sublemas) por un mismo partido político, saliendo elegido el candidato de la sublema con más votos del partido con más votos.

Aprobada la Ley, el PJ presentó seis sublemas a las elecciones de 1991, en las que Domínguez se alza con una controvertida victoria por la línea “Rojo Federal”. En segundo lugar queda “Blanca Unidad”, liderada por Guillermo Snopek<sup>14</sup>, consolidándose así la facción que venía con De Aparici de la línea renovadora. Como se detalló en la sección anterior, Domínguez no consigue terminar su mandato, como tampoco su sucesor, Fico seco. En 1994 Perassi, vicepresidente de la Legislatura y, en su momento, actor clave para conseguir la privatización de Alto Hornos Zapla, asume la gobernación.

Con la intención de tenerlo como impulsor de ulteriores reducciones del aparato del estado, el presidente Menem apoyó desde el principio la figura de Perassi como un posible candidato para enfrenar en 1995 al snopismo que reintentaba la candidatura de Guillermo Snopek. Sin embargo, para asegurar su influencia, el gobierno nacional, en una jugada a dos bandas, consigue intervenir también en la conformación de la fórmula snopista imponiendo como vicegobernador a Carlos Ferraro. Famoso periodista de la televisión local y familiar del dirigente peronista Carlos Haquim, Ferraro fue el primer hombre de afuera del partido impuesto por el gobierno nacional en una fórmula para el ejecutivo provincial<sup>15</sup>. Junto con él, en esa misma elección, se incluyen en las listas justicialistas otras personalidades de los medios, como Rubén Rivarola (director del Tribuno, uno de los dos diarios más importantes de Jujuy) y Guillermo Jeneffes (dueño del único canal de TV de aire con llegada a toda la provincia). En 1995, es finalmente el sublema de Snopek quien obtiene la gobernación para el PJ con un contundente 53%. Para la Cámara provincial la interna del justicialismo explota ante la presentación de veinte sublemas.

Esta sólida victoria (que espeja el tirón de la candidatura de Menem en el nivel nacional) es interpretada como un apoyo a las políticas nacionales. Solo la temprana su muerte de Snopek impidió al gobernador elector ser artífice de las mayores transformaciones del estado provincial: la transferencia de la Caja de Pensiones a la Nación y la privatización del Banco de la Provincia y la Secretaría de Energía. Éstas se producirían durante la gobernación de Ferraro, con la consiguiente explosión de la protesta social y del movimiento piquetero.

---

<sup>14</sup> Originalmente el candidato de “Blanca Unidad” era el propio Carlos Snopek, su tío y dirigente histórico, pero muere en un accidente de tránsito en junio 1991 y su sobrino Guillermo lo reemplaza como líder del snopismo.

<sup>15</sup> De las entrevistas mantenidas surge que la figura de Carlos Ferraro fue impuesta por representantes del gobierno de Carlos Menem en una reunión en San Salvador. Al día siguiente de la misma, la fórmula Snopek-Ferraro fue presentada en la capital en un acto que contó con la presencia de líderes nacionales prominentes, entre ellos la del vicepresidente Carlos Ruckauf.

Ferraro, hombre de confianza del Presidente Menem, contó con apoyos financieros puntuales de la nación para transitar la complicada situación de la provincia. Ni siquiera el masivo levantamiento que constituyó el “Libertadorazo” provocó su destitución. Sin embargo, hacia el final de su mandato, llegado el momento de conformar las listas para las elecciones de 1999, fue acusado por la disidencia interna (liderada por el exsindicalista Rubén Daza) de manipular la definición de candidatos. Tras el acercamiento al radicalismo opositor, Daza consigue destitución del gobernador en noviembre de 1998, en el medio de crecientes demandas por corrupción y desvío de fondos.

Después de controvertidas negociaciones internas para decidir quién debía asumir el cargo se elige a Eduardo Fellner, a pesar de ser cuarto en la línea sucesoria. Fellner había integrado, junto con Jenefes y Haquim, el grupo de personalidades afines a Ferraro. Sin embargo, fue el único de todos los que lideraron el ejecutivo en una década que pudo plantear algo novedoso. En ese año de gobierno consiguió revertir la presión que Buenos Aires ejercía sobre la provincia, recuperar cierta paz social y gestionar los disensos internos. Un año más tarde, su corto pero valorado desempeño le ganó el triunfo en las elecciones de 1999 en una fórmula conjunta con Daza, contra el candidato radical Gerardo Morales.

Lo primero que resulta significativo del análisis de la política partidaria de este período es que las sucesivas renuncias a la gobernación se producen con mayoría parlamentaria del PJ en la Cámara provincial. El primer partido de la oposición, la UCR, nunca consigue un apoyo contundente del electorado y solamente cuando se presenta en coalición con el MPJ (en 1987 y en 1999) consigue superar las 10 bancas del total de las 24 que están en juego en cada elección (ver Gráfico 2). Esto nos lleva a una conclusión: en todos los casos la renuncia de los gobernadores justicialistas fue aprobada con el voto favorable de, al menos, una parte de los legisladores de su propio partido. Lo que nos remite directamente a la importancia del faccionalismo en la crisis política. Por tanto, si bien la protesta social generó un desgaste recurrente y sistemático de los *incumbents* y si bien hubo momentos donde ésta alcanzó expresiones difícilmente asimilables, la incidencia de la acción colectiva fue finalmente aprovechada para el accionar de las facciones internas en sus luchas de poder. Así, los movimientos sociales lograron generar una brecha en las elites provinciales, tal como prevé la teoría, pero ésta terminó siendo aprovechada por las facciones del PJ para competir unas contra las otras y no por los propios insurgentes.

Es aquí donde la aprobación de la Ley de Lemas aparece como un movimiento estratégico fundamental. En la provincia se evidenció la existencia de conglomerados de votantes fieles al PJ

asegurados por obra de dispositivos clientelares<sup>16</sup> o por afinidades históricas relativamente rígidas. Los diferentes líderes territoriales que representaban dichos conglomerados pudieron confluír en cada elección, asegurando el triunfo. Así, “la Ley de Lemas, le permitió a los peronistas ganar durante toda la década del ‘90 porque precisamente lo que les faltaban eran caudillos. Al ser Jujuy una provincia territorialmente peronista, los diferentes punteros consiguen, sumando, volver a ganar una y otra vez” (entrevista a líder social, 2012).

Sin embargo, dicho mecanismo electoral le sirvió para ganar, pero no para gobernar. Efectivamente, su operatoria exacerbó las ya patentes tendencias a la escisión, siendo el caldo de cultivo para una batalla interna sin precedentes. Atomizó al PJ hasta límites insospechados y convirtió a la Legislatura en una Torre de Babel, dificultando la concreción de mínimos acuerdos de gobernabilidad: “El remplazo de las internas partidarias por la presentación directa de las líneas disidentes en la arena electoral, engendraba mandatarios con débiles bases de apoyo institucional” (Kingard: 2009,178). Las tendencias centrífugas pronto se adueñaron del partido haciendo que a partir de 1991 entrase en una fase de “faccionalismo degenerativo” (Boucek, 2009:23). Hacia el final de la década las facciones del PJ jujeño se habían convertido en verdaderos actores de veto, sustentados en la existencia de una infinidad de redes de vinculación territorial con las comunidades locales que se establecían con las facciones internas y no con el partido en su conjunto. Los referentes territoriales (diputados e intendentes) negociaban en cada ocasión este apoyo con los dirigentes los cuales, dada la reciente desaparición de las figuras históricas del justicialismo provincial, no habían podido aún consolidarse en su liderazgo. Éstos, finalmente, se veían atrapados entre las exigencias del gobierno federal y sus bases. Y cuando la situación devenía inmanejable, la única solución era la renuncia.

El PJ jujeño pasa así de ser un partido cohesionado, con una coherencia ideológica basada en la justicia social, sólidamente vinculado a sus bases y un liderazgo claro a fines de los ‘80, a perder todas estas características a finales de la década siguiente. Los gobernadores carecieron de una base institucional sólida más allá del gabinete (no controlaron la Legislatura, a pesar de tener mayoría, ni a los intendentes) y no tuvieron apoyo territorial propio. Pero en términos de competencia electoral, nuevamente el partido fue capaz de desplegar estrategias de contención (gracias a la Ley de Lemas) y

---

<sup>16</sup> Así surge de algunas entrevistas a líderes opositores. Carlos Santillán se refiere a la imposibilidad de conseguir votos para el MOJUSO por falta de caja. Ramiro Tizón, diputado socialista, menciona el arrastre de los intendentes y a la imposibilidad de que su partido mejore sus resultados si no tiene recursos que ofrecer a cambio.

mantener al partido formalmente unido a pesar de las divisiones internas. Eso le permitió ganar sistemáticamente todas las elecciones desde 1983 hasta 1999 y mantener congelado el sistema de partidos.

- Dinámicas multinivel entre ejecutivos monocolor

Como destaca Gibson (2005), las partes en un sistema federal son a la vez autónomas e interactivas. Los líderes provinciales en el poder tratarán de maximizar su influencia sobre la política local y evitar que sus contendientes tengan acceso a aliados y recursos externos. Cuando los ejecutivos nacional y provincial pertenecen a la misma etiqueta partidaria (como es nuestro caso), se reducen las posibilidades de que los opositores cuenten con apoyo de la Nación, ya que el Presidente tiene todos los incentivos para sostener al gobierno provincial en el poder. Sin embargo, esto no implica que incluso en esta configuración el gobierno provincial tenga gran autonomía, ni que las agendas de ambos ejecutivos sean coincidentes.

Los gobiernos de las provincias poco desarrolladas como Jujuy, dada su gran dependencia de los fondos fiscales federales, tienen muy escaso margen de negociación con el gobierno nacional en la implementación de la agenda del Presidente. Incluso si son del mismo signo político. Como se evidencia en nuestro caso, la necesidad de implementar la agenda nacional enfrentó al gobierno provincial no solo con los grupos sociales afectados por las mismas y con los partidos de la oposición, sino también con líneas disidentes dentro de su propio partido. Así, la presión ejercida por el gobierno nacional generó la principal línea de quiebre de un conflicto que enfrentó a los gobernadores con el resto de actores provinciales. Ello dio lugar a procesos de acción colectiva y faccionalismo que se retroalimentaron en una dinámica que fue *in crescendo* a lo largo de la década, colocando a los gobernadores ante un permanente dilema. Como muestra el caso de Jujuy, el gobernador optó por alinearse con el gobierno central y desplegar estrategias de control de la protesta y del faccionalismo para reducir el riesgo de oposición. Esta decisión, si bien resulta exitosa en términos electorales, tendrá no obstante un alto costo social para el distrito y político, para el partido.

La presión ejercida desde el gobierno central fue posible y se moduló a través de una de las principales instituciones del federalismo fiscal: la coparticipación. Efectivamente, en Jujuy, durante el período estudiado se produjo una constante reducción de estos fondos, tal y como se evidencia en el gráfico siguiente, en línea con la necesidad del ejecutivo nacional de reducir el déficit público nacional (ver Gráfico 3). A ello, a partir de 1992, se sumó otro eje de disputa entre el gobierno nacional y las jurisdicciones provinciales: el requerimiento de redimensionar y reestructurar el aparato del estado. En la primera

mitad de la década no se observaron todavía (salvo por el relevante caso de Altos Hornos Zapla) decisiones definitivas en este sentido. Ello responde a cierta capacidad de negociación de los ejecutivos provinciales de las regiones menos desarrolladas, que fueron eximidas de los efectos más radicales de la reestructuración del Estado y la reforma fiscal entre 1989 y 1995 (Gibson y Calvo, 2008)<sup>17</sup>. Pero tras reiterados intentos y acalorados debates, los proyectos de privatización se iniciaron en 1995, una vez reelecto Carlos Menem.

Durante ese año se concretaría la venta del Banco Provincia a capitales privados, se privatizaría la Dirección Provincial de Energía y se transferiría el sistema previsional jujeño a la órbita nacional. Estas políticas atacaban el modelo de Estado promovido históricamente por el peronismo en Jujuy y contradecían abiertamente el uso que tradicionalmente habían hecho los caudillos provinciales del empleo público como contrapeso de los desequilibrios laborales en momentos de crisis. El contradictorio y volátil posicionamiento de los diputados del PJ en la Cámara provincial en torno a las privatizaciones y al traspaso de la caja previsional constituye una muestra de la dificultad que implicó para el PJ jujeño hacer frente a las necesidades de la Nación.

Asimismo, el déficit de las cuentas provinciales también se agravó con la descentralización de los niveles medio y terciario de la educación pública del ámbito nacional al provincial a partir de la aprobación de la Ley de Transferencia de servicios educativos de 1991 (Ley N° 24.049), eje clave del proyecto menemista para la reducción del gasto federal. El traspaso de una competencia adicional a los gobiernos provinciales implicó dedicar una parte importante del ya magro presupuesto para sueldos docentes, lo cual alimentó la fuerza de la protesta.

Estas tres medidas del gobierno nacional, la disminución de los fondos de coparticipación, la reducción del aparato del estado y la descentralización de la educación, fueron, sin embargo, acordadas por la administración menemista con los ejecutivos de las provincias periféricas. Éstos dieron su acuerdo a cambio, entre otras cosas, de una mayor representación en las Cámaras Nacionales en la reforma constitucional de 1994 (principalmente, con el aumento de la cantidad

---

<sup>17</sup> Según estos autores, la viabilidad política de la reforma menemista estuvo asegurada por su estrategia temporal, que consistió en escalonar territorialmente sus costos para que, durante su primer gobierno (1989-1995), recayeran principalmente sobre las zonas más urbanizadas e industrializadas. Durante este tiempo, el gobierno mantuvo los niveles de gasto público en las zonas periféricas, las cuales generaban menor costo por voto (low maintenance constituencies). “La reforma no fue implementada en una sola jugada (sino que) fue moldeada por la economía política del federalismo argentino y la estructura de alianzas del oficialismo, ajustándose a las necesidades del peronismo de mantener diversas coaliciones electorales” (2008:200).

de senadores de 2 a 3 por provincia) y de una postergación de la reforma del aparato del estado provincial.

Se verifica por tanto que, incluso en gobiernos nacional y provincial del mismo signo, el objetivo de asegurar sucesivas victorias electorales puede ponerse en tensión con la necesidad de implementar las prioridades nacionales. Los gobernadores de provincias periféricas, a pesar de contar con todo el apoyo del gobierno nacional para enfrentar a sus opositores locales, no tendrán gran capacidad de impedir la implementación de la agenda del Presidente. Así, la estructura de incentivos federales puede amenazar la supervivencia del gobierno provincial y con ella, su predominancia en el medio plazo. El alto grado de dependencia de las provincias periféricas de los fondos fiscales federales y la pertenencia a la misma etiqueta partidaria otorgan al gobierno nacional la presión suficiente para imponer sus prioridades. Los gobernadores pueden, no obstante, negociar tiempos, modalidades y otros apoyos a cambio. Ante esta situación, lograr la reelección queda, por tanto, condicionado al despliegue exitoso de las estrategias de control y contención mencionadas anteriormente.

#### **4. Conclusiones**

En el presente artículo propongo caracterizar la baja competitividad presente en gran parte de los sistemas de partidos de las provincias periféricas argentinas. La falta de alternancia en estos sistemas ha hecho que la literatura sobre democracia subnacional los haya calificado como regímenes no democráticos. Sin embargo, para analizar este fenómeno se deben incorporar otros factores, en particular las complejidades provenientes de la particular configuración de sus partidos políticos (que presentan una desordenada institucionalización de la estructura de clivajes y una histórica tendencia al faccionalismo), la capacidad de incidencia de la sociedad civil en el sistema de partidos y las dinámicas multinivel en las que encuentran inmersos. Una mirada en profundidad al caso estudiado sugiere que los tres factores mencionados son el eje de la supervivencia de los gobernadores. Sin embargo, éstos operan de forma divergente.

Por un lado, la innegable dependencia de las provincias periféricas de los fondos fiscales federales hace que para sus ejecutivos sea difícil apartarse de los lineamientos políticos indicados por el gobierno nacional (máxime si ambos tienen la misma alineación partidaria). Los márgenes de autonomía que le confieren otras instituciones federales (básicamente, la sobrerepresentación en las cámaras nacionales y el control de las trayectorias políticas de diputados y senadores nacionales), le permiten negociar tiempos y modalidades, pero la agenda presidencial termina ejecutándose en el

largo plazo en éstas provincias, generando con ello la principal línea de conflicto alrededor de la cual se dirime la competencia política local. Ésta enfrenta al gobierno provincial con el resto de actores políticos locales: partidos de oposición, movimientos sociales e, incluso, facciones de su mismo partido, atravesando transversalmente las etiquetas partidarias. La coparticipación se erige, por tanto, en una institución de influencia decisiva en la configuración de los sistemas subnacionales periféricos estructurándolos, por tanto, más “desde arriba” (como predice la escuela institucionalista de Duverger, 1974) que “desde abajo” (como sugieren Lipset y Rokkan, 1967). Por otro lado, sin embargo, esta situación se contrapone con cierto margen de maniobra de los ejecutivos subnacionales (como sugiere Schattschneider, 1960) que pueden desplegar estrategias de acción para asegurar su permanencia en el gobierno. Los gobiernos provinciales deberán, sobre todo, controlar aquellos factores que más condicionan su pervivencia: las demandas de los movimientos sociales y las amenazas de ruptura de las facciones internas. Si consiguen llevar a cabo con éxito sus estrategias, podrá mantenerse la configuración del sistema de partidos en términos de su competitividad. En el caso de Jujuy, en la década de los '90, la represión de la protesta, el recambio en última instancia de la figura del gobernador y la aprobación de la Ley de Lemas fueron las estrategias que aseguraron la recurrente victoria electoral.

La tensión entre estos dos vectores (alineamiento con la agenda presidencial y control de los actores locales) se acentúa en momentos de crisis cuando, según la teoría de los movimientos sociales, se activa la acción contenciosa de la sociedad civil y aparecen ventanas de oportunidad para la ruptura de la cohesión de las elites. Esto puede generar un cambio en la configuración de los sistemas de partidos como ocurrió en la década de los '90 en otras provincias periféricas. En Catamarca, Río Negro y Tucumán, la crisis implicó el pasaje de un régimen de partido predominante a un bipartidismo. En San Juan y Chubut, generó el tránsito de un bipartidismo a un pluralismo limitado (Novaro, 1994). El conocido “Santiagoñazo” provocó una intervención federal y un cambio del partido en el gobierno (Ortiz de Rozas, *Las organizaciones partidarias provinciales, una mirada a través de las elecciones y el reclutamiento de candidatos*. El caso del Frente Cívico de Santiago del Estero, 2005-2013, 2016). Si estos resultados no se produjeron en Jujuy fue por la capacidad de su elite partidaria de generar estrategias de permanencia.

Resulta así evidente que el partido en el poder no puede dar por descontadas sus sucesivas victorias electorales, sino que éstas deben ser forjadas en cada ocasión (Navarro y Varetto, 2014:132), situación más característica de los sistemas de partido predominante

que de otras configuraciones desplegadas en regímenes no democráticos (como los partidos hegemónicos o únicos).

Asimismo, el análisis del caso de Jujuy también evidencia que el faccionalismo puede ser un factor más amenazante que la protesta social, ya que ésta puede terminar siendo funcional a las luchas entre las internas partidarias. Finalmente, pone de relieve que las estrategias de contención, pueden tener un alto costo para el partido y en la gobernabilidad del distrito.

La eficacia de mi argumento habrá de ser verificada en el resto de provincias periféricas de bajo desarrollo, pero es un primer paso para complejizar el estudio de los sistemas de partidos subnacionales, buscando factores explicativos más aterrizados, congruentes con las conformaciones políticas latinoamericanas y con el entorno multinivel en que se encuentran. Asimismo, permite tomar distancia del largo debate sobre la existencia o no de regímenes democráticos en los niveles subnacionales, focalizando la atención en las concretas dinámicas entre actores y su autonomía relativa en la trama de poder federal.

## **5. Bibliografía**

- Aramayo, B. C. (2009). Jujuy en el bicentenario. Contexto e historia de luchas. San Salvador de Jujuy: EA/Editorial Ágora.
- Basualdo, E. (2010). El sistema de coparticipación federal de impuesto en la actualidad. CIFRA - Centro de Investigación y Formación de la República Argentina.
- Behrend, J. (2016). Federal Intervention and Subnational Democratization in Argentina: a Comparative Perspective. En J. &. Behrend, *Illiberal Practices: Territorial Variance within Large Federal Democracies*. Cambridge: John Hopkins University Press.
- Behrend, J. (2011). The Unevenness of Democracy at the Sub-national Level: Provincial Closed Games in Argentina. *Latin American Research Review* , 46 (1), 150-176.
- Bornschieer, S. (2009). Cleavage politics in old and new democracies. *Living Reviews in Democracy* (1).
- Calvo, E. y Escolar, M. (2005). La nueva política de partidos en Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral. Prometeo.
- Cao, H., Rubins, R. y Vaca, J. . (2003). Clasificaciones y agrupamientos de provincias y territorios de la República Argentina. Asociación de Administradores Gubernamentales.
- Cornelius, W. (1999). Subnational Politics and Democratization: Tensions between Center and Periphery in the Mexican Political System. En U. o. California (Ed.), *Subnational Politics and Democratization in Mexico*. La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies.
- Dahl, R. (1961). *Who governs?* New Haven: Yale University Press.

- Desai, M. (2002). The Relative Autonomy of Party Practices: A Counterfactual Analysis of Left Party Ascendancy in Kerala, India, 1934-1940. *American Journal of Sociology*, 108 (3), 616-657.
- Dosek, T. (2016). Los caminos divergentes a nivel subnacional de los sistemas de partido más institucionalizados: Chile, Costa Rica y Uruguay en perspectiva comparada. *Partidos políticos y elecciones: representación política en América Latina*, 231-252.
- Durazo Herrmann, J. (2010). Neo-Patrimonialism and Subnational Authoritarianism in Mexico. The Case of Oaxaca. *Journal of Politics in Latin America*, 2 (2), 85-112.
- Duverger, M. (1974). Los partidos políticos. Fondo de Cultura Económica.
- Farinetti, M. (1997). ¿Qué queda del "movimiento obrero"? Mimeo.
- Ferrero, J.P. y Gurrera, S. (2007). El sindicalismo de movimiento social. Algunas reflexiones en torno al concepto. En A. (. Fernandez, *Estados y sindicatos en perspectiva latinoamericana*. Buenos Aires: Prometeo.
- Fox, J. (1994). Latin America's Emerging Local Politics. *Journal of Democracy*, April (5), 105-116.
- Gervasoni, C. (2010). A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces. *World Politics* 62 (2).
- Gibson, E. (2005). Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries. *World Politics*, 58 (1), 101-32.
- Gibson, E. L.-C. (2010). Federalized party systems and subnational party competition: Theory and an empirical application to Argentina. *Comparative Politics*, 1 (43), 21-39.
- Gibson, E., Calvo, E. y Falletti, T. (2004). Reallocation Federalism: Overrepresentation and Public Spending in the Western Hemisphere. En E. (. Gibson, *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore and London: John Hopkins University Press.
- Giraudy, A. (2009). Subnacional Undemocratic Regime continuity after democratization: Argentina and Mexico in comparative perspective. Tesis doctoral, Departamento de Ciencia Política, University of North Carolina at Chapel Hill.
- González, L. (2013). The Power of Governors: Conceptualization, Measurement, and Comparative Analysis for Argentina and Brazil. UNSAM Edita.
- Kindgard, A. (2009). La política jujeña en los noventa: partidos y actores de poder. En M. Lagos, *Jujuy bajo el signo neoliberal. Política, sociedad y cultura en la década de los noventa*. Ed. Universidad Nacional de Jujuy.
- King, G. K. (2000). *El diseño de la investigación social*. Madrid: Alianza.
- Laakso, M. y. (1979). Effective number of parties: A measure with application to West Europe. *Comparative political studies*, , 12 (1), 3-27.
- Lagos, M. (2009). *Jujuy bajo el signo neoliberal. Política, sociedad y cultura en la década de los '90*. San Salvador de Jujuy: EdiUNJU.
- Lipset, S. (1959). Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. *American Political Science Review* (53), 69-105.
- Lipset, S., & Rokkan, M. (1967). *Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives*. NY: NY Free Press.

- Maidana, M. F. (Enero/Julio 2016). Los cholos y los negros. Sustitución de elites dirigenciales en el Partido Justicialista de Salta (P.J.) en los años 1995 a 2011. *PolHis*, 17 (9).
- Malamud, A. y. (2005). *The Anchors of Continuity: Party System Stability in Argentina, 1983-2003*. Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research. Granada.
- Martínez, R. G., Golovanevsky, L. y Medina, F. (2010). *Economía y empleo en Jujuy*. Cepal Argentina.
- Mickey, R. (2015). *Paths Out of Dixie: The Democratization of Authoritarian Enclaves in America's Deep South, 1944-1972*. Princeton Studies in American Politics: Historical, International, and Comparative Perspectives.
- Moscovich, L. (2011). *Gobernadores Vs Organizaciones: Política Social y Federalismo durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández*. Congreso de la IPSA, Julio 2009.
- Navarro, M. F. (2013). Navarro, M. F., Tieghi, M. C., y Varetto, C. A. (2013) "La imagen de una fragmentación partidaria con desequilibrio regional en la política argentina", *Revista de Ciencia Política*, n°16, Julio-diciembre 2013, pag. 34-65. *Revista de Ciencia Política*, (16), 34-65.
- O'Donnell, G. (1993). *Acerca del Estado, la Democratización y Algunos Problemas Conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas*. *Desarrollo económico*, XXXIII (130).
- Ortiz de Rozas, V. (jul./dic. 2011). El gran elector provincial en Santiago del Estero (2005-2010). *Revista SAAP*, 5 (2).
- Ortiz de Rozas, V. (2016). Las organizaciones partidarias provinciales, una mirada a través de las elecciones y el reclutamiento de candidatos. El caso del Frente Cívico de Santiago del Estero, 2005-2013. *Estudios* (35), 207-232.
- Przeworski, A., Limongi, F., Cheibub, J., & Alvarez, M. (2000). *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge University Press.
- Ragin, C. (2008). *Redesigning Social Inquiry*. Chicago: Chicago University Press.
- Sartori, G. (2005 [1976]). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Schattschneider, E. E. (1960). *The Semi-sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York: Wadsworth.
- Souza, C. (2009). *Subnational Authoritarian Politics and Policy Choices in the Brazilian State of Bahia*. Santiago, Chile: Presentado en el XXI Congreso Mundial de Ciencia Política de IPSA.
- Spiller, P. y. (2008). El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en Argentina: una aproximación desde la nueva economía institucional. En *Lecturas sobre el estado y las políticas públicas*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete.
- Teruel, A. y Lagos, M. (2006). *Jujuy en la historia. De la colonia al siglo XX*. San Salvador de Jujuy: EdiUNJU.
- Varetto, C., & Navarro, M. (2014). *La estructura de competencia partidaria Argentina: análisis y evaluación de la imagen analítica de la*

“territorialización” del sistema de partidos. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 1 (5), 109-147.

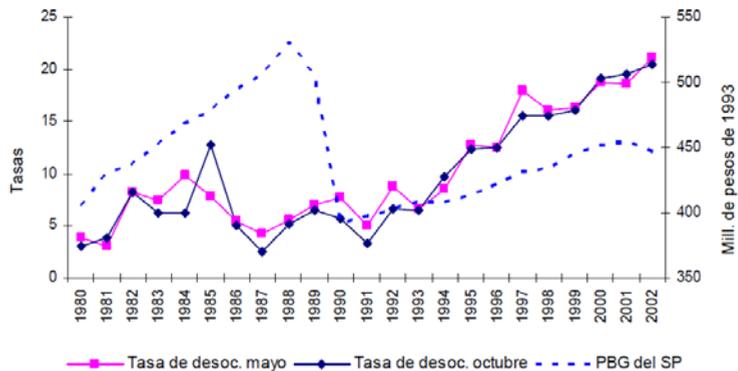
**Anexo: Tablas y graficos**

Tabla 1. Gobernadores y vicegobernadores de la Provincia de Jujuy (1983-2003)

Gobernador y vice-gobernador	Período
<b>Carlos Snopek – Fernando Cabana (PJ)</b>	<b>1983 - 1987</b>
<b>Ricardo de Aparici - Eduardo Alderete (PJ)</b>	<b>1987 - 1990</b>
Eduardo Alderete (PJ) (asume por renuncia de De Aparici)	1990- 1991
<b>Roberto Domínguez – Carlos Fico seco (PJ)</b>	<b>1991 - 1993</b>
Carlos Fico seco (PJ) (asume por renuncia de Domínguez)	1993 - 1994
Agustín Perassi (PJ) (asume por renuncia de Fico seco)	1994 - 1995
<b>Guillermo Snopek – Carlos Ferraro (PJ)</b>	<b>1995 - 1996</b>
Carlos Ferraro (PJ) (asume por muerte de Guillermo Snopek)	1996 - 1998
Eduardo Fellner (PJ) (asume por muerte de Martiarena y renuncia de Ferraro)	1998 - 1999
<b>Eduardo Fellner – Agustín Daza (PJ)</b>	<b>1999 - 2003</b>

Fuente: Tribunal Electoral de Jujuy  
 Nota: En rojo las fórmulas electas.

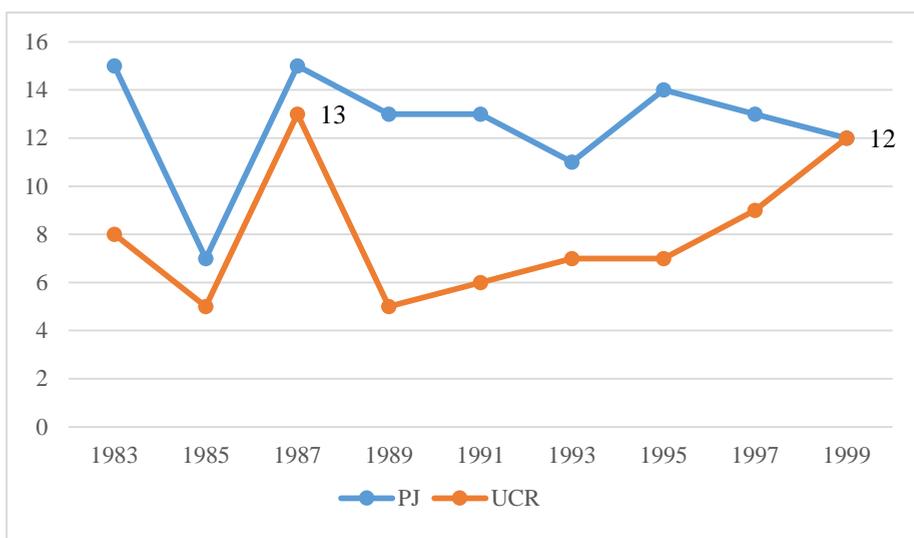
Gráfico 1. PBG y la tasa de desocupación del aglomerado de San Salvador-Palpalá (1980-2002)



Fuente: Martínez et al. (2010:77).

Nota: Tasas de desocupación en el eje vertical izquierdo.  
 Indicador de PBG (mill. de \$ de 1993) en el derecho.

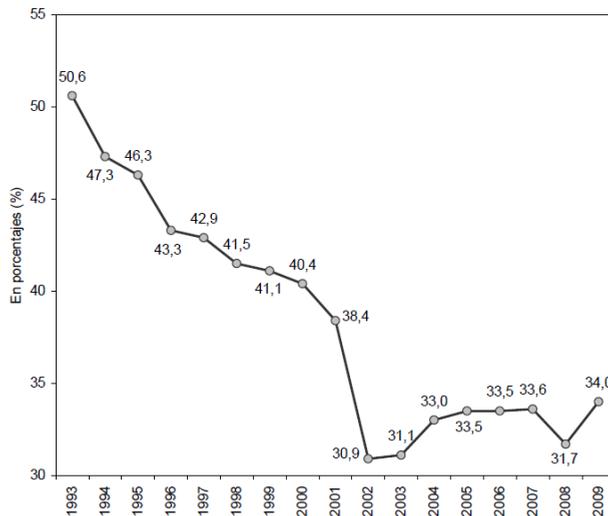
Gráfico 2. Provincia de Jujuy. N° de bancas de los dos principales partidos (PJ y UCR) obtenidas para la Legislatura provincial (1983-1999).



Fuente: Tribunal Electoral de la Provincia de Jujuy

Nota: En el gráfico se identifican los únicos dos momentos en que el PJ supera los 10 legisladores cuando se presenta en coalición con otros partidos.

Gráfico 3. Transferencias automáticas por coparticipación federal como porcentaje de los recursos tributarios nacionales (netos de seguridad social) 1993-2009 (%)



Fuente: Basualdo (2010) sobre la base de datos del Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF)

## **Densidad y pluralidad organizativa: las redes políticas del Frente Cívico de Santiago del Estero en las elecciones municipales (2010-2014)**

### ***Density and organizational plurality: the political networks of the Civic Front of Santiago del Estero in the local elections (2010-2014)***

**Hernán Campos**

(INDES-FHCSyS-UNSE) -campos\_hernan@hotmail.com

#### **Resumen:**

El artículo aborda las elecciones municipales que sucedieron en la provincia de Santiago del Estero en 2010 y 2014. Se brinda una comprensión de las disputas políticas del oficialismo provincial en espacios municipales para dar cuenta del proceso político subnacional. En contexto de disputa política subprovincial del Frente Cívico, a nivel provincial, éste se presenta como predominante con resultados electorales imponentes e inalcanzables. La hipótesis trabajada es que en las elecciones municipales de 2014 se cristalizó un proceso de transformación dentro del Frente Cívico que generó recambios de gestiones municipales. En el periodo analizado hubo una pérdida de bases territoriales del peronismo del Frente Cívico que se materializó en las elecciones municipales de 2014. El cambio de gestiones municipales y la pérdida de organización territorial del peronismo respondió principalmente a dos elementos: el primero es al agotamiento de las gestiones municipales con varios mandatos consecutivos de la misma facción política y el segundo al crecimiento de la facción radical en los años de gobierno provincial del Frente Cívico.

#### **Palabras clave:**

Elecciones municipales- disputas locales- oficialismo provincial- redes de sociabilidad e intercambio

#### **Abstract:**

The article addressed the local elections that took place in the state of Santiago del Estero in 2010 and 2014. Mainly political disputes of the ruling party was studied in local spaces to account for the subnational political process. In context of local political dispute, at the state level, it is presented as predominantly with imposing and unapproachable election results. The hypothesis is that worked in the municipal elections of 2014 a transformation process crystallized within the Frente Cívico that generated parts of municipal administrations. In the analyzed period (2010-2014) there was a loss of territorial bases of Peronism the government party which materialized in the municipal elections of 2014. The change of local administrations and the loss of territorial organization of Peronism mainly responded to two elements: the first is the exhaustion of local management with several

consecutive periods in the same political faction and the second the growth of the radical faction in the years Frente Cívico government.

**Keywords:**

Local elections- local deputies- ruling party - Networks of sociability and exchange.

Fecha de recepción: 1 de junio de 2017

Fecha de aprobación: 15 de Julio de 2017

## 1. Introducción<sup>1</sup>

Para contextualizar la posición que ocupa el oficialismo en la provincia de Santiago del Estero, es menester explicitar que desde el retorno a la democracia en 1983, siempre triunfó el oficialismo provincial (el peronismo Juarista<sup>2</sup> hasta el 2004 y luego el Frente Cívico por Santiago). Solo hubo cambio de un mayoritario porcentaje del elenco gobernante al finalizar las dos Intervenciones Federales, en 1994 y 2004 respectivamente.

El Frente Cívico, alianza de grupos radicales, peronistas y de otras identificaciones socio partidarias, gobierna la provincia desde el año 2005 con una densidad y pluralidad organizativa que posibilita forjar mayorías electorales. También hay que destacar que el Frente Cívico gobierna 25 de los 28 municipios de la provincia. Y es aquí, en la política local, en donde la pregunta sobre cómo se construye autoridad en la provincia puede ser una cantera de nuevas preguntas y respuestas.

Luego de los procesos electorales que sucedieron en los municipios de la provincia de Santiago del Estero en el año 2014, en donde las facciones del radicalismo y aliados del gobierno provincial se impusieron frente a las facciones peronistas de la misma alianza política, un dirigente del peronismo que integra la coalición gobernante denominado Frente Cívico por Santiago, en un encuentro personal con el sujeto investigador, señaló que *“si ves quien gana en cada departamento de la provincia, dirás que son elecciones aburridas porque en casi todas gana el Frente Cívico. Por supuesto que el Frente Cívico gana las elecciones y todos sabemos que gana antes del domingo electoral. Pero eso no significa que no haya tensiones en la política provincial y dentro del Frente Cívico. La disputa política en las elecciones es diferente”*. Esa *“otra disputa”* que refiere o lo que *“es diferente”* es de lo que se tratará de reflexionar aquí. En este sentido y siguiendo a Offerlé (2011), las elecciones es una tecnología abstracta y con una periodicidad relativamente fija, que delimita, pacifica e institucionaliza el conflicto de los grupos políticos.

Se abordó las elecciones municipales que sucedieron en la provincia de Santiago del Estero en 2010 y 2014, en un contexto de disputas políticas locales dentro del Frente Cívico, éste se presenta como predominante con resultados electorales imponentes e inalcanzables a nivel provincial.

---

<sup>1</sup> El tema de investigación tuvo sus primeras producciones en revistas académicas. Para eso, visitar el artículo de Campos (2016).

<sup>2</sup> el Juarismo marcó la segunda mitad del siglo XX la historia política de la Provincia. Éste proceso político tuvo al Dr. Carlos Arturo Juárez (1917-2010) como líder del Partido Justicialista provincial y agente clave del régimen político santiagueño.

Con el artículo se sostiene que más allá de lo nacional y provincial se encuentran las formas organizativas de las redes locales y sus disputas políticas. Por ello, los enfoques sobre estudios subnacionales fueron de referencia para tener en cuenta las discusiones y argumentos generales que brindan las bases para profundizar o modificar los ejes de las reflexiones sobre lo político.

Recordemos que un primer enfoque sobre estudios subnacionales es el de las relaciones intergubernamentales, en donde la pregunta sobre si una provincia es o no democrática atraviesa gran parte de las investigaciones (Gibson y Suárez Cao, 2010; Leiras, 2007; Calvo y Escolar, 2005, entre otros). Desde el enfoque de las relaciones intergubernamentales, los partidos predominantes y las prácticas iliberales del sistema político son explicadas por el capital político que gobiernos provinciales aportan al ejecutivo nacional a cambio de la consolidación de regímenes poco competitivos a nivel subnacional (Gibson, 2004; Giraudy, 2010; Gibson y Calvo, 2000). En pocas palabras, la tesis de este enfoque es que la existencia de provincias poco democráticas se explicaría por intercambios estratégicos con el ejecutivo nacional.

Un segundo enfoque, el del federalismo fiscal, sostiene que las democracias provinciales débiles se explicarían por los considerables recursos financieros federales transferidos a las provincias y utilizados discrecionalmente por los gobernadores y jefes políticos (Gervasoni, 2011, 2012; Bonvecchi y Lodola, 2011). Este enfoque, resalta que las instituciones del federalismo fiscal del país distribuyen recursos entre las provincias de modo desigual, generando efectos políticos: influyendo sobre el alineamiento de los gobernadores, deteriorando la democracia en varias provincias y contribuyendo a injustificables ventajas electorales de algunos oficialismos provinciales sobre sus oposiciones.

Por último, queremos identificar un enfoque de la sociología política que se centran en los procesos, coyunturas, actores y relaciones de poder subnacionales para explicar regímenes políticos predominantes. Sobre la política provincial de Santiago del Estero vamos a destacar a Silveti y Saltalamacchia (2009), Farinetti (2012), Vommaro (2003); (2004), Silveti (2012), Saltalamacchia (2012), Schnyder (2013), Picco (2012), Godoy (2009), Ortíz de Rosas (2014). En este sentido, transitaremos cerca del enfoque de la sociología política.

La política municipal supone la construcción de problemas de estudio diferentes del nivel nacional o provincial. Permite mostrar cómo los actores políticos, organizaciones, partidos y/o frentes acumulan recursos poder de un modo situado, produciendo relaciones propias y relacionales con los otros niveles. Advertimos que el estudio de caso propuesto asume la idea de proceso: se pretende estudiar sobre

la relación entre la transformación del sistema político y la renovación o permanencia de las redes gobernantes a nivel local. En estas páginas apuntamos a contribuir a este debate, que se inscribe en una línea de análisis clásica de la sociología política, desde los primeros estudios sociográficos de la política británica (Laski, 1928; Greaves, 1929), hasta los estudios contemporáneos sobre las carreras políticas, los procesos de profesionalización o las redes partidarias e institucionales a nivel local o nacional (Gaxie, 1973; 1989; Offerlé, 1999; Genieys, 2006).

Es poco abordado el “*juego político*” en los municipios de la provincia, lo que se juega y cómo se juega dentro del régimen político<sup>3</sup> santiagueño. La hipótesis trabajada es que en las elecciones municipales de 2014 se cristalizó un proceso de transformación dentro del Frente Cívico que generó recambios de “*gestiones*”<sup>4</sup> municipales. En el periodo analizado (2010-2014) hubo una pérdida de bases territoriales del peronismo que se materializó en las elecciones municipales de 2014.

El cambio de gestiones municipales y la pérdida de “*organización territorial*” (Campos, 2015) del peronismo respondió principalmente a dos elementos: el agotamiento de las gestiones municipales con varios mandatos consecutivos de la misma facción política y al crecimiento de la facción radical en los años de gobierno provincial del Frente Cívico.

La propuesta se basó en un trabajo descriptivo transdisciplinario, desde una perspectiva metodológica cualitativa (Saltalamacchia, 2005), realizando trabajo de archivo, recolección de información electoral, observación participante y entrevistas a intendentes y a dirigentes de los partidos y frentes electorales.

---

<sup>3</sup> “Por régimen entiendo los patrones, formales e informales, y explícitos e implícitos, que determinan los canales de acceso a las principales posiciones de gobierno, las características de los actores que son admitidos y excluidos de tal acceso, los recursos y las estrategias permitidos para lograrlo, y las instituciones a través de las cuales ese acceso ocurre y, una vez logrado, son tomadas las decisiones gubernamentales” (O’Donnell, 2004:152). En el campo de la ciencia política fue Guillermo O’Donnell (2006) quien llamó la atención sobre la existencia de reglas informales que regían el régimen político, diferentes de las que están establecidas explícitamente en constituciones y en la legislación material, en las que no necesariamente se reflejan e incluso a veces contradicen. Las instituciones informales son las “pautas regularizadas de interacción que son conocidas, practicadas y regularmente aceptadas (aunque no necesariamente aprobadas normativamente) por agentes sociales que mantienen la expectativa de seguir interactuando conforme a las reglas y normas –formales e informales– que rigen esas pautas” (O’Donnell, 2006: 10).

<sup>4</sup> “Gestiones” es un modismo utilizado por los actores políticos locales.

## **2. El Frente Cívico como un sistema político en sí mismo**

Para contextualizar la posición que ocupa el oficialismo en Santiago del Estero, es menester explicitar que desde el retorno a la democracia en 1983, siempre triunfó el oficialismo provincial (el peronismo hasta el 2004 y luego el Frente Cívico por Santiago). Solo hubo cambio de un mayoritario porcentaje del elenco gobernante al finalizar las dos intervenciones federales, en 1994 y 2004 respectivamente. Sobre la posición que ocupan los oficialismos en la relación entre el Estado y la sociedad provincial, lo expresó claramente Ortiz de Rozas (2014):

“Se ha planteado que la configuración de los partidos santiagueños responde, en cierto modo, al modelo del “partido-cartel” de Katz y Mair, en virtud de la identificación de su estructura organizativa con los cargos ocupados en el Estado – tanto electivos como no electivos. El Frente Cívico es paradigmático en ese sentido, ya que está integrado por redes de extracción radical y peronista con posiciones de poder en el gobierno provincial y municipal. Sin embargo, a diferencia de lo que supone el modelo del partido-cartel, la imbricación del partido con las posiciones ocupadas en el Estado no supone su “desencastramiento” socio-territorial. Los partidos, incluso si son de gobierno, continúan siendo representantes de colectivos sociales y territoriales. La actividad de sus miembros consiste, principalmente, en oficiar como mediadores entre el Estado y la sociedad provincial” (Ortiz de Rozas, 2014: 309).

Enfocando en el régimen político, el Frente Cívico gobierna en el Interior provincial con intendentes de las facciones del radicalismo o del peronismo integrados en este frente político (actualmente son 17 municipios gobernados por los radicales o aliados y 8 municipios gobernados por el peronismo), en un marco de predominio político electoral, con las excepciones de los municipios de Suncho Corral, Pinto y La Banda. En el último municipio señalado gobierna el Movimiento Viable (hasta Octubre del 2014 gobernó Héctor “Chabay” Ruiz<sup>5</sup>, actualmente lo hace su ex delfín Pablo Mírolo).

Es en el Interior de la provincia donde se manifiestan principalmente los conflictos dentro del Frente Cívico, consolidando así el liderazgo excluyente del ex Gobernador y actual Senador Nacional Gerardo Zamora<sup>6</sup>, quien se presenta como único garante de

---

<sup>5</sup> Actualmente el espacio político que conducía Ruiz está alineado a nivel nacional dentro del Frente Renovador que conduce Sergio Massa.

<sup>6</sup> En el momento de la escritura del artículo, Zamora es candidato a gobernador para las elecciones provinciales 2017.

las articulaciones políticas, las cuales conllevan a la construcción de mayorías electorales. El Frente Cívico, parafraseando a Juan Carlos Torre cuando piensa al peronismo, es un sistema político en sí mismo que contiene oficialismo y oposición.

La legitimidad del Frente Cívico se cristaliza en las mayorías electorales que cosechó desde su primera contienda electoral. En febrero de 2005 obtuvo la Gobernación con el 46,5 % de los votos, frente al 39,8 % del Partido Justicialista que llevaba como candidato al ex funcionario menemista “Pepe” Figueroa. En Octubre de ese mismo año, el Frente Cívico por Santiago obtuvo las 3 bancas en juego para Diputado nacional con el 71,05% de los votos. La segunda fuerza fue el diezmado e intervenido Partido Justicialista con el 17,22% de los votos.

En las elecciones municipales de 2006, 22 intendencias del total de 26 que participaron en la elección fueron ganadas por el Frente Cívico. Fue clave la capilaridad en el Interior que tuvo la facción Bases Peronistas.

El Frente Cívico ganó las elecciones legislativas nacionales del año 2007, obteniendo las 4 bancas de diputados en juego (48,60%) y 2 de senadores (50,44%). La banca de Senador restante la ganó el espacio conducido por “Chabay” Ruiz, el Movimiento Viable con el 9,98%. El Frente para la Victoria se impuso en las elecciones presidenciales en la provincia obteniendo 79,48%. Allí, contó con el apoyo del gobierno provincial del Frente Cívico, el Movimiento Santiago Viable, el Frente para la Victoria y el Frente Justicialista para la Victoria.

En el año 2008, el Frente Cívico se impuso en las elecciones para gobernador con el 85,3 % de los votos, así como las elecciones a Diputados provinciales y de comisionados municipales. En 2009 obtuvo la totalidad de las bancas de Diputados Nacionales: en esas elecciones eran 3.

En las elecciones municipales del 5 de Septiembre de 2010, del total de los 26 intendentes electos, 23 respondían al oficialismo provincial y 3 a la oposición: La Banda, Pinto y Suncho Corral. En 2011 el Frente Cívico obtuvo las 4 bancas para Diputados Nacionales con el 70,67% de los votos y en la categoría de presidente-vicepresidente, el Frente para la Victoria obtuvo 81,91%.

En 2013, Claudia Ledesma Abdala de Zamora<sup>7</sup>, después del frustrado intento de postulación de su esposo y ex Gobernador Gerardo Zamora, se consagró Gobernadora de la Provincia<sup>8</sup>. En el

---

<sup>7</sup> Claudia Ledesma tiene 40 años, es abogada y escribana; de extracción y militancia radical durante su juventud en La Banda, su ciudad natal; fue electa en el 2003 como Defensora del Pueblo de la Banda hasta el 2005.

<sup>8</sup> “En 2013 la Corte Suprema de Justicia impugnó una nueva candidatura de Zamora para la gobernación, en tanto violaba la disposición de la Constitución provincial

mismo año, 3 bancas en juego para Senadores fueron para el oficialismo provincial que obtuvo la totalidad (los senadores Daniel A. Brue y Ada Iturrez de Cappellini y como suplente Gerardo Zamora, contando al Frente Popular de Gerardo Montenegro<sup>9</sup> que obtuvo la banca por la minoría pero formando parte de la coalición de gobierno provincial), como así también las 3 bancas de Diputados Nacionales: Cristian Oliva, Norma Abdala de Matarazzo y Manuel H. Juárez.

Para las elecciones a Diputados Nacionales, el Frente Cívico obtuvo el 77% y la segunda fuerza, el Frente Progresista Cívico y Social apenas pudo alcanzar el 14,03%. En cuanto a la elección de Senadores en donde el oficialismo se había dividido con el propósito de alcanzar las 3 bancas en juego, el Frente Cívico alcanzó el 48% mientras que el Frente Popular llegó al 29,01%. En esa jornada de elecciones nacionales, también se eligieron Diputados provinciales en donde el Frente Cívico obtuvo 33 bancas sobre las 40 existentes.

Actualmente la provincia cuenta con 28 intendencias<sup>10</sup> y 136 comisionados municipales en donde se expresa el predominio político del Frente Cívico. La construcción de organización territorial del oficialismo provincial se basa principalmente en redes de sociabilidad e intercambio que posibilitan la reproducción de las condiciones materiales y simbólicas de existencia. En este sentido, nos aferramos al supuesto de la porosidad de las fronteras entre los partidos y su entorno social definido como un conjunto de relaciones estables e históricamente constituidas entre sectores sociales que pertenecen a espacios de sociabilidad más o menos formales –por ejemplo asociaciones, sindicatos, cooperativas, mutuales, clubes barriales, etc- que contribuyen con sus actividades a la construcción partidaria (Sawicki, 2011).

Con el impulso de las instituciones estatales y sus diversos recursos de poder (por ejemplo las distintas políticas sociales que se implementan), las redes partidarias posibilitan una construcción política con fuerte capilaridad en las sociedades del Interior de la provincia. Ergo, el Estado y las redes partidarias expresan

---

reformada en 2005, que limitaba la posibilidad de reelección a un período. Su mujer, Claudia Ledesma Abdala, fue finalmente propuesta para la candidatura, resultando electa con el 64,3% de los votos, reduciendo el caudal electoral de su marido, pero manteniendo una amplia brecha electoral con los opositores –a quienes aventajó por una diferencia de 49 puntos porcentuales” (Ortiz de Rozas, 2014: 17).

<sup>9</sup> Montenegro es Secretario Adjunto de la Confederación General de Trabajadores (CGT) y del gremio Unión del Personal Civil de la Nación (UCPN); con trayectoria dentro de la militancia juarista.

<sup>10</sup> Se sumaron las intendencias de Villa Atamisqui y Clodomira en 2013. En Clodomira fue electa Marisa Herrera, representante de Bases peronistas. Y en Villa Atamisqui se impuso Daniel Herrero, representando a la facción radical del frente cívico.

dependencias mutuas que se ordenan en una configuración social específica y razonable.

El Frente Cívico es resultante de un proceso histórico de sedimentación política; con una organización territorial de fuerte capilaridad social y capacidad de articulación de distintas demandas en el territorio provincial; con liderazgos excluyentes y capacidad de controlar la disputa política interna y erosionar los procesos sociales que pongan en cuestión al gobierno; se mimetiza con el Estado no solo por el uso de recursos de poder estatales sino también por su identificación y su construcción simbólica.

### **3. La organización territorial del Frente Cívico**

El Frente Cívico se conforma por facciones peronistas y radicales que gobiernan desde el año 2005 y que sostuvo una forma de organización territorial. Por supuesto, con la particularidad de una fuerza política que contiene a dos identificaciones partidarias como el peronismo y el radicalismo.

La forma de organización territorial del Frente Cívico se caracteriza por construir su base de electores por medio de la estrategia de formar Unidades Básicas o Comités y contener dentro de su estructura al sector gremial, compuesto en su mayoría por representantes de los empleados públicos reunidos en la Central General de Trabajadores (CGT).

El Frente Cívico tiene una fuerte implantación territorial y una organización sostenida en un conjunto de redes de interdependencia, tanto barriales como locales. Cuatro estratos podían ser identificados en su interior: los militantes barriales, los dirigentes territoriales que “*tienen*” sus unidades básicas o Comités, los dirigentes intermedios – intendentes, comisionados municipales, concejales, diputados provinciales, diputados o senadores nacionales– y, en la cúspide, el líder principal. Es a través de estas redes que el Frente Cívico pone en circulación los recursos públicos bajo su control, y regula el acceso de los sectores populares a los mismos convirtiendo a los dirigentes territoriales como mediadores de las necesidades o demandas de los militantes o adherentes. Las unidades básicas o los comités son unidades ejecutoras de las políticas sociales nacionales y provinciales. Son, a la vez, unidades de recolección de información para la distribución de recursos públicos. Y en períodos electorales, son la base de la logística del proselitismo territorial.

Como se observa en el siguiente cuadro elaborado en base a observaciones y entrevistas, al interior del Frente Cívico existe una división del trabajo político por el cual militantes de base, referentes barriales y dirigentes asumían tareas partidarias de distinta responsabilidad. Actividades que podían ser desarrolladas después de

la jornada laboral o, en el caso de quienes aún no tenían un empleo pero aspiraban a conseguirlo a través de su trabajo para el partido, podía ser una ocupación de tiempo completo.

Cuadro N°1

<b>Actores de la Organización Territorial del Frente Cívico</b>			
<b>Dirigentes</b>	<b>Referentes barriales</b>	<b>Militantes de base</b>	
Afiliar Crear Unidades Básicas o comités Aglutinar referentes barriales en sus Unidades Básicas o comités Gestionar recursos para sus referentes barriales Movilizar referentes barriales y sus Unidades Básicas	Afiliar Crear Unidades Básicas o comités Gestionar recursos para sus Unidades Básicas o comités y sus adherentes Relevamientos barriales Distribución de recursos públicos Movilizar militantes	Afiliar Asistir reuniones, actos, movilizaciones. Trabajo social en territorio	<b>Tipos de tareas</b>
Candidatura política Acceso a cargos directivos Acceso a recursos públicos para sus red política	Acceso a mayores recursos públicos para sus Unidades básicas o comités y adherentes Acceso a cargos en la administración pública nacional, provincial o municipal	Asignación de un plan social adjudicación de una vivienda social o de un puesto laboral en la Administración Pública.	<b>Tipos de recompensas</b>

Fuente: Elaboración propia

La organización territorial con sus tipos de tareas y recompensas a sus miembros-principio que contribuye a la regulación de las jerarquías intra-partidarias y a la distribución de recursos públicos entre sus miembros- hace que el Frente Cívico fuera, además de redes de intercambio, espacios de sociabilidad donde se configura la politicidad de los sectores populares y los apoyos electorales.

#### **4. ¿Cambio de época? Agotamiento de las gestiones peronistas del oficialismo provincial**

En las elecciones municipales del 31 de Agosto de 2014, en la provincia se eligieron intendentes y concejales en 26 municipios y un

comisionado municipal<sup>11</sup>. 4 Municipios son de primera categoría (Capital, La Banda, Termas de Río Hondo y Frías), 4 de segunda categoría (Quimilí, Fernández, Loreto y Monte Quemado) y 17 municipios de tercera categoría (Los Juríes, Bandera, Beltrán, Campo Gallo, Colonia Dora, Forres, Los Telares, Nueva Esperanza, Pampa de los Guanacos, Pinto, Pozo Hondo, Selva, Sumampa, Suncho Corral, Tintina, San Pedro de Guasayán y Villa Ojo de Agua)<sup>12</sup>.

En esas elecciones municipales, la pérdida de distritos históricamente gobernados por el peronismo como Frías, Loreto y Ojo de Agua se convirtió en un síntoma del agotamiento de las “*gestiones municipales*” y yendo un poco más con la argumentación, de ruptura con la experiencia juarista. A pesar de la última Intervención Federal de abril del 2004 al gobierno provincial liderado por Carlos Arturo Juárez, los municipios que estaban identificados con el peronismo Juarista persistieron en el espacio político sub provincial y se alinearon al gobierno de la provincia conducido por el Frente Cívico por Santiago.

“El Juarismo no solo fue Juárez y Nina Juárez. Los intendentes eran fundamentales para la estructura de poder, junto con otras cosas. Bueno, se intervino la provincia pero los intendentes siguieron todos prendidos como garrapatas. No hubo cambios en la política local. Cuando le ganamos el año pasado a los Cappellini todos decíamos que en Ojo de Agua recién se fue el Juarismo” entrevista a dirigente de la facción radical del Frente Cívico de villa Ojo de Agua en diciembre de 2015.

“Creo que lo más inteligente que hizo Pichón [Neder], fue defender los ideales justicialistas de Carlos Juárez dentro del proyecto de Zamora. Porque Zamora quiso construir con nosotros porque nos necesitaban. Creo que el renovó al juarismo. Desde mi punto de vista en Loreto seguimos siendo importantes o más con Neder como aliado principal de Gerardo Zamora” entrevista a dirigente del peronismo del Frente Cívico de Loreto en septiembre de 2013.

Las “*gestiones municipales*” son una construcción social, política y económica que se caracterizaron en un liderazgo popular basado en una sólida red político partidaria con capacidad de respuesta a determinadas demandas a través de las políticas sociales; con eficaz influencia ejercida mediante empleados municipales y referentes territoriales sin posibilidad del desarrollo sostenido de otros canales

---

<sup>11</sup> También hubo elecciones en el comisionado municipal de Amamá (Departamento Moreno).

<sup>12</sup> Así lo establece la Constitución de la provincia en el artículo 204 del capítulo que se refiere al régimen municipal.

participativos en la comunidad; el cuasi monopolio del empleo estatal ante el inexistente desarrollo productivo; control e influencia de instituciones burocráticas de los niveles provincial o nacional (nos referimos a designaciones de comisarios, de directores de hospitales, colegios, escuelas, de oficinas que responden al orden nacional, entre otras), facilitando una amplia red de sociabilidad e intercambio. Creando, de ese modo, una peculiar representación sobre la ciudadanía y el desarrollo de las comunidades.

“Cuando sale algún trabajo de nación o provincia para Frías, antes nos consultan o nos piden un CV o una recomendación. Nosotros conducimos el territorio, a nosotros nos respetan” entrevista a ex funcionario municipal de Frías, entrevista en agosto de 2013.

“No quiero decir que somos malos o buenos, en los pueblos nos manejamos como grupos. Gobernamos para todos pero yo confío en mi grupo. ¿me entiendes lo que te digo?...si me vienen a consultar de la provincia para sumar gente a la policía, llamo a mi grupo y les digo “hay esta propuesta ¿quién de nosotros necesita”...esto es así...yo no le voy a gestionar a la contra...” entrevista a funcionario de los Juries. Abril de 2015.

“El municipio y la provincia es la fuente de ingreso de muchos habitantes de Villa Atamisqui. Muchos trabajan estacionalmente en otras provincias pero si el Estado no da respuestas, sería imposible...” intendente perteneciente a la facción radical del Frente Cívico en septiembre de 2016.

Las redes de sociabilidad e intercambio del Frente Cívico suponen un conjunto de prácticas vinculadas al sostenimiento de la presencia de las organizaciones partidarias dentro de un barrio, una comunidad, una localidad. Ellas comprenden tareas concretas y funciones específicas distribuidas según la posición que ocupan los distintos miembros dentro de la jerarquía organizativa o de la división del trabajo político. Estas tareas y funciones se inscriben dentro de la tradición política en la que fueron socializados los dirigentes de la organización, imprimiendo una determinada sensibilidad política que se moviliza en la relación con los sectores populares y sus demandas. El peronismo y en particular el juarismo ha sido la tradición política más influyente en la configuración de una forma de política territorial como es el “trabajo político”<sup>13</sup> (Campos y Schnyder, 2016), entendiéndose este último como la actividad que implica una inversión de su capacidad productiva (“poner el cuerpo” o “dedicarle tiempo”) y que puede implicar una retribución de capital económico, político o

---

<sup>13</sup> Para leer sobre el trabajo político en el Juarismo, visitar el texto de Schnyder (2013)

social. Es importante resaltar que no es necesariamente determinante o condicionante la presencia de la retribución económica. Puede no estar presente en una parte o en todo el proceso del trabajo político. Esto supone discutir con las nociones liberales o normativas sobre clientelismo político<sup>14</sup>.

Las redes también supone, por un lado, la construcción de la representación política entre dirigentes, militantes y vecinos del barrio o de una comunidad y, por otro lado, de la configuración de redes políticas que gestionan recursos materiales en pos del despliegue y la permanencia de los grupos políticos. En este sentido, pensar en redes de sociabilidad e intercambio ayudará a superar los principales presupuestos del interaccionismo. El primero es que la creación de reglas y formas de relación en el mundo social es el producto de individuos iguales, con recursos equivalentes. El segundo es que los individuos crean la sociedad en el curso de sus interacciones como si la historia no condicionara o como si ella recomenzara en cada coyuntura.

El sociólogo Denis Merklen (2005) propone una descripción del mundo de las clases populares. Para lograr dicha articulación utiliza el concepto de “*politicidad*”. Es fundamental esta noción porque engloba el conjunto de prácticas de socialización y cultura política de los sujetos. La politicidad así definida es constitutiva de la identidad de los individuos. La tesis que propone Merklen es que no se puede pensar los sectores populares si no se le reconoce la producción política de éstos. El autor describe los nuevos repertorios de la acción colectiva a partir del neoliberalismo y explica el paso de una politicidad centrada en el mundo del trabajo a una politicidad centrada en la inscripción territorial.

Territorios provinciales en donde las principales características económicas y sociales de los municipios están marcadas por una baja tasa de participación laboral; importancia en el nivel urbano del sector informal, el empleo público y el servicio doméstico y amplia ocupación en el nivel rural en actividades de subsistencia y de baja productividad. En este contexto, la politicidad, en tanto forma de redes, es importante para la sociabilidad política antes, durante y después de cualquier elección.

Un ejemplo es el caso del municipio de Loreto y la derrota de la hermana del Vice Gobernador de la Provincia.

“hace tiempo que venimos trabajando para que Artaza sea nuestro candidato. En mi barrio vengo trabajando hace mucho. Todos me conocen porque cuando algo falta, ahí estoy para dar una mano. Creo que la política es compromiso con los vecinos.

---

<sup>14</sup> Compartimos los planteos de Ortiz de Rozas (2017).

Yo soy muy peronista pero el peronismo de los neder no nos dio lugar. Creo que muchos nos fuimos con Artaza porque nos dio recursos para hacer política y nos reconoció el trabajo político nuestro” entrevista a dirigente de la facción radical del Frente Cívico. Entrevista en febrero de 2015.

“Creo que Artaza leyó que era el momento. Él hizo su trabajo de vínculo en Santiago, tejió relaciones y construyo en Loreto con los barrios y el campo muy bien. Era el momento creo. Porque el Peronismo ya no es como era antes. Zamora de a poco fue consolidando otros espacios para que no lo condicionen en su construcción de poder” dirigente del peronismo provincia. Entrevista en marzo de 2016.

El caso del municipio de Loreto es significativo porque allí perdió la hermana del vicegobernador y líder del Partido Justicialista provincial, Estela Neder, frente al radical del Frente Cívico José Luis Artaza, abogado de profesión y quien fuera director del Registro Civil de la Provincia<sup>15</sup>.

Por otro lado, la derrota de los Salim en el municipio de Frías luego de varias décadas de gobiernos alternados entre los hermanos Fernando Omar y Néstor Humberto Salim, fue un hecho significativo en el panorama político santiagueño. El triunfo del arquitecto Jorge Lecuona en la ciudad de Frías, que logró vencer al justicialista Humberto Salím, integrante de una tradicional familia que durante más de 30 años gobernó la ciudad de Frías.

Ojo de Agua es otro de los casos más relevantes. Se constituyó como municipio el 25 de Agosto de 1991 con la Gobernación de César Eusebio Iturre<sup>16</sup>. A partir de allí, el ex sacerdote Rodolfo Lino Cappellini y la actual Senadora Nacional Ada Iturrez de Cappellini son actores fundamentales de la política local y provincial e importantes dirigentes del peronismo mediterráneo. Durante largos años, el matrimonio político se alternó la intendencia con la Legislatura provincial hasta el 2014 cuando perdieron las elecciones municipales de agosto.

El agotamiento de las gestiones municipales peronistas respondió a la presencia de una alternativa local que también representa al oficialismo provincial. Tanto el oficialismo como la oposición del Frente Cívico en las localidades del interior provincial son “*redes de sociabilidad e intercambio*”. Siguiendo a Adler Lomnitz (2002:3), los intercambios pueden ser de tres tipos: a) intercambios recíprocos entre ciudadanos con recursos y necesidades

---

<sup>15</sup> Revisar <http://www.elliberal.com.ar/ampliada.php?ID=150144>. extraído del diario El Liberal en diciembre de 2015.

<sup>16</sup> Antes de constituirse como municipio, Villa Ojo de Agua era un comisionado municipal designado por el poder ejecutivo provincial.

similares que se dan dentro de un contexto de sociabilidad, b) de tipo redistributivo entre ciudadanos de diferentes jerarquías con recursos desiguales, siendo éstas típicas relaciones de poder dentro de organizaciones políticas, y c) intercambios de mercado, en los que la circulación de bienes y servicios se hace a través del mercado y sus leyes. A partir de lo antes señalado, las redes constituyen internamente relaciones horizontales (reciprocidad en el sentido de lazos de amistad, confianza, entre otras) y verticales (redistributivo en cuanto a transferencia de recursos para ayuda social, de favores en instituciones burocráticas, entre otras), poniendo en juego la superación de sus propias expectativas en la disputa política.

En relación a Ojo de Agua y la disputa entre el peronismo local representado en la figura del matrimonio Cappellini y la facción radical representada por la figura del empresario Antonio Bitar, las dos redes políticas de Ojo de Agua constituyen internamente relaciones horizontales (reciprocidad en el sentido de lazos de amistad, confianza, entre otras) y verticales (redistributivo en cuanto a transferencia de recursos para ayuda social, de favores en instituciones burocráticas, entre otras), poniendo en juego la superación de sus propias expectativas en la disputa política de 2014: “*Buscar el cambio*” en el caso de las redes de “*Lelo*” Bitar y “*Tener memoria de todo lo que nos dio y seguir apoyando*” desde las redes conducidas políticamente por Cappellini.

El foco de atención a la dimensión relacional de lo político es clave. Rosato y Balbi (2003) reflexionan que más allá de segmentar en esferas y delimitar actores y acciones, la política se desarrolla de modo entramado. En este sentido, se observó que los empleados municipales estaban afectados a las tareas de la campaña: asistir u organizar actos, eventos, fiestas en los barrios y en parajes del interior departamental. En el caso de las redes de Bitar, los empleados de los distintos comercios de Bitar, en tiempos de la campaña electoral, se dedicaron a trabajar políticamente yendo a repartir votos o visitando parajes del departamento Ojo de Agua. Un ejemplo llamativo, en cuanto a las tensiones de lo público y lo privado, los empleados del “*Supermercado Bitar*”, trabajaban con una remera que señalaba “*Lelo conducción*” y en las cajas de cobro del supermercado repartía votos. Siguiendo con estos ejemplos, las decisiones electorales, que supuestamente es un comportamiento individual y de elección racional entre opciones claras, no parece suceder cuando empíricamente nos embarcamos en las observaciones participantes. La persona que vota no es sólo un elector neutro: contiene en sí una pluralidad de

identificaciones y experiencias sociales de la que participa y qué, en esa heterogeneidad y diversidad, condiciona su acción<sup>17</sup>.

Las redes políticas de la facción radical del Frente Cívico, representada en la figura de Bitar, contó con dos locales partidarios a diferencia del cappellinismo que contaba con uno pero se podría sumar la municipalidad como un espacio propio para militar y trabajar para las elecciones. En estos espacios, diariamente, se realizaban reuniones de dirigentes, “*referentes*”<sup>18</sup> de los parajes y barriales, militantes y de fiscales para organizar a la fuerza política electoral.

El autor estuvo presente en las últimas capacitaciones de fiscales, en donde “*Lelo*” Bitar frecuentaba para saludar y estar al tanto del día a día de la militancia. Las reuniones en los locales partidarios cumplían una triple función: eran organizativas, de legitimación y de regulación. Organizativas porque podían definir y coordinar acciones o tareas necesarias en el trabajo político. La segunda función, mientras las reuniones sean numerosas o con fuerte presencia y participación de los vecinos, militantes, dirigentes barriales y de los parajes, los grupos políticos podían legitimarse políticamente. Y por último, las presencias en las reuniones podían servir como un indicador preciso para definir el “*compromiso político*” de los integrantes.

El día anterior a las elecciones, por la mañana, visitaron la vivienda del que escribe, seis mujeres del grupo de la facción radical del Frente Cívico. Tenían remeras que las identificaban, en sus manos votos y una de ellas un listado que parecía ser un padrón electoral y tres planillas: una de visitas en donde se señala al votante con una necesidad o pedido a la agrupación; otra planilla de combustible y otra de boleto. Ambas planillas registran las solicitudes de los votantes para trasladarse desde otra ciudad o paraje hacia la escuela en donde tienen que emitir el sufragio. Después de recordar quienes votaban en esa casa, recordaron que Lelo era “*el único capaz de terminar con el cappellinismo por el bien de la comunidad*” y para la resolución de los problemas menesteres del pueblo.

Exactamente un hora más tarde de la visita de las seis mujeres, la sobrina de la Senadora Nacional Ada Iturrez de Cappellini visitó la casa. Traía votos y el mensaje de que había un vale de 30 litros de combustible para utilizar. Para retirar el vale de combustible, había

---

<sup>17</sup> El voto constituye “una experiencia colectiva que revela y reactiva la pertenencia a grupos sociales al mismo tiempo que depende de esta pertenencia y de la posición de los grupos en el sistema de clivajes entre los grupos” (Gaxie, 1985:22)

<sup>18</sup> “En los universos que estudiamos, el término referente es utilizado para denominar a los principales animadores de esas organizaciones territoriales. El referente tiene relación directa y cotidiana con los vecinos, al mismo tiempo que trabaja con o para algún candidato, figura política, línea partidaria o movimiento social, moviliza bases y recluta votantes” (Vommaro y Quirós,2011:69).

que ir el domingo de elecciones a la Unidad Básica que funcionaba en las instalaciones de la municipalidad, hacerse “*puntear*”<sup>19</sup> y luego pasar a retirar el vale. Antes de salir de la casa, la joven entregaba los votos, “*nos conocemos de toda la vida, somos una familia por eso te pedimos que nos apoyes*”. El final de este relato se advierte que no había solamente una construcción de acuerdos en base a recursos materiales, sino más bien las redes ponen a jugar recursos de carácter moral.

Es importante volver al tema del “*punteo*”. Puntear es un acto de suma importancia para legitimar demandas y decisiones, más allá de que también sirve para tener una cierta aproximación del trabajo electoral de cada fuerza política:

“Cuando alguien va a pedirle algo a Lelo, lo primero que hace Bitar es revisar si esta punteado de la elección pasada. Si no estás punteado, vas a tener que esperar. Siempre es prioridad nuestro votante”. Entrevista a dirigente de la facción del Frente Cívico. Diciembre de 2014.

Las experiencias con las mujeres que trabajan con el grupo político de Bitar, la sobrina de la senadora y la práctica del punteo como forma de construir información electoral sirven para sostener que los procesos electorales son construcciones sociales en donde lo familiar, afectivo y la confianza son dimensiones que no hay que menospreciar para pensar qué, cómo y por qué se hace.

Otra arista a destacar sucintamente, y que es necesario trabajarla con profundidad en otra oportunidad, es el recambio generacional de los dirigentes como un elemento propulsor de cambios de gestiones municipales. Claros ejemplos son los municipios de Pozo Hondo y Villa Atamisqui. Daniel Herrero<sup>20</sup>, médico y sin trayectoria política partidaria, ganó la intendencia en Octubre de 2013 en Villa Atamisqui poniendo fin a 19 años de gobierno local y dirigente peronista Roberto Brandan. Mientras que en el municipio de Pozo Hondo, el joven intendente Claudio Nicolau retomó demandas democráticas como acciones de reparación ante la violencia cometida por el último terrorismo de Estado y valorando la generación de juventudes militantes de la década del 70<sup>21</sup>. Como se dijo anteriormente, un recambio generacional no explica un cambio de

---

<sup>19</sup> Ir a puntear o hacerse puntear es ir a la unidad básica o comité en el día de elecciones y registrarse allí como votante de ese grupo político.

<sup>20</sup> Sobre la trayectoria de Herrero, revisar <http://www.eliberal.com.ar/ampliada.php?ID=111669> . extraído del diario El Liberal en diciembre de 2015.

<sup>21</sup> Revisar [http://www.diariopanorama.com/seccion/locales\\_13/pozo-hondo-acto-recordatorio-a-desaparecido-durante-la-dictadura\\_a\\_197398](http://www.diariopanorama.com/seccion/locales_13/pozo-hondo-acto-recordatorio-a-desaparecido-durante-la-dictadura_a_197398) . extraído del Diario Panorama en diciembre de 2015.

gestiones municipales pero si es un elemento a tener en cuenta según los municipios observados.

Para resaltar y cerrar, el agotamiento de las gestiones municipales peronistas respondió a la presencia de una alternativa local que también representa al oficialismo provincial y que generó posibilidades de organización territorial y de expansión de las redes de sociabilidad e intercambio para disputar electoralmente a las redes del peronismo.

## **5. Crecimiento de la facción radical y aliados**

Las elecciones municipales son un proceso, son la cristalización de correlaciones de fuerzas. Enhebrando un poco más, los comicios no se definen en el día en que se emite el voto o en la misma acción de votar. Las redes políticas electorales<sup>22</sup> son la estructura, construida socialmente, en donde intervienen recursos electorales, económicos, políticos, entre otros y que posibilitan una acumulación de apoyo electoral fundamental para ganar una elección. Siguiendo a Palmeira (2003: 42), las elecciones

“más que ser una decisión individual, es un proceso que involucra unidades sociales más amplias que los simples individuos o redes de relaciones personales. Sin embargo, lejos de transformar las elecciones en algo secundario, ello evidencia su importancia central para la continuidad de las relaciones sociales en determinado tipo de sociedad y para su articulación con la propia temporalidad de dicha sociedad”

Por proceso nos referimos a la logística de traslado y movilización de electores, los recursos económicos para obtener el combustible, los vehículos, los alimentos, los pasajes de colectivos interurbanos, la organización de los fiscales de mesa, los fiscales generales y equipo jurídico, la Unidad Básica o Comité central en donde se coordina todo lo señalado anteriormente y donde se lleva adelante el punteo del padrón electoral para contar con cierto grado de precisión sobre la performance electoral de los frentes políticos. En este sentido, el crecimiento de la facción radical del Frente Cívico en las elecciones tiene respuesta en el papel que jugó el Ministro provincial Luis Gelid desde el Ministerio de la Producción. Consolidó relaciones institucionales y políticas con ministerios nacionales (principalmente el Ministerio de Agricultura de la Nación) y con actores políticos nacionales del gobierno Kirchnerista. Así, pudieron

---

<sup>22</sup> En este sentido, es ilustrativa la frase del clásico de la sociología funcionalista, Robert Merton (1992:150): “las elecciones se ganan en el barrio”.

dar capacidad de representación y bases de sustentación a los dirigentes locales de la facción radical del Frente Cívico.

“las agencias de desarrollo, que pertenecen al Ministerio de Producción de la provincia y que tenemos contacto directo con productores y campesinos, son nuestras unidades básicas. Desde ahí bajamos proyectos para nuestros dirigentes y ellos trabajan el territorio generando soluciones. También tenemos vínculo con el ministerio de desarrollo social en donde gestionamos viviendas de erradicación rancho, una fuerte demanda de los sectores populares y damos respuestas inmediatas a un problema real, como es la vivienda” entrevista a un funcionario municipal de la facción radical del Frente Cívico durante la campaña electoral del 2014”.

Como relata el entrevistado, también hay que tomar nota de la importancia del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia, primero con el Ministro Martínez y luego con el ex vice gobernador y actual Ministro Angel Niccolai, como potenciador de organización territorial en el interior a través de las gestiones de las viviendas rurales y de otras políticas públicas con receptividad en los sectores populares. Así vemos que en el 2010, la facción radical tenía 9 intendencias y para las elecciones del 2014 incrementó a casi el doble: en total 17 intendencias.

En el cuadro 2 vemos el predominio electoral 2010-2014 del Frente Cívico en donde gobierna en todos los distritos menos en 3 municipios de la provincia: La Banda, Pinto y Suncho Corral. Los cuadros también expresan, por un lado, el desplazamiento del apoyo electoral de una facción del Frente Cívico hacia otra: del peronismo al radicalismo, por otro lado, de las 28 intendencias, sólo 13 intendentes fueron reelectos en su cargo.

Cuadro N°2 grupos o partidos de intendentes de la provincia entre 2010 y 2014

	Peronistas del Frente Cívico	Radicales del Frente Cívico	Movimiento Viable	UCR	PJ	Totales
2010	58%	33%	3%	3%	3%	100%
2014	29%	62%	3%	3%	3%	100%

Fuente: Elaboración propia

Analizando la morfología social de los intendentes de la provincia y los atributos de los que vale para legitimar su posición

como autoridad política dentro de los municipios y de sus redes, podremos comprender continuidades y rupturas durante el gobierno provincial del Frente Cívico.

En relación al género del intendente es claro el dominio de los hombres en la política local que se ve reflejado en la cantidad de hombres y mujeres que son intendentes en la provincia. De los 28 intendentes de la provincia, sólo dos son mujeres y pertenecen al peronismo del oficialismo provincial y no se encuentran cambios en relación a los períodos analizados ni en periodos anteriores al zamorismo.

Cuadro N°3. Intendentes de la Provincia de Santiago del Estero según género

	2010	2014
Intendentes Hombres	26	26
Intendentes Mujeres	2	2
Total	28	28

Fuente: Elaboración propia

En relación a los oficios, ocupaciones y profesiones de los intendentes pudimos clasificarlos en 5 tipologías: 1) empresarios, principalmente vinculados a los agro negocios, ganadería y forestal; 2) profesiones liberales, como abogados, médicos, odontólogos y Contadores. También sumaremos a dos arquitectos; 3) empleados municipales o trabajadores políticos dentro de las estructuras partidarias con vínculo en sectores populares; 4) profesores en las escuelas o colegios que otorga capital social dentro de los municipios de tercera categoría; 5) religiosos, ex sacerdotes que se volcaron a la política municipal. Pues aquí nos encontramos con los casos de Villa Atamisqui y Villa Ojo de Agua. La importancia de conocer los oficios, ocupaciones y profesiones de los intendentes en el período estudiado nos ayuda a identificar los capitales sociales de origen que los ayudaron a reconvertirlos en capital político, es decir en capital simbólico y legítimo para disputar la autoridad política local. Vale aclarar que la presentación de los oficios, ocupaciones y profesiones de los intendentes no pretende explicar por sí solo el triunfo o la derrota electoral pero puedo aportar a la comprensión de continuidades y rupturas en la construcción de liderazgos locales.

Cuadro N°4. Oficios, ocupaciones y profesiones de los intendentes electos 2010- 2014 según tipología construidas

	Empresarios, principalmente vinculados a los agro negocios, ganadería y forestal	Profesiones liberales, como abogados, médicos, odontólogos y contadores	Empleados municipales o trabajadores políticos dentro de las estructuras partidarias con vínculo en sectores populares	Profesores en las escuelas o colegios	Ex sacerdotes	Total
2010	25%	32%	21%	14%	8%	100%
2014	47%	36%	11%	6%	0%	100%

Fuente: elaboración propia

Relacionando los oficios o profesiones de los intendentes electos del 2010 con los del 2014<sup>23</sup> se podría sostener que emergió en el período una transformación relativa: la mayoría de los intendentes electos de la facción radical y aliados provienen de clases sociales medias o medias altas con profesiones liberales o empresarias.

## 6. Conclusiones

El escrito se enmarcó dentro de los estudios sub nacionales y pretende contribuir a la comprensión y a las indagaciones sobre la política municipal. Un espacio en donde las ciencias sociales, en un sentido trans disciplinar, pueden pensar / decir sobre éstos procesos políticos.

Se pretendió comprender las disputas políticas locales del oficialismo provincial de Santiago del Estero a partir de las elecciones municipales que sucedieron en la provincia en el año 2010 y 2014. En un contexto de disputa política local del Frente Cívico, en su reverso, a nivel provincial éste se presenta como predominante con resultados electorales imponentes e inalcanzables.

El Frente Cívico se integra de facciones peronistas y radicales que gobiernan desde el año 2005 y que sostuvo la forma de organización territorial basada en redes de sociabilidad e intercambio.

La forma de organización territorial del Frente Cívico se caracteriza por construir su base de electores por medio de la estrategia de formar Unidades Básicas o Comités con una fuerte

<sup>23</sup> Para identificar oficios o profesiones principales de los intendentes electos se trabajo con diversos medios de interrogación a las fuentes que luego se sistematizó en matrices.

implantación territorial y una organización sostenida en un conjunto de redes de interdependencia, tanto barriales como locales.

Las “*gestiones municipales*” de Santiago del Estero son una construcción sociopolítica que se caracterizaron en un liderazgo popular basado en una sólida red político partidaria con capacidad de respuesta a determinadas demandas a través de las políticas sociales; con eficaz influencia ejercida mediante empleados municipales y referentes territoriales sin posibilidad del desarrollo sostenido de otros canales participativos en la comunidad; el cuasi monopolio del empleo estatal ante el inexistente desarrollo productivo; control e influencia de instituciones burocráticas de los niveles provincial o nacional, facilitando una amplia red de sociabilidad e intercambio.

Es poco abordado el juego político en los municipios de Santiago del Estero. La hipótesis trabajada es que en las elecciones municipales de 2014 se cristalizó un proceso de transformación dentro del Frente Cívico que generó recambios de gestiones municipales. En el periodo analizado hubo una pérdida de bases territoriales del peronismo que se materializó en las elecciones municipales de 2014.

El cambio de gobiernos municipales y la pérdida de organización territorial del peronismo respondió principalmente a dos elementos: el agotamiento de los grupos políticos que gobernaban los municipios con varios mandatos consecutivos de la misma facción política y al crecimiento de la facción radical en los años de gobierno provincial del Frente Cívico por Santiago. El agotamiento de las gestiones municipales peronistas respondió a la presencia de una alternativa local que también representa al oficialismo provincial y que generó posibilidades de organización territorial y de expansión de las redes de sociabilidad e intercambio para disputar electoralmente a las redes del peronismo.

Las elecciones municipales del año 2014 potenciaron el rasgo que se presenta en el Frente Cívico como un sistema político en sí mismo, que funciona como oficialismo y oposición en el nivel sub provincial o municipal.

Intendentes y opositores locales –pero dirigentes del oficialismo provincial- disputándose la autoridad política municipal, posibilitó al oficialismo provincial desplazar los conflictos al nivel sub provincial y potenciar las redes políticas en pos de mantener los resultados electorales sobresalientes que caracteriza al Frente Cívico por Santiago.

## **7. Bibliografía**

Adler Lomnitz, L. (2002). *Redes sociales y partidos políticos en Chile. Redes- Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*, Núm. 3, septiembre-noviembre 2002. Barcelona.

- Bonvecchi, A. y Lodola, G. (2011). *The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors, and the Politics of Coalition-Building in Argentina*. *Publius: The Journal of Federalism*, 41, 2: 179-206.
- Calvo, E. y Escolar, M. (2005). *La nueva política de partidos en Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: PENT/Prometeo.
- Campos, H. y Schnyder, C. (2016). “Transformaciones y continuidades de la política popular en Santiago del Estero: las formas de organización territorial del Partido Justicialista Juarista y de las organizaciones kirchneristas”. *Revista Cuadernos FHyCS UNJu*. En prensa.
- Campos, H. (2016) “Elecciones municipales en la provincia de Santiago del Estero (2010-2014): disputas locales del oficialismo provincial y capacidad de construcción de mayorías electorales”. RAIGAL. Revista Interdisciplinaria de Ciencias Sociales. N°2, abril-septiembre. Pp.127-141.
- Campos, H. (2015). *Las organizaciones kirchneristas en Santiago del Estero: un estudio sobre la política popular (2005-2013)*. *Revista Astrolabio, Nueva Época*, Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad (CIECS), perteneciente al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y a la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), Pp. 393-415.
- Escolar, M. (2013). *La ilusión unitaria. Política territorial y nacionalización política en Argentina*. *Revista SAAP*. Vol. 7, N°2, pág 441-451.
- Farinetti, M. (2012). *La trama del juarismo: política y dominación en Santiago del Estero, 1983-2004*. Tesis para obtener por el título de Doctora en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Gaxie, D. (1985). “Le vote comme disposition et comme transaction” en Daniel Gaxie [dir.], “*Explication du vote. Un bilan des études électorales en France.*” Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques. pp. 11-34.
- Gaxie, D. (1989). Les logiques du recrutement politique, *Revue française de science politique*, 20 (1).
- Gaxie, D. (1973). *Les professionnels de la politique*, Paris, PUF.
- Genieys, W. (2006). Nouveaux regards sur les élites du politique, *Revue Française de Science Politique*, vol. 56.
- Gervasoni, C. (2012). *La política provincial es política nacional: cambios y continuidades subnacionales del menemismo al kirchnerismo*. En Malamud y De Luca (coord.) (2012). *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba.
- Gervasoni, C. (2011). *Democracia, Autoritarismo e Hibridez en Las Provincias Argentinas: La Medición y Causas De Los Regímenes Subnacionales*. *I Journal of Democracy en Español*. [www.journalofdemocracyenespanol.cl/pdf/05\\_Gervasoni.pdf](http://www.journalofdemocracyenespanol.cl/pdf/05_Gervasoni.pdf)
- Gibson, E. (2004). Subnational Authoritarianism: Territorial Strategies of Political Control in Democratic Regimes. *2004 Annual Meeting of the American Political Science Association*.
- Gibson E. y Suárez Cao J. (2010). Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and Empirical Application to Argentina. *Comparative Politics*, Vol. 43, N° 1.

- Gibson, E. y Calvo E. (2000). Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reforms in Argentina. *Studies in Comparative International Development*, Vol. 35, N° 3.
- Giraudy, A. (2010). The Politics of Subnational Undemocratic Regime Reproduction in Argentina and Mexico. *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 2, N° 2
- Godoy, M. (2009). El PJ-juarista en la espesura de la crisis del régimen. Un mapa de la estructura partidaria para ir hacia las prácticas. En Silveti (comp.) “*El protector ilustre y su régimen: redes políticas y protesta en el ocaso del juarismo*”. Santiago del Estero: Ed. INDES.
- Greaves, H, 1929, “Personnal origins and interrelations of the House of Parliament since 1832, *Economica*, 9.
- Laski. Harold, 1928, “The personnel of the english cabinet, 1801-1928”, *American political science review*, 22 (1).
- Leiras, M. (2007). *Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*. Buenos Aires: Prometeo.
- Merklen, D. (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Buenos Aires: Ed. Gorla.
- Merton, R. (1992). *Teoría y Estructuras Sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, G. (2006). “Otra Institucionalización”. *Revista Ágora* 5: 5-28
- O'Donnell, G. (2004). “Acerca del Estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para discusión”. En “*La Democracia en América Latina*” propiciado por la Dirección para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas por el Desarrollo (DRALC-PNUD). Buenos Aires, Argentina.
- Offerlé, M. (2011) *Perímetros de lo político : contribuciones a una socio historia de la política*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Offerlé, M. (ed.), (1999) *La profession politique. XIX-XX siècles*. Paris: Belin.
- Ortiz de Rozas, V. (2017). *Clientelismo, territorio y política subnacional en Argentina*. Aportes a partir del caso de Santiago del Estero. *Revista Colombia Internacional* N°90. Abril-junio 2017. Pp. 127-156.
- Ortiz De Rozas, V. (2014). *Dirigentes representativos y capital territorial. Los partidos provinciales a través del estudio de los capitales políticos de los líderes intermedios. Santiago del Estero (1999-2013)*. Tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires.
- Palmeira, M. (2003). Política, facciones y votos. En Rosato, A. y Balbi, F. (editores), *Representaciones sociales y procesos políticos: estudios desde la antropología social*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Picco, E. (2012). *Medios, Política Poder en Santiago del Estero (1859-2011)*. *Hacia una teoría política de la comunicación subnacional*. Santiago del Estero: Ed. INDES.
- Rosato, Ana y Balbi, Fernando (Eds.) (2003). *Representaciones sociales y procesos políticos. Estudios desde la antropología social*. Buenos Aires, Antropofagia

- Saltalamacchia, H. (2012). *EL Santiago del Estero: un caso de patrimonialismo electivo*. VI Congreso de ALACIP: La investigación política en América Latina Ciudad de Quito, Ecuador. Junio de 2012.
- Saltalamacchia, H. (2005). *Del proyecto al análisis: aporte a una investigación cualitativa socialmente útil*. Buenos Aires: El autor.
- Sawicki, F. (2011), *Para una sociología de los entornos y de las redes partidistas*, Revista de Sociología N°25/2011, Pág. 37-53. Universidad Nac. Chile.
- Schnyder, C. (2013). *Política y Violencia. Santiago del Estero 1995-2004*. Santiago del Estero: EDUNSE.
- Silveti, M. (2012). *Argentina: los actos comiciales en Santiago del Estero entre 2001 y 2009: Una metodología para el estudio de las prácticas partidarias y ciudadanas*. Revista Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología. Vol. 21. N°2 (Abril-Junio 2012): 227-245.
- Silveti, M. y Saltalamacchia, H. (2009). Movilización popular y régimen político en Santiago del Estero. en Silveti (Compiladora) *El Protector ilustre y su régimen: redes políticas y protesta en el ocaso del juarismo*. Santiago del Estero: Ed. INDES.
- Vommaro, G. (2004). La política santiagueña en las postrimerías del juarismo. Elecciones nacionales, provinciales y municipales, septiembre 2002/septiembre 2003. Publicado en Isidoro Cheresky y Inés Pousadela (eds.). *El voto liberado. Elecciones 2003: perspectiva histórica y estudio de casos*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Vommaro, G. (2003). Partidos partidos: elecciones y política en Santiago del Estero 1999-2001. En Isidoro Cheresky; Jean-Michel Blanquer (comps.). *De la ilusión reformista al desencanto ciudadano*. Rosario: Homo Sapiens.
- Vommaro, Gabriel y Quirós, Julieta (2011). “*”Usted vino por su propia decisión”*: repensar el clientelismo en clave etnográfica” Desacatos, núm. 36, mayo-agosto 2011, pp. 65-84.

## Fuentes

- Diario El Liberal, Diario Nuevo Diario y Diario digital Panorama.  
Intendentes, dirigentes, referentes y militantes de partidos políticos.  
Ministerio del Interior de la Nación.  
Tribunal Electoral de la Provincia de Santiago del Estero.

# **Crónicas de perpetuación...Procesos de Reelección en Municipios de Segunda Categoría en la Provincia del Chaco República Argentina 1995-2015<sup>1</sup>.**

*Perpetuation Chronicles... Re-election Processes in Second Category Municipalities of the Province of Chaco, Argentina 1995-2015.*

**Sergio David Valenzuela**

(CONICET/UNNE) - sergiodavidvalenzuela@gmail.com

## **Resumen:**

En los últimos años dentro de los estudios de los procesos políticos subnacionales, la política municipal ha ido ganando terreno. Sin embargo, los trabajos sobre reelección de los ejecutivos municipales, son escasos; y más aún, los vinculados a los municipios de la provincia del Chaco.

Los trabajos sobre reelección, en líneas generales identifican comportamientos de los políticos ligados a las reelecciones, por los cuales resultan válidos para aplicar en diferentes escalas. En este marco el objetivo del trabajo es analizar y explicar el modo en el que impacta la reelección en los municipios de segunda categoría de la provincia del Chaco.

La metodología consistió en la identificación del tipo de reelección permitido por la constitución provincial para los ejecutivos municipales, en la Provincia del Chaco, teniendo en cuenta las clasificaciones teóricas existentes. Esto permitió analizar la utilización o no, por parte de los intendentes de la reelección ilimitada, y luego, generar una serie de hipótesis sobre las consecuencias en el sistema electoral de cada municipio.

Los resultados indican que a partir del retorno a la democracia, los intendentes de los municipios de segunda categoría muestran dos tipos de comportamientos. Algunos ejecutivos luego de dos reelecciones inmediatas, aspiran a cargos provinciales. Mientras que otros intendentes tienden a intentar perpetuarse en los cargos.

## **Palabras claves:**

Reelección- ejecutivos - política municipal.

---

<sup>1</sup> Este trabajo se inserta dentro de un proyecto de investigación en el marco de una beca de investigación doctoral financiado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y la Universidad Nacional del Nordeste, ambas de la República Argentina. En líneas generales dicho proyecto aborda el estudio de los procesos políticos subnacionales en las provincias del Nordeste de la República Argentina, prestando especial atención a los mecanismos en torno a la reelección de gobernadores e intendentes de las provincias de la región antes mencionada.

**Abstract:**

Municipal policy has been gaining ground within the subnational political processes studies in recent years. However, studies on re-election of municipal executives are scarce, and those linked to the municipalities of the Province of Chaco are even rarer.

In general, studies on re-election identify politicians' behaviors linked to re-elections; they are therefore valid for application at different scales. In this context, the objective of the paper is to analyze and explain the way in which re-election impacts the second category municipalities of the Province of Chaco.

The methodology consisted in identifying the type of re-election allowed to municipal executives by the provincial constitution in the Province of Chaco, considering the existing theoretical classifications. This made it possible to analyze if mayors used unlimited re-election or not, and then generate a series of hypotheses on the consequences in the electoral system of each municipality.

The results indicate that, since the return to democracy, mayors in second category municipalities show two types of behavior: Some executives run for provincial positions after two immediate re-elections, while other mayors tend to try to remain in office indefinitely.

**Key words:**

Re-election - officers- municipal policy

Fecha de recepción: 22 de abril de 2017

Fecha de aprobación: 5 de julio de 2017

## **1. Introducción.**

### **- Presentación y planteo del problema**

En el ámbito de los estudios de la política subnacional, las investigaciones sobre los sistemas políticos del nordeste, aportan a un área de vacancia en el conocimiento. A partir del análisis de los procesos de reelección de los ejecutivos municipales, es posible avanzar en la interpretación de fenómenos que se desarrollan en los tres niveles de gobierno de Argentina y América Latina. Los estudios existentes, se abocaron mayormente a los procesos de reelección a nivel nacional y provincial; y de allí la necesidad de avanzar en la comprensión de lo que ocurre en el nivel municipal (Carey, 2003; Cardarello 2012; Penfold, Corrales y Fernández, 2015; Treminio Sánchez 2014, 2015; Zobatto, 2011).

A partir del histórico debate en torno a la reelección, los trabajos sin importar los niveles de gobiernos a los que se avoquen, esgrimen argumentos en su favor o su contra. Desde las discusiones que instala Hamilton, en derredor de la sanción de la constitución de Estados Unidos, la discusión se insertó fuertemente en los países que adoptaron la forma de gobierno presidencialista. La discusión se acrecentó en los países federales de América Latina, cuando con las reformas de la década de los noventa se comenzó a permitir la reelección de los presidentes. Sin embargo, en los distritos subnacionales de Argentina la reelección comienza a incorporarse en 1987, en la ante sala a las reformas de las constituciones nacionales de país de América Latina.

En el marco del federalismo y el modelo presidencialista los intendentes o alcaldes municipales, comienzan a tener una importancia creciente. En virtud de este fenómeno, resulta interesante indagar sobre cuáles son los comportamientos de los ejecutivos municipales a lo largo del tiempo, en sistemas políticos donde está permitida la reelección indefinida cuántos mandatos consecutivos logran permanecer, cuáles son las estrategias utilizadas para permanecer en el cargo con el correr de las elecciones. Estos interrogantes, abren camino a la discusión sobre la necesidad o no de la limitación a la reelección, cuestión de amplia discusión en el ámbito nacional y provincial, y que con el correr del tiempo comenzó a penetrar en la esfera municipal.

Este trabajo tiene por objetivo analizar y explicar el modo en el que impactan los procesos de reelección en los sistemas políticos municipios de segunda categoría de la provincia del Chaco. Una hipótesis explicativa permite afirmar, que la posibilidad de reelección

indefinida, facilita una creciente consolidación y concentración de poder, en las élites políticas locales en el sistema político provincial.

En función de lo señalado en los párrafos precedentes, el trabajo se organiza en apartados. El primero organiza los aportes teóricos, el estado del arte de los estudios de reelección municipal en América Latina y Argentina, y las principales características del sistema político de la Provincia del Chaco. El segundo, explicita las cuestiones metodológicas de la investigación. El tercero presenta los resultados, describiendo en primera instancia de las cantidades reelecciones que en promedio se observan efectivamente en las tres categorías de municipios; para luego focalizar la presentación y el análisis a la luz de los encuadres teóricos, de datos vinculados a los municipios de segunda categoría. Finalmente en un cuarto apartado se presentan las principales conclusiones.

- Encuadre teórico

Los estudios que se remiten a la reelección de los cargos ejecutivos, definen conceptualmente a las reelecciones y además de ello a partir de los trabajos de Serrafiero (2007, 2009, 2011 y 2012) se realizan clasificaciones de reelección, que si bien se remiten a cargos presidenciales, metodológicamente son aplicables a los cargos ejecutivos subnacionales. En este contexto la Serrafiero (2009) presenta la siguiente clasificación:

- *Reelección sin límites* o también llamada reelección indefinida por ser ilimitada.
- *Reelección inmediata* por una sola vez y abierta (con posibilidad de volver a ser candidato transcurrido cierto tiempo)
- *Reelección inmediata* por una sola vez y cerrada (no puede volver a ser candidato)
- *Reelección no inmediata*, abierta o cerrada; con intervalo de mandato intermedio o término fijo en años establecido por la constitución.
- *Prohibición absoluta* nunca más la misma persona que accedió al cargo puede ser candidato.

En función de esta clasificación a partir de los trabajos de Serrafiero (1997, 1999, 2007, 2010, 2011 y 2012) y Cardarello (2009 y 2012), dentro de los más sobresalientes, es válido referirse brevemente a los factores que influyen en la reelección. Según Serrafiero (2009), la posibilidad de reelección tiene que ver, con factores como ser la duración del cargo, la cantidad de poder que se acumula en el ejecutivo y que puede ejercer efectivamente, la existencia o no de controles institucionales teniendo en cuenta los mecanismos

delimitación del régimen constitucional y los del sistema político, las tradiciones de los partidos y sus líderes en cuanto a la alternancia en el poder o el deseo de continuismo.

A partir de factores mencionados, resulta posible pensar en una noción de ambición política, clave para explicar comportamientos de los ejecutivos asociados a la reelección. Almaraz (2010) avanzando sobre el concepto de ambición, citando el clásico trabajo de Schlesinger (1966) expresa que el comportamiento de los políticos se puede analizar a partir de diferentes tipos de ambición, que a su vez determinan diferentes tipos de carrera política. En función de lo expresado según Schlesinger (1966) podemos hablar de una ambición progresiva cuando los actores buscan cargos de mayor prestigio; de ambición estática, cuando buscan mantener sus cargos; y finalmente de ambición discreta cuando no buscan ni permanecer ni ascender, sino simplemente retirarse de la vida pública.

Lodola (2009), en un estudio sobre las estructuras subnacionales de Argentina y Brasil, aplica las nociones de Schlesinger (1966), encontrando diferencias entre ambos países. El autor incorpora elementos teóricos y para los casos en estudio, clasifica a la ambición política en estática y progresiva. El estudio revela que mientras en Brasil, las ambiciones de las personas buscan movimientos verticalmente ascendentes; en Argentino, las ambiciones resultan horizontales y estativas, lo cual indica que el interés de la clase política está centrado en mantenerse en el poder local. Con estos resultados, el estudio en una de sus conclusiones demuestra que, en el caso de los políticos argentino, la ambición política no resulta progresiva tal y como lo planteara Schlesinger, dado que no propicio ascender a cargos legislativos.

Teniendo en cuenta el desarrollo de las carreras políticas, Close (2012) refiriéndose al proceso de búsqueda de reelección alternada después una interrupción en la carrera política, por parte de algunos presidentes latinoamericanos, acuña la expresión *comeback*. Respecto de esta expresión sostiene que el uso más común y más parecido al traducido al español tiene que ver con superar un déficit o desventaja y ejemplifica expresando que un candidato que gana después de estar perdiendo por diez puntos en las encuestas es un ejemplo de esta figura. Pero agrega que otro tipo de comeback menos común denominado político, un actor que trata de volver a su carrera después de una larga ausencia, intenta un comeback y se ve como un comeback trail, esto es, un camino de regreso; que en la realidad por ser muy difíciles son poco frecuentes.

En esta línea Sarmiento Erazo (2013), a partir de los estudios sobre reelección de los ejecutivos nacionales, y de la realidad política presente de América Latina, manifiesta que en los actuales sistemas

políticos conseguir la reelección de cargos ejecutivos es más difícil pero no una misión imposible. En virtud de lo señalado, el autor manifiesta que las comunidades políticas regionales encuentran en el lenguaje jurídico utilizado en las constituciones latinoamericanas, la veta para poder continuar presentándose a elecciones. No obstante concluye argumentando que no todos los lenguajes utilizados en las cartas magnas, dan posibilidades claras de presentarse nuevamente como candidato al cargo, por lo cual existen discusiones en cuanto a posibles candidaturas en las elecciones venideras.

- Estudios de política municipal en América Latina.

Los estudios vinculados a la reelección municipal dentro América Latina, ilustran como este fenómeno afecta a diferentes dimensiones del sistema político local, que serán analizadas en este trabajo. En líneas generales los estudios se avocan al análisis del impacto de su incorporación, las ventajas de los oficialismos y algunas recomendaciones al respecto, las consecuencias sobre los sistemas de partidos, y finalmente las relaciones con otros niveles de gobierno (Borda Barreto 2009 y 2012; Bunker y Navia, 2010; Cardarello 2010; Estrada Rodríguez 2014, Kuschick, 1998; Reyes Díaz, 2014).

Borda Barreto (2009), analiza la reelección de los alcaldes en Brasil, poniendo énfasis sobre aspectos que tienen que ver con ganadores y perdedores de contiendas electorales donde se busca la reelección. El autor da cuentas de como creció la tasa de reelección de intendentes de una elección a otra, especificando que sobre el total de alcaldes que buscaba continuar en el cargo en las elecciones del año 2000 el 72,5% lo conseguía, mientras que para el año 2008 este porcentaje alcanzó el 89%.

Cardarello (2010) muestra integración de un tercer nivel de gobierno en Uruguay y los resultados de las primeras elecciones municipales comienzan a mostrar tíbilmente sistemas electorales municipales bipartidistas. Es interesante resaltar que el autor expresa que la creación de este nivel de gobierno es consecuencia de las reformas políticas que se están desarrollando en los países de América Latina.

Por otra parte Bunker y Navia (2010) analizan las elecciones municipales en Chile entre los años 1992 y 2008 y concluyen afirmando que el sistema electoral nacional se reproduce a escala municipal, y que no se abren posibilidades a sistemas políticos locales. En este trabajo respecto de la reelección de intendentes plantean que el porcentaje de ejecutivos que busca la reelección en el tiempo no varió en el tiempo y que tampoco hubo variaciones de candidatos y partidos, y concluyen afirmando que los procesos electorales nacionales afectan las posibilidades de ser reelectos, en función de lo cual las tasas de

reelección de los alcaldes son comparables a las tasas de reelección de los diputados en cantidad de años en el poder y mandatos cumplidos.

Finalmente, para el caso de México, Estada Rodríguez (2014) explica el cambio institucional que está viviendo el país a partir de la aprobación de la reelección de alcaldes en el congreso de la nación y muestra exhaustivamente las problemáticas que vive dicho Estado. Concluye argumentando que es necesario eliminar el centralismo, el clientelismo y los paternalismo, así como la cultura de súbditos para comenzar a superar las limitaciones institucionales que tiene el sistema político mexicano.

#### - Estudios de reelección de intendentes en Argentina

Respecto de las reelecciones de intendentes en las provincias argentinas existen trabajos que muestran algunos aspectos a tener en cuenta. Las investigaciones a las que se hará referencia, permitirán un análisis comparativo entre los municipios de segunda categoría de la provincia del Chaco, con otros distritos como ser Buenos Aires y Salta, con los que existen algunas similitudes que conviene explicitar.

Maidana (2008) a partir de estudiar las carreras políticas subnacionales en la Provincia de Salta, da cuentas de cómo se justifican los ascensos en las candidaturas del Partido Justicialista, argumentando que la obediencia al ejecutivo provincial y la lealtad partidaria, en el periodo 1995-2005, fueron atributos de los intendentes que ascendieron partidariamente y elecciones mediante pasaron de intendentes a diputados provinciales, en ambos cargos las características antes mencionadas, permitieron que los candidatos obtengan una reelección consecutiva.

Ollier (2010), por su parte, estudiando al peronismo argentino como caso de baja institucionalización, expresa que bajo el federalismo, la Argentina conlleva un rasgo unitario de gobierno que se origina en presidentes con gran poder institucional y financiero en relación a los gobernadores, y repercute en la misma concentración de poder de los gobernadores sobre los intendentes. Ejemplifica, dando cuentas de que en Buenos Aires, la centralidad del ejecutivo municipal, facilitada por las reglas institucionales, complementa el esquema. Esta concentración de decisiones en el intendente promueve una dinámica política en torno al mismo, donde cualquier documento requiere su firma, a esto se suma otra regla que incrementa su poder, la reelección indefinida. Los intendentes peronistas utilizan su poder para alinearse con un liderazgo incuestionable o para tomar parte de la disputa entre jefes de la jurisdicción superior. Según esta autora, el poder de estos ejecutivos encuentra su final cuando triunfa un partido adversario, fenómenos poco frecuente; o bien cuando la elite

partidaria provincial o nacional decide enfrentarlo apoyando un rival local.

Además de los trabajos antes citados, es importante dentro de los estudios existentes, traer a colación el estudio de Daby (2010) quien da cuenta de cómo en los municipios argentinos, a pesar de la consolidación de la democracia, los intendentes apelan al clientelismo para perpetuarse en el poder. Concluye afirmando que el clientelismo no ha desaparecido y se hace patente en el reparto de planes sociales, intercambio de bienes particulares y reparto de empleo público, como estrategias utilizadas para cooptar votos.

Bandeira (2012), muestra a través de su estudio las ventajas que tienen los intendentes en ejercicio para ser reelectos por ser oficialistas. Concluye afirmando que esta ventaja va creciendo y al presentarse a una nueva elección las posibilidades de ganar por estar en el cargo van en aumento con el correr del tiempo.

Abdala (2014), estudiando la reelección de intendentes chaqueños en su tesis de licenciatura expresa que los oficialismos y su etiqueta partidaria, impactan sobre los candidatos a la hora de ir por la reelección. Tomo como evidencias al partido político que actúa como una fuente de reducción de la competencia electoral y que afecta profundamente los resultados electorales, facilitando la reelección de los intendentes. Escindir el beneficio electoral nos permite constatar para el caso de los municipios Chaqueños la importancia de la etiqueta partidaria del intendente a la hora de ir por la reelección. El partido político juega un papel fundamental, y otorga un beneficio electoral sistemático.

Daby (2016) analizando la importancia de los intendentes del conurbano bonaerense, argumenta que los intendentes son más importantes que algunos gobernadores a la hora de elegir presidente. Explica, que existe una relación electoral entre presidente e intendentes e intendentes y gobernadores, y que el mayor peso electoral de los intendentes se sitúa en relación al presidente. Respecto de la reelección, expresa que se ve favorecida por la recepción de recursos provinciales y nacionales que son utilizados en prácticas clientelares. Concluye afirmando que pierden las elecciones cuando dejan de apelar al clientelismo o cuando llevan demasiado tiempo en el poder.

- La Provincia del Chaco y la constitución de los tres tercios.

Chaco, es una provincia de la región nordeste de la República Argentina. A pesar de poseer, ciudades con más de un centenar de

años, la jurisdicción adquiere el estatus de provincia argentina hace aproximadamente 60 años.

Su historia política da cuenta de que en una primera instancia fue territorio nacional, y a partir de los procesos de provincialización los territorios nacionales impulsadas por el presidente Juan Domingo Perón, alcanza el estatus de Provincia (Viñuelas, 2001). El autor citado, da cuenta de los avatares que sufrió el proceso de provincialización desde 1946 hasta que en 1951 se aprueba la ley N° 14.037 y se promulgada por el Poder Ejecutivo Nacional el 8 de agosto del corriente año (Maeder, 1996; Piacentini, 1978)

En cuanto a sus aspectos demográficos, es una provincia que según el último censo poblacional del país, superó el millón de habitantes. Aproximadamente la mitad de la población se aglutina en el área metropolitana integrada por Resistencia, Barranqueras, Fontana y Vilelas, y el resto se distribuye en centros urbanos ubicados en diferentes puntos geográficos de la provincia (Chaco en Cifras, 2011).

En cuanto a sus aspectos administrativos, la provincia se divide en 25 departamentos y estos a su vez, se dividen en municipios, que en su totalidad alcanzan al presente 69. En párrafos posteriores, se discutirá con mayor amplitud las características y clasificaciones de los municipios en la provincia de acuerdo a lo planteado por la Constitución Provincial y la Ley Orgánica de Municipalidades.

En cuanto al sistema político provincial, resulta conveniente mencionar las características más sobresalientes. Orsolini (2012), siguiendo la clasificación de Sartori (1980), explica las etapas por las que pasa el sistema partidario provincial entre 1983 y 2011. El autor señala una serie de etapas a tener en cuenta, en primer lugar, un bipartidismo simétrico coincidente con la presidencia de Alfonsín (1983-1989); en segundo lugar, un multipartidismo limitado hasta 1999; en tercer lugar, a partir de la reelección de Ángel Rozas por la Unión Cívica Radical, comienza un periodo de bipartidismo imperfecto que llega hasta el 2011. Avanzando con la propuesta de Sartori y con los últimos años, es posible referirse a un sistema de partido predominante que se mantiene hasta el presente y es contralado por el Justicialismo.

Además del autor citado, existen trabajos más recientes que observan otros aspectos del sistema político provincial a ser considerados. Garay (2016), considera dentro del periodo 1983-2011, a Chaco como una provincia en la que se desarrolla alternancia en el poder ejecutivo, esto implica considerar cambia de personas y partidos en el cargo de gobernador. Dikstein (2016), da cuenta de la configuración de las terceras fuerzas en el sistema provincial, y se refiere a la emergencia y paulatina desaparición de Acción Chaqueña

en el ámbito provincial, lo que refuerza la noción de bipartidismo imperfecto señalada por Orsolini (2012).

Caracterizando el sistema electoral y sus reglas, es necesario mencionar que, después del retorno a la democracia en 1983, existió un proceso de reforma constitucional en 1993. En ella, se modificó la forma de elegir intendentes y la duración de los mandatos. La constitución de 1957, establecía una elección de intendentes por cuerpos colegiados, esto es, el pueblo por voto directo concejales y estos reunidos en sesión elegirían nominalmente a un intendente y durarían dos años en el cargo, la constitución expresa textualmente:

“ARTICULO 184: los concejales y miembros de la Comisión de fomento serán elegidos de conformidad al artículo 86, inciso 4 de esta Constitución, duraran dos años en el ejercicio de sus cargos y podrán ser reelegidos”<sup>2</sup>

Luego, de la reforma constitucional, los cargos pasarían a durar cuatro años y el intendente sería electo directamente por el pueblo. La nueva constitución provincial, expresa este cambio en los siguientes artículos:

“ARTÍCULO 189: Los concejales y el intendente de los municipios durarán cuatro años en el ejercicio de sus cargos y podrán ser reelegidos.

ARTÍCULO 193: El Intendente será elegido por el pueblo, y a simple pluralidad de sufragios”<sup>3</sup>.

Micozzi (2001) describe como se desarrolló el proceso de reforma constitucional en la provincia del Chaco desde la presentación del proyecto en 1993 hasta la aprobación de la nueva constitución provincial en 1994. En este proceso intervinieron los tres partidos predominantes en la provincia, las facciones mayoritarias controladas por el Partido Justicialista que alcanzó el 47% de los convencionales, la Unión Cívica Radical con el 28% y Acción Chaqueña con el 25%. Lo interesante de estos porcentajes, radica en el hecho de que el Partido Justicialista contaba con la mayoría pero no le alcanzaba para superar el porcentaje que obtenían las otras dos facciones uniéndose. Por esta causa, la nueva constitución, se denominó por este y otros estudios, de los tres tercios. Como resultado de la reforma, existieron modificaciones además de las ya mencionadas, como la posibilidad de reelección inmediata para los cargos de gobernador y vice.

Además del trabajo de Micozzi, existen otros más recientes que aportan elementos importantes para el debate. Camarasa (2005),

---

<sup>2</sup> Constitución de la Provincia del Chaco 1957

<sup>3</sup> Constitución de la Provincia del Chaco 1994

estudiando la dinámica de la provincia en el contexto nacional en la época de los años 90, muestra como las políticas de ajuste estructural seleccionadas fracasaron en una provincia rezagada, que se caracterizó por un escenario de gobierno dividido unido a un sistema de partidos pluripartidista moderado en transición y exploró la particular relación entre reformas de mercado impulsadas desde el gobierno central y la política subnacional en Argentina.

Finalmente, respecto del régimen municipal, tanto en la Ley Orgánica de Municipios como la Constitución Provincial, los municipios aparecen clasificados en categorías que varían de acuerdo a sus características demográficas. Sobre las categorías la Constitución Provincial señala:

“Artículo 183: Habrá tres categorías de municipios.

Primera Categoría: centros de población de más de veinte mil (20.000) habitantes.

Segunda Categoría: centros de población de más de cinco mil (5.000), hasta veinte mil (20.000) habitantes.

Tercera Categoría: centros de población de hasta cinco mil (5.000) habitantes.

Los censos de población, nacionales o provinciales, legalmente aprobados, determinarán la categoría de cada municipio. La ley deberá re categorizar los mismos, obligatoriamente, dentro del año posterior a cada censo poblacional”<sup>4</sup>.

A partir de estas características generales del sistema político provincial, en el trabajo se abordarán con detalle, los procesos de reelección de los intendentes de las ciudades que se corresponden con municipios de Segunda Categoría.

## **2. Metodología**

Este estudio exploratorio, que intenta dar las primeras explicaciones sobre el tema en estudio. La primera etapa consistió el relevamiento de datos sobre los intendentes de todos los municipios de la Provincia del Chaco de la República Argentina. Los datos fueron extraídos de las actas de proclamación de intendentes, publicadas de la página web del Tribunal Electoral Provincial<sup>5</sup>.

Para la elaboración del presente artículo, se segmentó el universo estudiado a los 22 municipios, que de acuerdo a sus características demográficas y lo establecido por la constitución provincial cumplen con los requisitos para ser considerados de

---

<sup>4</sup> Constitución de la Provincia del Chaco 1994

<sup>5</sup> Se consultó la página de internet del tribunal electoral <http://www.electoralchaco.gov.ar/> desde mayo a agosto del año 2015

segunda categoría (ciudades entre cinco y veinte mil habitantes). El criterio de selección de esta categoría de municipios responde a dos factores, por un lado, los municipios de las otras categorías ya han sido analizados en otros trabajos. Por otro lado, los comportamientos de los ejecutivos expresados en las categorías de análisis, se desarrollan mayormente en este grupo de municipios.

Además, es necesario aclarar que la provincia al momento de sistematización de los datos, contaba con 68 municipios, agrupados en 25 departamentos. Por esta razón, se realiza una breve mención, al porcentaje de reelección sobre el total provincial, lo cual favorece posibilita dar cuenta la singularidad de esta categoría de municipios respecto del resto.

Se circunscribió el trabajo de investigación al periodo 1995-2015, relevando las actas de proclamación de intendentes (cinco elecciones 1995; 1999; 2003; 2007; 2011). A partir de este trabajo; se elaboró una cronología, con forma de tabla con los intendentes electos por partidos de todos los municipios. En una segunda instancia, se separaron en una nueva tabla los datos de los intendentes y partidos del grupo de distritos en estudio.

Luego, con los datos agrupados en tablas, el análisis permitió describir e interpretar una serie de variables como ser duraciones de los mandatos, el número de reelecciones y la cantidad de periodos cumplidos. La tabulación de los datos permitió además, establecer los diferentes comportamientos de los ejecutivos respecto de la reelección y el número efectivo de partidos en cada elección. Estas variables permitieron analizar, cuatro dimensiones: las ventajas de los incumbents, las carreras políticas de los intendentes, los comebacks políticos y finalmente los sistemas y partidos políticos locales. Finalmente, a partir del análisis de estas dimensiones, se presentan las principales conclusiones.

### **3. Desarrollo**

#### **- Resultados**

El tratamiento de los datos a partir de la lectura de las actas de proclamación a intendentes en la Provincia del Chaco en el periodo 1995-2011, permitió la elaboración de una tabla que ordenó cronológicamente los intendentes por municipios y partidos. Luego con los datos tabulados se aplicaron métodos estadísticos sobre los que correspondían a municipios de segunda categoría. A continuación, se presenta la tabla número 1 que muestra los porcentajes de reelección en municipios de la categoría en estudio.

Tabla Número1: Porcentajes de Reelección en municipios de 2ª categoría en la Provincia del Chaco periodo 1995-2015

<b>Número de Reelección y Cantidad de Mandatos en Municipio 2º Categoría<sup>6</sup>.</b>	<b>Número de Municipios</b>	<b>Porcentajes</b>
Municipios sin Reelección (1 periodo)	0	0%
Municipios con 1 Reelección (2 periodos)	4	18%
Municipios con 2 Reelecciones (3 periodos)	13	59%
Municipios con 3 Reelecciones (4 periodos)	2	9%
Municipios con 4 Reelecciones (5 periodos)	3	14%
Total	22	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de actas de elecciones extraídas del Tribunal electoral Provincial.

Seguidamente, se observó la predominancia de los dos partidos nacionales como ser la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista, por sobre otros partidos de índole provincial y nacional, como Movimiento de Bases, Movimiento para la Victoria, Nacional Constitucionalista y Acción Chaqueña. De esta manera, la tabulación permitió determinar la cantidad de municipios gobernada por los partidos mayoritarios.

---

<sup>6</sup> En el marco de la Constitución y de la ley orgánica de Municipalidades de la provincia, como se marcó en los apartados anteriores, de acuerdo a los datos demográficos que arrojan los censos de población, las categorías varían. Por esta razón, resulta pertinente aclarar que, a la segunda categoría de municipios, al momento de sistematización de los datos en el año 2015, eran 22 municipios los cumplían con el requisito para pertenecer a la segunda categoría. Al presente, el portal oficial de la provincia y la página de la justicia electoral dan cuenta de algunas modificaciones.

Tabla número 2: Distribución de partidos de elección a elección en municipios de segunda categoría de la Provincia del Chaco periodo 1995-2015

Elecciones	1995	1999	2003	2007	2011
Municipios Gobernados por el Partido Justicialista y Alianzas encabezadas el mismo	12	6	11	2	17
Municipios Gobernados por la Unión Cívica Radical y Alianzas encabezadas por la misma	8	15	9	9	3
Municipios Gobernados por Otros Partidos y Movimientos	2	1	2	1	2
<b>Total de Municipios</b>	<b>22</b>	<b>22</b>	<b>22</b>	<b>22</b>	<b>22</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de actas de elecciones extraídas del Tribunal electoral Provincial.

Finalmente, es necesario expresar que en el periodo en estudio en esta categoría de municipios; si no hubiera reelección el número de intendentes ascendería a 110, sin embargo, se halló que solo 55 personas ocuparon el cargo. A partir del número efectivo de intendentes fue posible identificar una serie de comportamientos, que distinguía los intendentes reelectos al menos una vez de los no reelectos.

Tabla número 3: Comportamiento electoral de los intendentes en municipios de segunda categoría de la Provincia del Chaco periodo 1995-2015.

<b>Intendentes</b>	<b>Número</b>	<b>Porcentaje</b>
No Reelectos	27	49%
Reelectos luego de uno o más periodos	4	7%
Ganan una reelección consecutivas	10	18%
Ganan dos reelecciones consecutivas	10	18%
Ganan tres reelecciones consecutivas	1	2%
Ganan cuatro reelecciones consecutivas	3	6%
<b>Total</b>	<b>55</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de actas de elecciones extraídas del Tribunal electoral Provincial.

- Análisis

A partir de los resultados obtenidos, se propone acentuar el análisis en variables que sirven para hacer evidente la complejidad de los procesos que rodean a la reelección de los intendentes en los municipios estudiados.

• *Ventajas de los incumbents*

En este primer aspecto, teniendo en cuenta los trabajos existentes en relación a la reelección, los datos dan cuenta de dos aspectos que influyen en la reelección, aplicables a los cargos de intendentes. Es necesario tener en cuenta la hipótesis que argumenta que el poder de los incumbents es muy fuerte, y en este sentido Bandeira (2012) lo vincula al hecho de que los intendentes al presentarse a reelecciones son oficialistas y ese factor le otorga una ventaja extra al enfrentar las urnas.

Borda Barreto (2009) ya había dado cuenta del fenómeno en Brasil, al analizar los ganadores y los perdedores observaba la tendencia de los incumbents a contar con porcentajes de efectividad crecientes. Si bien, en este trabajo no se intenta medir las derrotas de los que buscan ser reelectos, es necesario señalar que sobre el total de las personas que ocuparon el cargo e intendente en el grupo de municipios analizados, el 49% de los intendentes no resultan reelectos, en tanto que el 38% resulta reelectos en dos ocasiones consecutivas.

En relación con este último factor es necesario expresar que, para el caso de los municipios de segunda categoría en la provincia del Chaco, no todos los incumbents se presentan a reelección después de una segunda reelección. Los porcentajes dan cuenta de este fenómeno, en el 59% de los municipios estudiados los intendentes duran doce años en el cargo. Sin embargo, el porcentaje desciende abruptamente al observar los porcentajes de municipios en los que los mandatos alcanzaban duraciones efectivas 16 y 20 años, que sólo representan el 9% y el 14 del total respectivamente.

Los trabajos de Ollier (2010) y Davy (2010 y 2016), aportan un componente que resulta importante para explicar el poder de los intendentes que se presentan a reelección, al vincular las prácticas clientelares en contextos donde los niveles de institucionalidad de la política son bajos. Si bien, demográficamente existen diferencias que no permiten comparar los municipios del conurbano bonaerense con las ciudades intermedias de la Provincia del Chaco, es posible pensar que los comportamientos electorales de los intendentes son los mismos. Sería válido pensar a modo de hipótesis que *el poder de los intendentes se asienta en el hecho que su firma se vuelve crucial para*

*el desarrollo de las actividades diarias, y en este marco el clientelismo se vuelve una práctica corriente.*

Sin embargo, la hipótesis no se verifica dado que la presencia de dos elementos derriba su validez. En primer lugar, teniendo en cuenta las cantidades de reelecciones obtenidas por personas, es posible observar un descenso abrupto en el número de intendentes que obtiene tres reelecciones. Si bien se mantiene la proporción entre los que obtienen una y dos reelecciones, desciende de diez personas a solo una que obtiene tres reelecciones y asciende a tres que obtienen cuatro reelecciones. Estas cuestiones, tienen que ver con la presencia de dos factores, por un lado, un cambio en el nivel nacional y la reelección del gobernador; por otro lado, la consolidación del presidente a través de la reelección asociada al mismo fenómeno en el poder ejecutivo provincial. Estas situaciones de cambios y continuidades en los niveles provincial y nacional, impacta en el nivel municipal determinando el éxito o fracaso del caudillo local.

Además de la influencia de los cambios en los niveles superiores de gobierno, el segundo elemento a considerar es que el número de intendentes reelectos es casi el mismo que el de no reelectos. Considerar que el número de intendentes no reelectos representa el 49% del total, da cuenta de que sólo la mitad de los intendentes a través del uso de distintas estrategias, ha podido al menos temporalmente concentrar el poder local y con el paso del tiempo los porcentajes descienden abruptamente. El contraste entre 27 personas que no son reelectas porque no se presentan nuevamente al cargo o son derrotados, con sólo tres que ganan todas las elecciones en su localidad, derrumba los argumentos en favor de la acumulación del poder territorial en las personas de los intendentes.

#### • *Las Carreras políticas*

En relación con el último aspecto señalado en el apartado anterior, se visualizó un desgranamiento en relación con los porcentajes de intendentes que se presentaban a reelecciones y este factor tiene estrecha relación con las carreras políticas. Jones (2001) argumenta que en los grandes federalismos latinoamericanos el poder de los ejecutivos subnacionales es cada vez mayor. Sin embargo, en el grupo de ciudades estudiadas, sólo tres intendentes en tres municipios optan por una carrera política horizontal.

Respecto de esta dimensión de análisis es posible afirmar que, en esta categoría de municipios, en el periodo analizado se desarrollaron los tres tipos de ambición política planteado por Schlesinger (1966). Sin embargo, en coincidencia con el planteo de Lodola (2009), se observa una tendencia hacia el predominio de las ambiciones horizontales y estáticas. Este fenómeno está ligado al

hecho de que la actividad legislativa implica un abandono de la esfera local, y por consiguiente una pérdida de poder en el ámbito local frente a quien ejerce la función ejecutiva.

Sin embargo, teniendo en cuenta el planteo de Maidana (2008) sobre los modos en los que se premian o castigan a los intendentes del Justicialismo, en algunas localidades al igual que en la provincia de Salta, luego de tres mandatos cumplidos como intendentes, buscan ascender postulándose a diputados provinciales o cargos de mayor jerarquía. En escenario, una posible explicación sería argumentar que el cargo al que intente ascender dependerá del peso electoral del distrito y su capacidad para captar el mayor caudal de votos.

A partir del contraste en los comportamientos resulta posible observar las carreras políticas en este grupo de municipios, no dependen exclusivamente de la ambición del líder ni del partido al que pertenezcan. Los resultados dan cuenta de que los niveles de gobierno provincial y nacional, inciden en las trayectorias de los intendentes dado que impactan sobre el éxito o fracaso de su estrategia electoral.

- *Comebacks políticos*

Dentro de la gama de los intendentes con más de una reelección, aparecen algunos que en los últimos 20 años, han sido derrotados alguna vez en las urnas o bien han ocupado otros cargos durante un periodo. En este sentido, se consideran solo a los exitosos, estos son, los que se encuentran ocupando cargos ejecutivos municipales, pero en algún periodo han ocupado algún otro cargo provincial, para el cual pudieron haber sido electos o nombrados.

Además de lo mencionado, resulta pertinente señalar que los movimientos verticales de ascenso y retorno, son más frecuentes en el ámbito provincial. En el periodo estudiado, existe un caso de un intendente que logró acceder al cargo de gobernador, y al concluir su mandato pasó a ocupar una banca en el congreso, razón por la que no retornó a la esfera municipal.

En este aspecto, cuatro personas son en términos de Close (2012) come backs exitosos, es decir, han sido intendentes y luego por diversas razones han ocupado otros cargos y en su regreso al ámbito municipal han tenido éxito electoral. Además, por los comportamientos observados en las sucesivas elecciones, tienden a buscar perpetuarse en el ejecutivo municipal. Es necesario resaltar que una cuestión que caracteriza a estos intendentes, es la fidelidad partidaria, ya siempre se postularon al cargo bajo el mismo sello partidario. Respeto de estos, resulta conveniente expresar que en los casos identificados, este comportamiento se desarrolló bajo la estructura del Partido Justicialista.

En esta dimensión del análisis, los intendentes que adoptan estos comportamientos, se diferencian de los barones del conurbano y sus comportamientos resultan más similares a los desarrollados en Salta. Esto se debe a que el peso electoral de los municipios a los que pertenecen se ubican en una franja intermedia, sólo tienen posibilidades concretas de acceder a cargos legislativos provinciales. Por esta razón, no son muchos los que aspiren a estos cargos, y quienes lo logran en general retornan o intentan o intentan hacerlo.

- *Sistemas y partidos políticos locales*

Desde el punto de vista de los sistemas y partidos políticos locales, los resultados dan cuenta de que en los municipios de segunda categoría de la provincia del Chaco, se acentuó una marcada tendencia a al bipartidismo (Sartori, 1980; Panebianco, 1990). En este sentido, Orsolini (2017) da cuentas de cómo, a través de la irrupción de Acción Chaqueña, el sistema partidario chaqueño pasa a tener características de pluralismo moderado y desde mediados de los noventa en adelante, vuelve a polarizarse y acercarse al bipartidismo.

Si bien, como lo marca Micozzi (2001) en la década de los '90, el escenario del sistema político provincia se presentaba tripartito, resulta interesante notar que en ninguno de los periodos considerados en este estudio en los municipios trabajados, ha triunfado el Partido Acción Chaqueña, que al momento de la reforma de la Constitución Provincial, aparecía como una tercera opción a los partidos nacionales ya tradicionales en la provincia (Partido Justicialista y Unión Cívica Radical).

Además de esto resulta interesante destacar se encontraron triunfos de facciones partidarias del PJ como ser el Nacionalismo Constitucional, el Movimiento para la Victoria y el Movimiento de Bases. Todas estas facciones en los últimos ocho años terminaron conformando el Frente para la Victoria, frente liderado por el Partido Justicialista. Por el lado de la Unión Cívica Radical, los candidatos fueron bajo el mismo sello partidario o bajo el Frente de Todos, alianza que permaneció varios años, siendo encabezada por la UCR.

Existe una tendencia acentuada hacia el bipartidismo, lo que permite corroborar los argumentos de Abdala (2014), cuando vincula la permanencia en el cargo a la etiqueta partidaria. Las estrategias más utilizadas por los intendentes remiten a dos posibilidades, mantener el sello partidario disciplinadamente de una elección a otra, o bien ante contextos adversos conformar alianzas con los partidos en el poder en el nivel provincial.

Estas diferentes estrategias salen a la luz al observar las oscilaciones en las cantidades de municipios gobernados por los dos partidos mayoritarios. Las fluctuaciones en este punto, al igual que en

la primera dimensión analizada, tiene que ver con el efecto de arrastre que ejercen los cambios en el poder provincial y nacional. Se evidenciaron dos momentos muy particulares, el primero con la reelección de Ángel Rosas por el Radicalismo en 1999, coincidente con la victoria de la alianza a nivel nacional, en el que aumenta considerablemente el número de municipios controlados por la Unión Cívica Radical o las alianzas que encabezaba. Luego en el 2011, un segundo momento en el que son reelectas las autoridades nacionales y provinciales con filiación al Justicialismo, que en esta categoría de municipios aumenta exponencialmente el número de localidades que gobierna.

Estos factores, dejaron como resultado una polarización en los sistemas locales, que no ha permitido hasta el momento el surgimiento de partidos municipales en este grupo de distritos, dado preeminencia de los partidos nacionales. Este fenómeno permite afirmar que, si bien el sistema político provincial los modelos de partidos han variado, en el grupo de municipios en estudio; no se visualizó un pluralismo moderado, sino más bien una consolidación de un bipartidismo que en los últimos años se caracterizó por la predominancia del Justicialismo.

#### **4. Conclusiones**

El análisis de las aproximaciones iniciales al estudio de la reelección de los ejecutivos municipales en la Provincia del Chaco en el periodo 1995-2015, dejó una serie de conclusiones que abren el camino a nuevos estudios sobre el fenómeno.

Se comprueba la hipótesis estudiada en otros trabajos por otros autores que argumenta que, en el sistema político actual de la Argentina, la reelección del ejecutivo es cada vez más difícil. En este sentido, los diversos lenguajes constitucionales utilizados en la provincia, a pesar de modificarse el sistema político en 1994 y alterarse el modo de elección del cargo de intendente, no se logró derribar el principio de reelección indefinida para dicho cargo.

En cuanto a las carreras políticas, se observan en los últimos años, carreras de tipo horizontales, es decir, personas que permanecen en el tiempo en el mismo cargo siendo reelectos o intentando serlo, si pretender ascender a cargos de mayor jerarquía. Además de esto, se encontraron comportamientos que mostraron un ascenso temporal en general hacia obtención de bancas de diputados, pero que luego de un periodo retornaron a los cargos municipales.

Estos factores en conjunto terminan marcando el alto poder y las altas posibilidades con las que los intendentes cuentan a la hora de presentarse a una reelección, coincidentemente con los argumentos que dan cuenta de que los oficialismos, tienen ventajas sobre los

demás candidatos por el hecho de ya estar ejerciendo el cargo. Este fenómeno, está directamente ligado al manejo de los recursos del Estado, con los que cuentan los candidatos oficialistas.

En este marco general, los sistemas políticos locales se ven altamente afectados, ya que por un lado se marca una tendencia general hacia el bipartidismo en la categoría de municipios estudiados. Por otro lado, esta permanencia en el poder de los ejecutivos, no asegura una oxigenación en el poder, por lo cual no se visualiza en el escenario de un futuro próximo, una renovación de las elites partidarias.

En este escenario, configurado por la tendencia hacia la perpetuación y la acentuación del bipartidismo, resulta interesante preguntarse qué pasará si el porcentaje creciente de efectivizar la reelección indefinida continúa, cómo serán las sucesiones, surgirán nuevas alternativas a los partidos tradicionales, que pasará en aquellos municipios donde los caudillos locales se volvieron hegemónicos cuando estos se retiren o mueran. Además de esto, resulta interesante preguntarse, si las elites locales están preparadas para enfrentar procesos electorales sin sus grandes caudillos.

El paso del tiempo, dará respuestas a algunos interrogantes y abrirá otros. Sin embargo, en tanto y en cuanto la constitución lo permita, en este tipo de municipios de la provincia existirán diversos comportamientos que se acercaran o alejaran de la reelección indefinida, no obstante, la alternancia no parece el camino que tomen los sistemas políticos municipales.

## 5. Bibliografía

- Abalos, M. G. (2003). El régimen municipal argentino, después de la reforma nacional de 1994. *Cuestiones Constitucionales*, 8, 3-45. Distrito Federal, México. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Abdala, M. B. (2014). ¿Cuero o camiseta?: influencia de la etiqueta partidaria sobre la permanencia en el poder de intendentes de la Provincia de Chaco. Tesis de Licenciatura. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de San Andrés.
- Almaraz, M. G. (2010). Ambición política por la reelección en las provincias argentinas. *Revista SAAP*. 4(2), 191-226. Buenos Aires, Argentina. Sociedad de Análisis Político.
- Bandeira, A. (2012). Las Ventajas de los Oficialistas y Las Asimetrías de Información: Evidencia de los municipios bonaerenses. Tesis de Licenciatura en Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de San Andrés.
- Borda Barreto, Á. (2012). Eleições municipais comparadas: a escolha do chefe do executivo no Brasil e no Uruguai e o impacto sobre os sistemas partidários locais (2000-2005). *Revista Brasileira de Ciência Política*, (7), 285-317. Brasília, Brasil. Instituto de Ciencia Política.

- Borda Barreto, Á. (2009). Reeleição Para O Executivo Municipal No Brasil (2000-2008). *Revista Debates*, v.3, n.2, 97-115. Porto Alegre, Brasil. Universidade Federal do Rio Grande do Sul
- Bunker, K. y Navia P. (2010). Democracia comunal en Chile, 1992-2008. *Política y Gobierno*, VII (2), 243-278. Santiago, Chile. Universidad de Chile.
- Cámara de Diputados del Chaco (1957): *Constitución Provincial*. Argentina, Provincia del Chaco.
- Cámara de Diputados del Chaco (1994): *Constitución Provincial*. Argentina, Provincia del Chaco.
- Camarasa, M. S. (2014): Política subnacional y reforma económica en los 90: el caso de Chaco. Tesis Doctoral. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad del Salvador.
- Cardarello, A. (2010). Muchas Dudas, Algunas Certezas y Escaso Entusiasmo. Las Elecciones Municipales 2010. *Uruguay. Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 20(1), 00-00. Montevideo, Uruguay. Universidad de la República.
- Cardarello, A. (2012): El irresistible anhelo de inmortalidad. Los gobernadores y la reelección inmediata en Argentina (1983-2007). *Revista SAAP* 6(1), 153-194. Buenos Aires, Argentina. Sociedad de Análisis Político.
- Cardarello, A. (2009). La reelección inmediata en el ejecutivo a nivel subnacional. Un estudio de tres casos. Tesis de Doctorado en Ciencia Política. Porto Alegre, Brasil. UFRGS, Instituto de Filosofía y Ciencias Humanas.
- Carey, John M. (2003). The Reelection Debate in Latin America. *Latin American Politics and Society*, Nº 45, pp. 119-133.
- Carrizo, C. y Galván, C. (2006). Presidencialismo y conflictos políticos en la Argentina: sobre la inestabilidad política a nivel nacional y provincial (1983-2006). *Colección*, 17, 35-113. Buenos Aires, Argentina. Universidad Católica Argentina.
- Close, D. (2012). Las reelecciones de Oscar Arias, Alan García y Daniel Ortega (2006). *Revista Uruguaya Ciencia Política* 21, 00-00. Montevideo, Uruguay. Universidad de la República.
- Daby, M. S. (2010). Clientelismo en democracia: lecciones del caso argentino. *Nueva Sociedad*, 225, 139-155. Buenos Aires, Argentina. Fundación Nueva Sociedad.
- Daby, M. S. (2016). "Reelecciones infinitas: el caso de los intendentes del Conurbano." *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político* 21(2) 577-592. Quilmes, Argentina: Sociedad de Análisis Político.
- Dikstein, B. (2016). Formación De Partidos Políticos Y Terceras Fuerzas, En Contextos Bipartidistas Sub Nacionales "Surgimiento, auge y ocaso de un partido político. El caso de Acción Chaqueña (1989-1999)". Tesis de Maestría. Escuela de Gobierno Provincia del Chaco / Universidad de San Martín.
- Dirección de Estadística y Censos del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos (2011). *El Chaco en cifras*. Argentina, Gobierno de la Provincia del Chaco

- Estrada Rodríguez, J. L. (2014). Inconsistencias de la representación municipal. Ponencia presentada en 2º Congreso Internacional de la Asociación Mexicana de Ciencia Política (AMECIP), organizado en colaboración con la Universidad Autónoma del Estado de México, en la Ciudad de Toluca en septiembre 11, 12 y 13, 2014.
- Fernández Barbadillo, P. (2009). Las vicisitudes del principio de no reelección en México. *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique FurióCeriol*, ISSN 1133-7087, N° 67-68, 2009, págs. 55-90.
- Fernández Barbadillo, P. (2011). “Presidencias vitalicias para <el socialismo del siglo XXI> los ‘presidentes-reyes’ regresan a Iberoamérica. *Cuadernos de Pensamiento Político*, 171-189. Distrito Federal, México. Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales
- Garay, E. (2016). Alternancia De Partidos En El Gobierno Ejecutivo Subnacional Y Análisis En Particular De La Provincia Del Chaco. (1983-2011). Todos los votos cuentan.... Tesis de Maestría. Escuela de Gobierno Provincia del Chaco / Universidad de San Martín.
- Hamilton, A. (2015). *El federalista*. Madrid, España. Ediciones Akal.
- Huntington, S. (1994). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona, España: Paidós.
- Intendentes reelectos: la fórmula para ganar (siempre (1999: 14 de enero): *Clarín*. Edición Digital. Disponible en: [https://www.clarin.com/politica/intendentes-reelectos-formula-ganar-siempre\\_0\\_ryNr1U2ICKx.html](https://www.clarin.com/politica/intendentes-reelectos-formula-ganar-siempre_0_ryNr1U2ICKx.html)
- Jones, M.P. (2001). Federalismo y número de partidos políticos en las elecciones para la Cámara de Diputados de la Nación: 1983-1999. *El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina. Eudeba-INAP.
- Kuschick, M. (1998). Las Elecciones Municipales en Brasil. *Estudios Sociológicos*, XVI(47), 263-281. Madrid, España: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Linz, J. (1990). Transiciones a la Democracia. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 51(90), 7-33. Madrid, España: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Lodola, G. (2009). “La estructura subnacional de las carreras políticas en Argentina y Brasil”. *Desarrollo Económico*, 49(194), 247-286. Buenos Aires, Argentina. Centro de Estudios Latinoamericanos (CEL), Universidad de San Martín.
- Maeder, E. J. (1996): *Historia del Chaco (Vol. 18)*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Plus Ultra.
- Maidana, F. (2008). Sobre el modo de justificación de los ascensos y descensos en los organismos gubernamentales de los dirigentes del Partido Justicialista (PJ) de Salta, Argentina, en los años 1995-2005. *Cuadernos de Antropología Social* 28, 107-125. Buenos Aires: Argentina. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires.
- Micozzi, J. P. (2001): Reformas institucionales en Chaco, Chubut y La Pampa. Tres procesos convergentes, ¿tres procesos idénticos? Trabajo presentado en el V Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político. Noviembre, Río Cuarto.

- Nohlen, D. (2007). "Reelección", en Diccionario Electoral del Instituto Nacional de Estudios Políticos, publicación electrónica, disponible en: [www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs).
- Ollier, M. M. (2010). El liderazgo político en democracias de baja institucionalización (el caso del peronismo en la Argentina). *Revista de sociología*, (24), pp. 127-150. Santiago de Chile, Universidad de Chile.
- Orsolini, J. M. (2017). Hacia una evaluación de la institucionalidad chaqueña. Diseño político de la Constitución Provincial y surgimiento de situaciones gobierno dividido. Pre congreso de Ciencia Política. Abril, Resistencia.
- Orsolini, J.M. (2012). "Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco. Tesis de Maestría. Escuela de Gobierno Provincia del Chaco / Universidad de San Martín.
- Panbianco, A. (1990). *Modelos de partido*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Penfold, M., Corrales, J. y Hernández, G. (2014). Los Invencibles: La reelección presidencial y los cambios constitucionales en América Latina. *Revista de Ciencia política (Santiago)* 34(3). Santiago, Chile. Universidad De Chile.
- Piacentini, C. P. L. (1978). *Breve historia política y económica del Chaco*. Resistencia, Argentina. Librería y Papelería Casa García.
- Reyes Díaz, R. (2014). Evaluación de las capacidades de gobierno municipal con base en la reelección y ampliación de mandato. Trabajo presentado en el 2º Congreso Internacional de la Asociación Mexicana de Ciencia Política (AMECIP), organizado en colaboración con la Universidad Autónoma del Estado de México, Septiembre, Toluca.
- Sarmiento Erazo, J. P. (2013). Populismo constitucional y reelecciones, vicisitudes institucionales en la experiencia Sudamericana. *Estudios Constitucionales*, 11(1), pp. 569 – 602. San Joaquín, Chile. Centro de Estudios Constitucionales de la Universidad de Talca.
- Sartori, G. (1980). *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid, España. Alianza Editorial.
- Schlesinger, J. (1966): *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*. Chicago, Estados Unidos. Rand McNally.
- Serrafero, M. (2012): Presidencia y vicepresidencia: otra difícil combinación. *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires, Argentina. Eudeba.
- Serrafero, M. D. (1997). *Reelección y sucesión presidencial: Poder y continuidad: Argentina, América Latina y EEUU*. Buenos Aires, Argentina. Editorial de Belgrano.
- Serrafero, M. D. (1999). Presidencialismo argentino: ¿atenuado o reforzado? *Araucaria: Revista Iberoamericana de filosofía, política y humanidades*, 2(5), 00-00. Sevilla, España. Universidad de Sevilla.
- Serrafero, M. D. (2007). Vicepresidencia efímera y ruptura anunciada: el caso de la Alianza. *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*, 5-31. Córdoba, Argentina. Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.

- Serraferro, M. D. (2010). Reección Presidencial en América Latina: Evolución y Situación Actual. En *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*.
- Serraferro, M. D. (2011). La Reección Presidencial Indefinida en América Latina. *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados* 54, 225-259. Buenos Aires, Argentina: Instituto Universitario ESEADE.
- Sued, G.(2011, 27 de enero): Los reelegidos de Siempre. *La Nación*. Edición digital. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1426442-los-reelegidos-de-siempre>
- Tremiño Sánchez, Ilka (2013) Llegaron para Quedarse... Los Procesos de Reforma de la Reección Presidencial en América Latina 1999-2011. Tesis Doctoral. Facultad de Derecho. Universidad de Salamanca.
- Tribunal Electoral de la Provincia del Chaco (1995): *Actas de Proclamación de Electos*. Argentina, Gobierno de la Provincia del Chaco. Disponible en <http://www.electoralchaco.gov.ar>
- Tribunal Electoral de la Provincia del Chaco (1999): *Actas de Proclamación de Electos*. Argentina, Gobierno de la Provincia del Chaco. Disponible en <http://www.electoralchaco.gov.ar>
- Tribunal Electoral de la Provincia del Chaco (2003): *Actas de Proclamación de Electos*. Argentina, Gobierno de la Provincia del Chaco. Disponible en <http://www.electoralchaco.gov.ar>
- Tribunal Electoral de la Provincia del Chaco (2007): *Actas de Proclamación de Electos*. Argentina, Gobierno de la Provincia del Chaco. Disponible en <http://www.electoralchaco.gov.ar>
- Tribunal Electoral de la Provincia del Chaco (2011): *Actas de Proclamación de Electos*. Argentina, Gobierno de la Provincia del Chaco. Disponible en <http://www.electoralchaco.gov.ar>
- Viñuales, R. G. (2001): La provincialización del Chaco: el histórico proceso de un anhelo (1884-1951). Buenos Aires, Argentina. Ediciones Fundación Cedodal.
- Zovatto, D. (2011). La Ola Reeccionista en América Latina. *Revista digital Mundo Electoral*, 12. Ciudad de Panamá, Panamá. Tribunal Electoral de Panamá.

# **La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y las provincias: Una aproximación a los casos de Santiago del Estero, Salta y Jujuy**

*The Law on Audiovisual Communication Services and the provinces: An approach to the cases of Santiago del Estero, Salta and Jujuy*

**Ernesto Picco**

(UNSE- UCSE) – ernesto\_picco20@hotmail.com

## **Resumen:**

Este artículo busca brindar una aproximación a los debates y polémicas en torno a la llamada Ley de servicios de comunicación audiovisual (LSCA) y las políticas de comunicación del último lustro. Estas han dado lugar a procesos todavía inexplorados por la investigación en comunicación. A fin de avanzar en nuevas líneas, este artículo revisa los casos de Santiago del Estero, Salta y Jujuy, tres provincias del noroeste argentino que presentan similitudes y diferencias en su estructura de medios y en el modo en que la legislación y las políticas públicas han incidido en los últimos años. Exponemos aquí el análisis de cada provincia por separado, y en cada caso realizamos una descripción de: a) los principales actores de los tres sistemas de medios provinciales, y su relación con el sistema político de cada provincia, b) la incidencia de la LSCA en la estructura de propiedad y el grado de avance del declamado interés por la desconcentración; y c) la incidencia de las políticas de fomento y la actuación de las organizaciones del tercer sector. En base a la caracterización de las tres provincias, realizamos un análisis comparativo que nos permite evidenciar los elementos en común y algunas particularidades significativas.

## **Palabras clave:**

Argentina - ley de medios – comunicación - política

## **Abstract:**

This article seeks to provide an approximation to the debates and controversies around the so - called Law of audiovisual communication services (LSCA) and communication policies of the last five years. These have led to processes still unexplored by communication research. In order to advance in new lines, this article reviews the cases of Santiago del Estero, Salta, and Jujuy, three provinces of northwestern Argentina that present similarities and differences in their media structure and in the way in which legislation and public policies have affected in recent years. We present here the analysis of each province separately, and in each case we describe: a) the main actors of the three provincial media systems, and their relationship with the political system of each province, b) the incidence of LSCA in the structure of property and the degree of progress of the declamed interest in deconcentration; And c) the impact of development policies and the

performance of third sector organizations. Based on the characterization of the three provinces, we performed a comparative analysis that allows us to evidence the elements in common and some significant peculiarities.

**Key words:** Argentina - media law - communication – politics

Fecha de recepción: 3 de marzo de 2017

Fecha de aprobación: 10 de julio de 2017

## **1. Introducción**

Las discusiones que se han hecho públicas en los últimos seis años en torno a la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) y las diversas polémicas sobre los medios de comunicación en Argentina han hecho foco en los grandes medios nacionales y, sobre todo, en la disputa política entre el gobierno kirchnerista y el grupo Clarín. El análisis centrado casi exclusivamente en la escala nacional ha dejado de lado la situación en las provincias, donde los diversos sub-sistemas de medios, articulados a las estructuras económicas y políticas de los contextos subnacionales, presentan un escenario de notable heterogeneidad. En el interior del país, la llamada ley de medios y las políticas de comunicación del último lustro han dado lugar a procesos todavía inexplorados por la investigación en comunicación.

Este artículo busca brindar una aproximación a ese diverso escenario interior de la Argentina, revisando los casos de Santiago del Estero, Salta y Jujuy, tres provincias del noroeste argentino que presentan similitudes y diferencias en su estructura de medios y en el modo en que la legislación y las políticas públicas han incidido en los últimos años.

Martín Becerra advierte que las referencias a la ley audiovisual suelen mezclar tres aspectos: “la valoración de la ley en sí misma [...] el juicio sobre cómo el Estado ha aplicado la norma [...]y...] la ponderación sobre cómo se articulan otras políticas comunicacionales desplegadas por el gobierno” (Becerra 2015:28). Aquí abordaremos los tres aspectos, para tratar de contestar algunas preguntas que motivan esta exploración ¿Qué incidencia tuvo la ley a escala subnacional? ¿Qué cambios o transformaciones hubo en los sistemas de medios de Santiago del Estero, Salta y Jujuy en los últimos cinco años? ¿Qué alcances tuvo la norma en cuanto al proceso de desconcentración y adecuación de los grandes grupos? ¿Qué cambios hubo en torno a la promoción de la diversidad y pluralidad de voces en el sistema de medios?

Desde su sanción en 2009, la aplicación de la LSCA ha estado condicionada por diversas causas. Santiago Marino (2016) señala tres momentos: primero por un sesgo externo, con la resistencia y judicialización promovida por los grupos concentrados (2009-2011); luego por una combinación de factores a la que se agregaría la propia incidencia del gobierno y la oposición; y una tercera etapa, tras la declaración de constitucionalidad de la ley en 2013, donde se acentuaría el sesgo gubernamental en la aplicación parcializada de la ley.

Tanto la incidencia política como la empresarial en la aplicación sesgada de la ley pueden verificarse empíricamente en los casos provinciales, y serán abordadas en este trabajo.

Para ello trabajamos en base a datos producidos a través de dos fuentes principales: entrevistas realizadas a los ex delegados de Afscsa y a actores de la comunicación local de las tres provincias estudiadas, y documentos oficiales, entre los que se cuentan informes de gestión y actas de directorio de Afscsa.

Exponemos aquí el análisis de cada provincia por separado, y en cada caso realizamos una descripción de: a) los principales actores de los tres sistemas de medios provinciales, y su relación con el sistema político de cada provincia, b) la incidencia de la LSCA en la estructura de propiedad y el grado de avance del declamado interés por la desconcentración; y c) la incidencia de las políticas de fomento y la actuación de las organizaciones del tercer sector.

En base a la caracterización de las tres provincias, realizamos un análisis comparativo que nos permite evidenciar los elementos en común y algunas particularidades significativas.

Pero antes de avanzar en cada caso, repasaremos qué dice la norma nacional sobre las jurisdicciones provinciales.

## **2. La LSCA y las provincias**

La LSCA explicita sus objetivos en el artículo 3, y el segundo de ellos es “la promoción del federalismo y la Integración Regional Latinoamericana”.

Los artículos 15 y 16 – que luego fueron derogados por el decreto 267/2015, al asumir la presidencia Mauricio Macr – referían a la creación del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual (COFECA), integrado por representantes del Estado, las universidades nacionales, las organizaciones sociales y un miembro referente del campo de la comunicación por cada provincia. El COFECA se conformó con el objetivo de asesorar a la autoridad de aplicación en temas de políticas, concursos y eventos.

El artículo 65 estableció niveles mínimos indispensables de producción local: 30% para los canales de televisión abierta, más un cupo entre el 30% y 10% de producciones independientes, según la cantidad de población del lugar donde funciona el canal. Para las radios el mínimo es de un 50% de producción propia. En ambos casos se debe incluir informativos locales. Además se reservan para los Estados provinciales una frecuencia de radio AM y una señal de televisión abierta, una frecuencia de FM para los gobiernos municipales, y una señal de televisión para las universidades nacionales.

El título X de la ley, sobre determinación de políticas públicas, establece en su artículo 153 que estas deberán “promover el desarrollo de la actividad con una orientación federal, que considere y estimule la producción local de las provincias y regiones del país”. Fue a partir del enunciado de este artículo, que se motorizaron algunas de las políticas más innovadoras que activaron la producción audiovisual en las provincias.

En este contexto, tres áreas del Estado nacional promovieron políticas para fortalecer la producción de nuevos contenidos en las provincias: el Ministerio de Planificación Federal (MINPLAN), la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), y el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA) con distintos resultados y grados de articulación.

Desde el Ministerio de Planificación Federal se lanzó en 2010 el Programa Polos Tecnológicos Audiovisuales, con el objetivo de instalar o fortalecer las capacidades para la producción de contenidos para la televisión digital. El programa se propuso llegar al territorio con fondos para equipamiento, capacitación y producción, haciendo base en las universidades nacionales.

El 9 de septiembre de 2010 el Ministerio de Planificación y el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) firmaron un convenio de cooperación de asistencia técnica. El programa dividió al país en nueve polos<sup>1</sup> cada uno con una universidad pública cabecera que reunía a los referentes de la región. La misión de las universidades era articular entre las organizaciones sociales, las productoras audiovisuales independientes y los canales locales para avanzar en la producción de contenidos. Aunque comenzó con decisión, el programa tuvo resultados diferentes en cada polo, debido a las complejidades particulares de cada región. A pesar de ello, se lograron producir algunos programas que comenzaron a verse a partir de 2013 en las pantallas provinciales. Magazines, programas periodísticos y algunas ficciones con hincapié en la cultura local ya han sido emitidos, casi siempre en las propias provincias de origen.

Con miras a fortalecer los medios de las universidades, en 2014 la Secretaría de Políticas Universitarias creó 400 nuevos cargos para los medios universitarios e incluyó 500 mil pesos anuales en el

---

<sup>1</sup> El Polo Centro, con cabecera en la Universidad Nacional de Villa María; Cuyo, con cabecera en la Universidad Nacional de Cuyo; Litoral con cabecera en la UNER; Metropolitano, con cabecera en el IUNA; NEA, con cabecera en la Universidad Nacional de Misiones; NOA, con cabecera en la Universidad Nacional de Jujuy en conjunto con la Universidad Nacional de Tucumán; Patagonia Norte, con cabecera en la Universidad Nacional de Río Negro y la Universidad Nacional de Comahue; Patagonia sur, con cabecera en la Universidad Nacional de la Patagonia Austral y a la Universidad Nacional Patagonia San Juan Bosco; y provincia de Buenos Aires, con cabecera en la Universidad Nacional del Centro.

presupuesto de cada una, destinados a la producción de contenidos audiovisuales.

El INCAA, a través de su Gerencia de Acción Federal, ha lanzado concursos para películas y series de televisión. Se financiaron documentales y ficciones con cupos por región, incrementando así la capacidad de los realizadores locales de producir y visibilizar sus proyectos.

Los contenidos producidos en el marco de estas políticas de financiamiento comenzaron a reunirse en el Banco Audiovisual de Contenidos Universales Argentinos, más conocido por su sigla como Bacua. Allí están disponibles como material de libre acceso y distribución gratuita para los canales de televisión de todo el país.

Hacia fines de 2014, el Bacua contaba con más de 700 producciones que sumaban 3.000 horas de contenidos generados en distintos puntos del país, que permitieron la creación de 1.200 nuevos empleos en el sector.<sup>2</sup>

En cada provincia, la aplicación de la norma y de las políticas públicas por parte de diferentes agentes del Estado tuvo incidencia diferente. En primer lugar, en función de las estructuras de los sistemas de medios de cada provincia, y luego en base a la dinámica de las organizaciones sociales. El análisis de los casos de Santiago del Estero, Salta y Jujuy, para los cuales es necesario realizar una breve caracterización del contexto político de cada uno, nos brindará una muestra de cómo se dio este proceso en el interior argentino.

### **3. Santiago del Estero**

En Santiago del Estero gobierna desde 2005 el Frente Cívico, una coalición formada por peronistas y radicales liderada por Gerardo Zamora, gobernador durante dos períodos entre 2005 y 2013, y sucedido luego por su esposa Claudia de Zamora. Aliado al kirchnerismo, el gobierno zamorista gobernó la provincia después de la intervención federal que desbancó al juarismo, en el poder desde 1995.

El Frente Cívico tejió una alianza con los principales grupos económicos de la provincia, que además son actores centrales del campo de la comunicación.

El Grupo Ick posee el centenario diario El Liberal (que compró en 2009 a la familia Castiglione, dueña desde 1934), el Canal 7 de aire, una radio AM y varias FM. Además comparte junto con el Grupo Uno, de Mendoza, la propiedad de la empresa de cable Tele Imagen Codificada (TIC). El grupo ejerce una injerencia notable en otros rubros de la economía provincial: tiene la concesión del Banco

---

<sup>2</sup> Todo el material del Bacua y sus cifras pueden verse en [www.catalogo.bacua.gob.ar](http://www.catalogo.bacua.gob.ar)

Santiago del Estero y ofrece diversos servicios financieros y de seguros al estado provincial. Es dueño de la empresa local de energía Edese y de la red de Casinos del Sol.

El segundo multimedio provincial es propiedad del Grupo Cantos, que posee el *Nuevo Diario* y la radio LV11, la AM más escuchada en Santiago. Además, es contratista del Estado en rubros como el transporte, la construcción y los fármacos.

En el mercado de los cableoperadores también aparece Express, que además del servicio de televisión paga, produce contenidos para su Canal 4. Aunque no tiene asociaciones comerciales visibles con el Estado más allá de la publicidad oficial, también es favorable al gobierno provincial.

Antes de la sanción de la LSCA, ya existía en el territorio santiagueño una importante red de medios alternativos vinculados especialmente al movimiento campesino, que con las políticas de fomento adquirieron mayor dinamismo y vinculación con el ámbito urbano.

### 3.1. Incidencia de la LSCA en estructura de propiedad

El 5 de octubre de 2010 se conoció un fallo de la Cámara Federal de Apelaciones de Tucumán, en la que el juez Eduardo Coroleu declaró inaplicables 16 artículos de la LSCA a los medios del Grupo Ick. Desde el multimedio se había presentado una de las primeras cautelares para defenderse especialmente del artículo 161, que determinaba la adecuación a los nuevos límites de concentración establecidos por la norma sancionada un año antes.

Aunque la noticia se dio a conocer a nivel nacional por la Agencia DYN, no tuvo mayores repercusiones en los medios santiagueños. En declaraciones a la agencia de noticias, Néstor Ick aclaró que el fallo no significaba “una suspensión de la Ley, ni tiene alcances para suspenderla en todo el país, ni nada de eso”. Y remarcó: "Tenemos derechos adquiridos en algunos aspectos de la Ley y por eso fuimos a la Justicia".

El antecedente directo de este caso era la cautelar que había favorecido al Grupo Clarín en diciembre de 2009, además de otras presentaciones que se habían realizado en salas provinciales, por ejemplo en Salta y Mendoza.

Casi cuatro años después, cuando la Corte Suprema de Justicia de la Nación estableció el 7 de diciembre de 2013 como tope para la adecuación a la norma, desde el Grupo Ick se aceptó la situación y presentaron un plan de desvinculación societaria entre sus accionistas, en el que Néstor Ick reducía su participación en la empresa de energía Edese – aunque el control mayoritario quedaba en manos de su hijo,

Gustavo Ick, a la vez director editorial del diario El Liberal – y transfería sus acciones en la empresa de cable TIC, dejando al Grupo Uno como principal propietario. De este modo, Néstor Ick conservaba el control del único canal de aire de la provincia.

Como puede notarse, a pesar de estos cambios, la propiedad de todas las empresas seguía quedando en familia. El Grupo Cantos, por su parte, no presentaba ninguna incompatibilidad con la LSCA en su estructura de propiedad.

### 3.2. Incidencia de las políticas de fomentos

Tanto el articulado general de la ley como las políticas específicas de fomento favorecieron en gran medida a la red preexistente de radios comunitarias, campesinas y de pueblos originarios de Santiago del Estero, que operaban en la práctica fuera de la ley y vulnerables a distintos tipos de amenazas<sup>3</sup>. Por el artículo 49 de la LSCA, que establece la adjudicación de frecuencias para radios en zonas de alta vulnerabilidad social, se regularizó y fortaleció a las radios campesinas de la Occap, en San José del Boquerón y de Afoveppa, en El Hoyón. Además se entregaron licencias a cinco radios de pueblos originarios en Monte Quemado, Pampa Pozo, Pinto, Villa Ojo de Agua, y Las Lomitas.

Además del fortalecimiento de pequeños espacios comunicacionales locales, hubo algunos movimientos en el ámbito de la comunicación santiagueña, con incidencia en el contexto provincial y nacional. Organismos como el INCAA, Canal Encuentro, Afscsa, el Ministerio de Planificación y la SPU financiaron, mediante distintos concursos abiertos, la producción de contenidos federales con altos estándares de calidad para las pantallas locales y nacionales. En el marco del Programa Polos se produjo el magazine “Ideas en Trama”, que se emitió en la pantalla del canal de aire local. También se produjo la serie de docuficción “Santiagueños”, emitida por Canal Encuentro para todo el país.

Hay otras producciones locales con financiamiento del Estado nacional que no han tenido pantalla – no pudo lograrse la aceptación de los dueños de los canales – y su circulación quedó restringida a festivales y encuentros audiovisuales, y al Banco de Contenidos Audiovisuales (BACUA). Son los casos de los documentales “Dulce y Salado” y “Salavinamanta”.

---

<sup>3</sup> Al encontrarse en zonas de alta conflictividad por la propiedad de la tierra, era frecuente el robo o la destrucción de equipos, como así también la imposibilidad de vender publicidad de forma legal o presentarse a líneas de financiamiento. La regularización de las licencias de las radios comunitarias tuvo gran importancia para atenuar estos dos problemas históricos.

La Universidad Nacional de Santiago del Estero recibió nuevos equipamientos para sus medios, incorporó recursos humanos especializados en comunicación y medios, y sumó presupuesto para la generación de contenidos. Una pequeña parte de su producción se insertó en la pantalla de Canal 7, con el magazine “Portal Unse” que se emite los sábados a la siesta, y el micro “Infounse”, que acompaña los lunes y viernes al noticiero local.

En lo que respecta a los Fomeca<sup>4</sup>, el financiamiento de distintas líneas permitió consolidarse en este período a productoras audiovisuales locales como Santiago del Video y la Cooperativa Los Díaz, a la vez que acercó al campo de la comunicación a organizaciones de la sociedad civil, que no estaban previamente vinculadas a este ámbito.

Tabla 1. Tipos de organizaciones beneficiadas por líneas Fomeca en Santiago

Tipo de organización	Premios	Beneficiarios
Cultural / Artística	2	2
Productores campesinos	4	4
Pueblos originarios	6	4
Productora audiovisual	6	2
Asoc. Civil / Educativa	1	1
Biblioteca Popular	1	1
Solidaria	4	4
DDHH	1	1
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>19</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Informe de Gestión Afsca 2011-2014

En Santiago, los Fomeca que tuvieron mayor penetración estuvieron vinculados al fortalecimiento de radios y a la producción de programas..

---

<sup>4</sup> Fondo de Fomento Concursable Para Medios de Comunicación Audiovisual.

Tabla 2. Tipo de líneas de fomento concursadas en Santiago

Tipo de Fomeca	Cantidad
Equipamiento para radios	5
Producción radial con identidad	1
Gestión de medios	3
Programa radial semanal	5
Microprograma audiovisual	6
Spot Audiovisual	2
Apoyo a redes locales	1
Programa audiovisual semanal	2
<b>Total</b>	<b>25</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Informe de Gestión Afsca 2011-2014

Sobre el trabajo con el tercer sector, Pablo Gogna, ex delegado de Afsca en Santiago del Estero, señaló en una entrevista para este trabajo:

“La premisa era salir a buscarlas a las organizaciones. No esperar que ellas vengan. Y en el terreno nos dimos cuenta que conocían la disputa del gobierno con Clarín, pero no la ley. Y después estaban los que creían que era tomar el palacio y hacer la revolución. En ese contexto tuvimos que manejarnos, vinculándonos a los distintos sectores y haciendo un trabajo de difusión de la ley en el territorio, y de aprendizaje de cómo participar de los concursos, y de que el pueblo conozca cuales eran los derechos que la ley venía a garantizar”.

En Santiago también hubo una incidencia importante de la LSCA en el sector educativo, donde se instalaron siete radios en los Centros de Actividades Juveniles (CAJ) de escuelas secundarias. En instituciones de Selva, Los Pirpintos, Los Telares, Monte Quemado, Taboada y Capital, se han incorporado equipos y recursos humanos para que los estudiantes generen su propio contenido y se vinculen por vía de la radio entre sí y con la comunidad más allá de los límites de las propias escuelas.

Lo mismo ha ocurrido con las radios de los Institutos de Educación Superior (IES): tres emisoras en Campo Gallo, Las Termas y Frías han abierto la posibilidad para que los futuros docentes se

empiecen a vincular con el medio radiofónico y producir contenidos para sus comunidades.

#### **4. Salta**

Salta es una provincia que presenta un sistema de medios políticamente polarizado. Allí gobierna desde 2007 el peronista Juan Manuel Urtubey. Aliado transitoriamente al kirchnerismo le ganó ese año las elecciones al menemista y empresario mediático Juan Carlos Romero, en el poder desde 1995.

La familia Romero es, desde la década del 50, la propietaria de los medios más importantes de la provincia: El Tribuno y la AM Radio Salta, ambos acérrimos críticos de Urtubey desde su llegada al gobierno.

En desventaja mediática, Urtubey debió crear su propio entorno comunicacional favorable, a partir de la alianza con antiguos medios que no pertenecían al holding romerista, y de la creación de otros nuevos.

Entre los principales medios que apoyan al gobierno provincial se encuentran el Canal 9, creado en 2009 por el empresario Javier Matus, y el Nuevo Diario, propiedad de Néstor Gauna, de tendencia habitualmente oficialista.

A fines de la primera década del 2000, distintos empresarios ya vinculados a otros proyectos comunicacionales, empezaron a lanzarse al mercado de la televisión abierta. Llegaron a sumar, en los últimos cinco años, 15 canales de aire. Entrevistado para este trabajo, el ex delegado de Afscsa en Salta, Germán Banek, explicó: “De todos ellos sólo el Canal 11 está legal, el resto son operativos no autorizados, que se instalaron en el medio de la sanción de la Ley de Medios y especulando con la transición a la televisión digital”.

##### **4.1. Incidencia de la LSCA en la estructura de propiedad**

Existen en Salta multimedios de distinto tamaño pertenecientes a empresarios que tienen acciones en gráfica, radio y televisión. A pesar del peso tradicional que tiene el grupo El Tribuno, ninguno de los grupos tiene una predominancia notable sobre el resto. No se presentó, en esta provincia, la situación de que empresarios de medios debieran desprenderse de sus propiedades para adecuarse los nuevos límites que a la LSCA proponía a la concentración.

Sin embargo, fue desde Salta de donde salió una de las medidas cautelares contra la Ley. Buscaba buscar proteger a las empresas, pero con el discurso de que se defendían los derechos de los usuarios. La presentación judicial fue hecha por el Comité de Defensa

del Consumidor de Salta (CODELCO) ante el Juzgado Federal N°2 de esa provincia, que dictó la cautelar a su favor en diciembre de 2009.

CODELCO estaba presidido por Guillermo Durand Cornejo, dirigente de un sector conservador del justicialismo salteño, y vinculado a la romerista AM Radio Salta, donde además conducía un programa matutino de defensa del consumidor. “La Casa Rosada no va a venir a decir lo que tengo que ver o escuchar en los medios”, dijo Durand Cornejo al diario El Tribuno cuando se conoció el fallo del juez federal Miguel Medina<sup>5</sup>.

Sobre la situación de los grandes medios salteños, el ex delegado de Afsca, Germán Banek, señala:

“Acá prácticamente no hubo planes de adecuación. En general tienen que ver con los que tienen más despliegue a nivel territorial. Acá nos tocaría las señales de cable de Cablevisión, en qué unidad iban a ir a parar. No tenías más que eso. Si bien tenías algunas cuestiones que uno sabe que deberían haberse adecuado, pero tuvieron la irregularidad como escudo. Canal 2 era del entonces senador Romero, pero la señal no existía en los papeles. En términos de legislación no es un canal real. Después el caso de Cadena Máxima, que tiene un montón de FMs por todo el territorio provincial”.

La adecuación de Cablevisión<sup>6</sup> a nivel nacional nunca ocurrió, ni tampoco la de Cadena Máxima.

#### 4.2. Incidencia de las políticas de fomentos

En Salta los dos sectores más favorecidos por las líneas de fomento han sido los pueblos originarios y las organizaciones de comunicación popular, como la Fundación Cets (Comunicación, Equidad y Transformación Social) y la Fundación Unidos Para Todos. Cada una de ellas ha obtenido 4 líneas Fomeca, lo cual nos da además la muestra de que – como ha ocurrido con las productoras de Santiago – existen organizaciones que sacan diferencias a partir del aprendizaje de la gestión y la generación de un hábito de participar en los concursos.

---

<sup>5</sup> Diario El Tribuno 18/12/2009.

<sup>6</sup> Para profundizar la situación del cable y su expansión en las provincias ver Marino (2013).

Tabla 3. Organizaciones beneficiadas por líneas Fomeca en Salta

Tipo de organización	Premios	Beneficiarios
Comunicación popular	9	3
Pueblos originarios	10	7
Organizaciones solidarias	6	5
Religiosas	2	1
Jubilados	1	1
Diversidad sexual	1	1
Organizaciones campesinas	2	1
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>19</b>

Fuente: Elaboración propia en base al informe de gestión Afscsa 2011-2014

Tabla 4. Tipos de líneas de fomento concursadas en Salta

Equipamiento para radios	9
Spot Audiovisual	3
Programa de radio semanal	3
Microprograma Audiovisual	8
Gestión de medios	3
Contenidos campaña comunitaria	1
Comunicación con Identidad	3
Producción Audiovisual	1
<b>Total</b>	<b>31</b>

Fuente: Elaboración propia en base al informe de gestión Afscsa 2011-2014

Vemos que la tendencia aquí ha sido la de equipar las radios de las organizaciones sin fines de lucro, y la de gestionar la producción de pequeñas piezas audiovisuales. Banek, que comandó estas gestiones en la provincia, señala:

“Acá en Salta ya había mucha producción local, pero vinculada a los medios y las productoras privadas con fines de lucro. Hay determinados perfiles que nunca tenían una posibilidad de producir algo. Hubo una gente que trabajó con unos spots de un centro de jubilados, que uno podría decir que es un embole pero lo ves y está recontra bien hecho, con mucho humor, muy bien narrado, y estaban

terminando de hacer un acuerdo para pasarlo por Acua Mayor. Después unos chicos de un CAJ que trabajaron unas producciones de jóvenes en conflicto con la ley penal, en la cárcel. Tenés muchas buenas experiencias de pueblos originarios. De gente que es increíble que en el medio de una montaña tengan su radio y todo lo que significa para una comunidad tener eso. Ahora, todos estos proyectos es difícil que tengan una incidencia en términos de audiencia”.

En este período se trabajó también en la regularización de radios del tercer sector que no estaban habilitadas, y que además de haber podido sumar equipos, lograron regularizar su situación y obtener licencias. Según el censo de medios de comunicación realizado por Afscsa en 2009, en Salta había 41 radios de organizaciones sin fines de lucro, de las cuales ninguna estaba habilitada. En el período 2011-2014 siete de ellas fueron regularizadas y además se entregaron tres licencias a nuevas radios de pueblos originarios. Se abrieron 7 radios de Centros de Actividades Juveniles, 2 de Institutos de Educación Superior, y 4 en escuelas de nivel primario y secundario.

## 5. Jujuy

La política jujeña estuvo históricamente dominada por el peronismo. Eduardo Fellner fue el hombre fuerte de la provincia, a la que gobernó durante tres períodos: los dos primeros entre 1999 y 2007, y un tercero entre 2011 y 2015, con un gobierno en el medio de su amigo y confidente político, Walter Barrionuevo, entre 2007 y 2011.

La predominancia del PJ en esta provincia es claramente visible en los medios de comunicación. En Jujuy, los dueños de los principales medios han estado vinculados al peronismo y muchos de ellos han ocupado cargos electivos.

El grupo más importante es Radio Visión Jujuy, del empresario Guillermo Jenefes, que posee el Canal 7, AM 630, y varias radios FM. Jenefes ha sido varias veces diputado nacional, y vicegobernador de la provincia entre 2011 y 2015.

El Tribuno de Jujuy es una empresa perteneciente al Grupo Romero, de Salta, y su socio local y director editorial es Rubén Rivarola, quien fue legislador provincial y nacional por el peronismo.

En el mercado del cable aparece Eduardo Camusso, titular del grupo Nortelevisa, propietario del Canal 2, y diputado provincial entre 2009 y 2013 por el PJ. Su principal competidor es la distribuidora de cable de la familia Jacquet, propietaria del Canal 4 y vinculada políticamente al kirchnerismo.

El tradicional diario *Pregón*, de Anuar Jorge, ha sido históricamente un aliado de los gobiernos provinciales, independientemente de su signo político (Arrueta, Brunet y Vargas 2009).

### 5.1. Incidencia de la LSCA en la estructura de propiedad

El 17 de diciembre de 2013, el directorio de Afsca dio por “finalizado el proceso de adecuación” de Radio Visión Jujuy. El multimedio de la familia Jenefes era uno de los dos únicos de la región NOA<sup>7</sup> que debían adecuarse a los nuevos límites de propiedad, establecidos por ley en el artículo 161.

El acta de esa fecha señala: “Acéptase la renuncia a la licencia del circuito cerrado de televisión UHF adjudicada por Res. N° 663/Comfer/92 en la localidad de San Salvador de Jujuy”<sup>8</sup>. Así el grupo renunció al sistema Deco Tevé, con el que ofrecía televisión por suscripción, y que había perdido relevancia hacía años con el avance de las empresas de cable.

No se encontraban incompatibilidades entre la estructura de propiedad del multimedio, y la participación de Roberto Jenefes en cargos públicos<sup>9</sup>, ya que para ese momento las acciones de las empresas se encontraban en poder de sus familiares. El 88% de Radio Visión Jujuy estaba a nombre de su esposa, Eulalia Quevedo, y el resto distribuido entre otros socios minoritarios. En tanto, el órgano de administración estaba integrado por Pablo Jenefes (presidente), Oscar Riccotti (vicepresidente), Marcelo Quevedo (director), Juan Jenefes (director), y Miguel Ángel Mallagray (síndico).

En los casos de Rivarola y Camusso, los otros dos propietarios de medios que a la vez tenían cargos en la función pública, la situación era parecida. FM Jujuy, que está físicamente ubicada en el edificio de El Tribuno, figura como propiedad de Jorge González y María Inés Haquim de Ferraro. Mientras tanto, la titularidad de Rivarola sobre el diario, no está impedida por la ley, que sólo regula el sector audiovisual. En el caso de Camusso, las acciones de Nortetelevisa están a nombre de sus hijas Natalia y Alejandra Camusso, y el comerciante local Lucas Sebastián Puga.

---

<sup>7</sup> Además del Grupo Ick, de Santiago del Estero.

<sup>8</sup> Acta de Directorio de Afsca. N° 46 del 17/12/2013, sobre EXP. N° 252/AFSCA/11.

<sup>9</sup> Impedimento para los licenciarios marcado en el artículo 24, inciso h de la LSCA.

## 5.2. Incidencia de las políticas de fomento

En un escenario que no presentó cambios en el sector de los grandes medios privados, la gestión de Afsca se enfocó en otros aspectos para avanzar en la aplicación de la ley. Alejandro Carrizo, delegado local del organismo, señaló en una entrevista para este trabajo: “Tratamos de poner toda la energía de la gestión en el tercer sector, y en los pueblos originarios, y en trabajar el asociativismo con los productores, los estudiantes de comunicación, los investigadores”.

El informe de gestión de Afsca Jujuy consigna algunos de los siguientes puntos: 1) la instalación de 17 nuevas radios de pueblos originarios<sup>10</sup>, 3 radios de Centros de Actividades Juveniles<sup>11</sup> y 9 radios en Institutos de Educación Superior<sup>12</sup>; 2) el dictado de 40 talleres de comunicación popular en distintas localidades de la provincia; 3) la capacitación y entrega de 100 carnés de locutor local en coordinación con el Iser; 4) la autorización del canal 33 de TDA para la Universidad Nacional de Jujuy; 5) la gestión exitosa – aunque sin brindar números – de los Fondos de Fomento Concursables.

Al respecto de la vinculación de los pueblos originarios con la comunicación, es significativo el testimonio de Ernesto Vázquez, autodefinido como “integrante de la comunidad indígena de Humahuaca”:

“Nosotros tenemos los medios de comunicación oficial o legal o comercial como un entretenimiento, como una cuestión de seguir haciendo distraer de las cosas importantes. Ahí tenemos tres pilares muy importantes en los medios de comunicación con identidad que una es el territorio, o sea la lucha indígena de las distintas provincias de la Argentina se basa en el territorio, en la recuperación del territorio, en la legalización de los títulos. Tenemos otro pilar importantísimo que es la identidad, que creemos que la identidad cultural, la identidad indígena, es la que hay que revalorizar, la que hay que seguir difundiendo y la que hay que rescatar. Y tenemos otro pilar importante que es la política, la acción. Nosotros estamos

---

<sup>10</sup> Se trata de las radios Pachakuti (Queta), Jóvenes Munaysapas (Abra Pampa) Whipala (Chorrillos), Tata Iyipy (Vinalito), Uquía (Uquía), Maymaras (Maimará), Nande Reco (Calilegua), Queñualito (Queñualito), Pueblo Tillán (Volcán), Rinconada (Rinconada), Yasi Tatareta (Fraile Pintado), Cueva del Inca (Tilcara), que están en proceso de instalación. Además se consignan en proceso de gestión de autorización para las radios de las localidades de El Moreno, Olaroz, Miyuyoc, El Angosto, y Valle Colorado.

<sup>11</sup> Bachillerato Provincial N° 8 Salvador Mazza, de Caimancito, Escuela Provincial de Comercio N° 6 de Libertador San Martín, y Escuela Provincial e Comercio N° 7 San Marcelino Champagnat, de San Pedro.

<sup>12</sup> En los IES de La Quiaca, Humahuaca y Tumbaya.

dispuestos y hay muchas experiencias en la cuestión política, en la cuestión de acción, de que no somos solamente un sector y una minoría sino que al contrario creemos que somos protagonistas, creemos que somos una parte importantísima del Estado, de la República Argentina. Los pueblos indígenas tienen que utilizar estos medios y estas herramientas de comunicación: la radio, la televisión, los medios gráficos. Y justamente la experiencia del Indio Canal<sup>13</sup> y de otras radios, que por suerte ya están dándoles licencias las frecuencias originarias en Abra Pampa, en Volcán, en varios lugares, creemos que tenemos que conformar redes, que tenemos que conformar espacios de comunicación con identidad”<sup>14</sup>.

Este testimonio brindado en la Audiencia Pública Norte 2015, organizada por la Defensoría del Público de la Nación, pone en discusión la cuestión de las representaciones, las agendas, y los temas que los medios hacen visibles.

En la misma línea se inscribe lo que dijo ese día el estudiante Nicolás Yañez, de una de las radios CAJ de Jujuy, al señalar que los jóvenes tienen

“derecho de expresarse, de soñar, de realizar, de gestionar y organizar actividades, como el día del niño, maratones, el día de la madre, semana de la familia, actividades solidarias en los barrios, que, realmente, son de interés de la comunidad y provocar así un verdadero cambio social. Porque no nos sentimos representados tal cual somos, porque hay temas más relevantes para comunicar a través del de los medios audiovisuales y de comunicación, y porque los jóvenes también somos el presente y no sólo el futuro”<sup>15</sup>.

Al respecto de los incentivos que se les dio a estos actores en el campo de la comunicación durante el período de vigencia y parcial aplicación de la LSCA, Alejandro Carrizo señala que hubo avances pero también muchas dificultades. Entrevistado para este trabajo, explicó: “Habíamos hecho un buen registro de pueblos originarios, habíamos hecho buenas convocatorias y entregado plata para que los otros se contagien, pero nos costó. Son organizaciones, hasta las más desarrolladas muy temerosas, muy desconfiadas, y muchas no se sumaron”.

Y sobre el sector educativo, Carrizo remarca que “se lograron algunas cosas muy lindas y cayeron otras. Hablamos con ministros,

---

<sup>13</sup> Indio Canal fue una señal de televisión abierta de la localidad de Humahuaca inaugurada en el año 2000, que fue clausurada por el COMFER en 2002.

<sup>14</sup> Memorias de la Audiencia Pública Norte 2015, organizada por la Defensoría del Público de la Nación y realizada en la Universidad Nacional de Santiago del Estero el 28 de agosto de 2015.

<sup>15</sup> *Íbid.*

con los supervisores, con los chicos, pero también costó. En algunos lugares quedaron los equipos en silencio. Intentamos darles talleres, pero no se avanzó. Fue una lástima y no coordinamos bien con el ministerio de Educación”.

El canal universitario, en tanto, incorporó equipamientos y personal, pero en el segundo semestre de 2016 aún se encuentra en preparativos.

La distribución de los Fomeca en Jujuy presenta un escenario con diversidad de actores y líneas de financiamiento.

Tabla 5. Organizaciones beneficiadas por líneas Fomeca en Jujuy

Tipo de organización	Premios	Beneficiarios
Pueblos originarios	30	7
Organizaciones solidarias	7	2
Cultural Artística	2	1
Organizaciones políticas	1	1
Organizaciones religiosas	3	1
Productoras audiovisuales	4	2
Fundaciones / Medio Ambiente	7	3
Fundaciones /Educación	1	1
	55	18

Fuente: Elaboración propia en base a Informe de Gestión Afscá 2011-2014

En la tabla 5 puede verse la preponderancia que han tenido las organizaciones de pueblos originarios a la hora de gestionar y ganar líneas de financiamiento Fomeca. Y la tabla 6 muestra que hay un importante fomento a la producción de contenidos para radio.

Tabla 6. Tipos de líneas de fomento concursadas en Jujuy

Tipo de Fomeca	Cantidad
Gestión de medios	11
Equipamiento	10
Programa radial diario	6
Programa radial semanal	12
Programa audiovisual semanal	2
Microprograma	4
Producción audiovisual	2
Servicio informativo	2
Campaña comunitaria	1
Apoyo a redes regionales	1
Producción audiovisual	2
Apoyo a redes locales	2
<b>Total</b>	<b>55</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Informe de Gestión Afscsa 2011-2014

Los programas semanales, que se insertaron efectivamente en radios locales, fueron ganados por las comunidades indígenas de Tartagal y Tata Ilypi, las fundaciones Guillermo Snopek, Santa Ana y Tinku Encuentro. Estas últimas dos ganaron premios para 3 programas semanales cada una, y Tinku Encuentro para un programa audiovisual semanal. También ganaron financiamientos para programas radiales semanales la Cooperativa de Trabajo Reciclado, y la Asociación civil Renacer, que ganó además un Fomeca para producir un programa audiovisual semanal. Ganaron premios para hacer programas radiales diarios la Asociación de Jóvenes Munaysapas (para chicos con adicciones), y las comunidades indígenas de Uquía, Maimará, Los Chorrillos, Tata Ilypi, y El Antigüal.

La mayoría de los financiamientos para producciones radiales contemplan gastos operativos y honorarios para los involucrados, pero son por períodos que van de seis a nueve meses. Todo lo cual deja abierta la pregunta, en este contexto, acerca de los horizontes de sustentabilidad de estas iniciativas para el tercer sector.

## **6. Algunas reflexiones en clave comparativa**

Abordamos aquí las provincias de Santiago del Estero, Salta y Jujuy en base a los tres ejes planteados al inicio: a) los principales actores de los tres sistemas de medios provinciales, y su relación con el sistema político de cada provincia, b) la incidencia de la LSCA en la estructura de propiedad y el grado de avance del declamado interés por la desconcentración; y c) la incidencia de las políticas de fomento y la actuación de las organizaciones del tercer sector.

Respecto del primer punto ha quedado en evidencia que la relevancia del Estado en el sistema de medios se da por distintos factores, y los tipos de actores del sistema son diferentes. En el caso santiagueño por una concentración de tipo conglomeral, en la que los grandes empresarios son proveedores del Estado, en el caso salteño se dio la particularidad de un poder en retirada que es propietario de medios y un gobierno en ascenso que debe crear su propia estructura, y en el caso jujeño la de dueños de medios con participaciones protagónicas en el Partido Justicialista y el gobierno provincial.

Respecto del segundo punto, advertimos que en ninguna de las tres provincias hubo cambios en la estructura de propiedad de los medios. Más allá de que los grupos mediáticos desplegaron estrategias de defensa judicial en una primera etapa, caídas las mismas el Estado nacional tampoco avanzó en modificaciones que apuntaran a la desconcentración. En parte por el peso que tiene en las provincias la prensa gráfica, no contemplada en la legislación, y luego porque la autoridad de aplicación permitió transferencias que quedaban en familia.

En efecto, hubo diversas negociaciones entre el gobierno nacional y los grupos mediáticos provinciales. Pablo Gogna, ex delegado de Afscsa en Santiago del Estero, sostuvo en una entrevista para este trabajo que “los aspectos como adjudicación de licencia y los planes de adecuación eran un trabajo muy centralizado. Todo se tramitaba allá. Las delegaciones no tenían nada que hacer y en Buenos Aires negociaron con el Grupo Ick”.

En Jujuy, la alianza política con el empresario Jenefes también habilitó a que no se fuera más a fondo con la desconcentración de las empresas del grupo.

De este modo, la estructura de poder mediático de los actores dominantes quedó prácticamente intacta en las tres provincias estudiadas.

Respecto del tercer punto, pudimos ver que las delegaciones de Afscsa sí tuvieron un trabajo con resultados visibles en la dinamización del tercer sector y la promoción de la LSCA en el territorio. Aunque los actores y sus respuestas son diferentes en cada caso. Pocas productoras audiovisuales ganaron varios Fomecas en

Santiago del Estero y Jujuy, mientras que en Salta tuvieron mayor protagonismo las organizaciones de comunicación popular, que no se dedicaban específicamente al audiovisual.

Puede verse como en todos los casos, la vinculación al campo comunicacional de actores de que previamente no tenían relación con la producción de contenidos en radio y televisión. Aunque con niveles diferenciados de participación, organizaciones solidarias, religiosas, y artísticas, bibliotecas populares, asociaciones de pequeños productores rurales, entre otras, generaron sus contenidos en diversos formatos.

Si bien las producciones siguieron caminos diferentes – algunas tuvieron aire en medios nacionales, otros en locales y otros no lograron insertarse en las programaciones – podemos decir que la creación de una “conciencia ciudadana comunicacional”, que adoptaron muchas organizaciones, en donde más se notaron efectos concretos en las provincias estudiadas.

## **7. Bibliografía**

- Arrueta, C.; Brunet, M. y García Vargas, A. (2009). Medios masivos: tramas y complicidades en Jujuy. Una mirada desde la década del noventa. En: Lagos, M. (Dir.) *Jujuy bajo el signo liberal*. San Salvador de Jujuy: Ediunju.
- Becerra, M. (2015). *De la concentración a la convergencia. Políticas de medios en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Mastrini, G. (2009). *Mucho ruido y pocas leyes*. Buenos Aires: La Crujía.
- Marino, S.(Coord.) (2016). *El audiovisual ampliado. Políticas públicas, innovaciones del mercado y tensiones regulatorias en la industria de la televisión argentina frente a la convergencia*. Buenos Aires: Ediciones Universidad del Salvador.
- Mastrini, G.y Becerra, M. (2017). *Medios en Guerra: balance, crítica y desguace de las políticas de comunicación 2003-2016*. Buenos Aires: Biblos.
- Picco, E.(2013). Sistemas mediáticos subnacionales argentinos: heterogeneidad y diferencias en contextos neopopulistas. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. Num. 45, Quito, mayo 2013, pp. 83-100.

## **Documentos**

- Acta de Directorio de Afsca. N° 46 del 17/12/2013  
Informe de Gestión Afsca 2011-2014  
Informe General de Gestión Delegación Afsca Jujuy  
Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual

Memorias de la Audiencia Pública Norte 2015, Defensoría del Público de la Nación

**Entrevistas**

Germán Banek, ex delegado Afsca Salta

Alejandro Carrizo, ex delegado Afsca Jujuy

Pablo Gogna, ex delgado Afsca Santiago del Estero

**Fuentes periodísticas**

Agencia DYN

Diario El Tribuno de Salta

# **ARTICULOS LIBRES**

## **Técnicas de gubernamentalidad y degradación de derechos. Análisis de programas laborales en Argentina**

*Governmental technologies and degradation of rights.  
Analysis of work programs in Argentina*

**Gerardo Avalor**

(Conicet-UCC) – avallegera@hotmail.com

### **Resumen:**

El presente artículo discute los mecanismos y dispositivos de gobernabilidad entendidos como formaciones institucionales que han sedimentado con el tiempo y a partir de los cuales se canalizan y retraducen las demandas y luchas sociales en términos de derechos y en un lenguaje de ciudadanía. Para ello realizamos un recorrido a través del concepto de ciudadanía y el de trabajo como constitutivo de este, los dispositivos y mecanismos que se construyeron a su alrededor, y su posterior desmantelamiento y reemplazo por técnicas de gobierno que no hacen otra cosa más que precarizar la idea de ciudadano y de la política. Para ello analizamos el concepto de ciudadanía y salario, y el desguace del dispositivo salarial, relacionado luego con un complejo dispositivo de contención social como el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en Argentina.

### **Palabras Clave:**

Estado – trabajo – ciudadanía

### **Abstract:**

During the last two decades, the theories on latin-american social movements have been interpreting the complex relations between these movements and the political institutional spheres, in connection with the social and political transformations of the national states, the political parties, and the citizens' participation through their different organizations during the transition to democracy.

One of the collective action cases that offers the possibility to introduce these dimensions in the new regional conjuncture is the Organización Barrial Tupac Amaru, a social and political movement initiated at the end of the 20th century in San Salvador de Jujuy (Argentina).

In light of this case, the objective is to account for the transformations in the political regime of the Argentinian government during the last decade, in parallel with the changes manifested in the social mobilization of the country and the region.

### **Keywords:**

State - work - citizenship

Fecha de recepción: 1 de octubre de 2016

Fecha de aprobación: 30 de enero de 2017

## **1. Introducción**

El presente trabajo problematiza una serie de conceptos claves respecto de la “cuestión social” como el salario, la ciudadanía y el trabajo, desde una perspectiva biopolítica, esto es, asumiéndolos como dispositivos y tecnologías dispuestas sobre las poblaciones. En un primer momento efectuamos un extenso debate sobre el derrotero de esas concepciones y sus implicancia en América Latina, para posteriormente analizar, a partir de observar diferentes programas, normativas y políticas públicas, cómo esas tecnologías convirtieron al trabajo y la ciudadanía en registros diferenciales de sujetos. Para ello tomamos en consideración los programas Jefas y Jefes de Hogar en Argentina y planes complementarios que se incorporaron luego de su implementación. El periodo abordado es, en efecto, posterior a la crisis del año 2001, hasta la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH), dispositivo que no es analizado al conformar una matriz de contención y reconocimiento de las necesidades de la población, en parte o totalmente diferente a la matriz de los programas anteriores. En efecto, el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados ocupa el centro del análisis, en detrimento de otros programas que luego cobraron mayor fuerza, en tanto este es considerado el primero en el rubro con carácter semi-universalizante, número de beneficiarios y cobertura territorial. El programa es analizado a partir de las diferentes disposiciones gubernamentales (decretos y resoluciones ministeriales) que le dieron lugar. Se aplica sobre las mismas la técnica de análisis de contenido, para poder identificar aquellos elementos semánticos más significativos y que estructuran toda la trama discursiva de la problemática que aquí abordamos. Sin duda, los resultados son acotados, parciales, y requieren de mayores debates y nuevos casos para poner en discusión la clave de lectura que aquí ofrecemos. Sin embargo, una mirada sobre estos dispositivos y tecnologías nos permite hacer una crítica y reflexión sobre el modo en que son gobernadas las poblaciones del presente.

## **2. Derecho al trabajo - Derecho del trabajo**

En los distintos bloques históricos uno puede identificar y diferenciar claramente los factores de cohesión e integración social ante los cuales se organiza la vida cotidiana de los individuos. En consecuencia, la comunidad, el territorio, la religión, etc., operan como claros dispositivos de demarcación de fronteras, límites e identidades.

Vista de esta perspectiva, la desigualdad es en sí misma todo un dispositivo de poder, más que la resultante “indeseada” de procesos

confluyentes. El concepto dispositivo de poder refiere a los modos o parámetros dentro de los cuales los individuos pueden realizar “libremente” sus elecciones (Foucault, 2007); se trata, en definitiva, de los marcos dados por las condiciones materiales, sociales, jurídicas, tecnológicas, de organización, etc.

La particularidad de los dispositivos es que no determinan modos únicos de decisión y acción para los sujetos; sino que se trata de establecer condiciones que fijen fronteras a los comportamientos posibles. Ahora bien, en esta concepción de dispositivo, fijar fronteras implica tanto inhibir y limitar comportamientos posibles, como promover o incitar formas de acción, decisión y elección en los sujetos. Por ello, sus funciones son, en igual medida, restrictivas y productivas.

A finales del siglo XIX y sobre todo durante el siglo XX el “trabajo” como principal organizador y articulador de las relaciones sociales condensó una enorme cantidad de regulaciones y tensiones. Las resistencias que crecientemente se fueron organizando a su alrededor, ampliando las demandas a través de mejores salarios, coberturas sociales, defensa colectiva, representación sectorial, etc., activaron un proceso de paulatina regulación y contención de la diversidad que el mundo laboral empezaba a mostrar.

El Estado de Bienestar en un primer momento y la aplicación de políticas keynesianas luego de la crisis del 30, construyeron a su alrededor una impresionante obra de ingeniería social que favoreció la institucionalización de los conflictos, lo que implicó una traducción de la conflictividad social que circulaba a través de espacios no regulados por la estatalidad, hacia escenarios donde los dispositivos estatales operaban de manera directa o indirecta para desactivarla y traducirla en protesta dentro del sistema político (Avalle, 2013).

Esta traducción de la “lucha” *en* “protesta” es la principal operatoria de gobierno para garantizar la circulación, producción y reproducción de las relaciones de fuerzas de cada época, lo que implica establecer un modo específico de decir, operar y significar la conflictividad cotidiana. Como señala Deleuze (2005) son relaciones que cristalizan en “instituciones”, esto es, dispositivos que regulan el ambiente, modulan la acción, representan, clasifican y visibilizan.

La “forma Estado” constituye, en ese sentido, una sedimentación cuyas modulaciones expresan las relaciones imperantes en cada época. Siguiendo con Deleuze, el Estado es para Foucault “un efecto de conjunto o una resultante de una multiplicidad de engranajes y de núcleos que se sitúan a un nivel completamente distinto, y que constituyen de por sí, una microfísica del poder” (2005, p. 51).

La centralidad de esta institución reviste justamente en su capacidad para ordenar y regular las relaciones sociales a través de modos específicos de cada época histórica. La ciudadanía, un

concepto caro para la teoría social, no sólo asume un carácter analítico y normativo como señala Lavallo (2003), sino que se constituye en uno de los principales dispositivos de dominación e institucionalización de los conflictos sociales.

El concepto de ciudadanía moderna viene acompañado de los procesos de consolidación los estados nacionales, principalmente ante la necesidad de generar un sentido de pertenencia a un territorio y la “nación” que se eleva sobre él. Uno de los clásicos en la materia es la famosa conferencia de Marshall a mediados de siglo XX donde intenta sistematizar el concepto a partir de la experiencia inglesa. La adquisición progresiva de derechos –civiles, políticos y sociales– operaría como mecanismo de equilibrio ante las crecientes desigualdades de la estructura económica. Marshall sostiene que “existe un tipo de igualdad básica asociada al concepto de pertenencia plena a una comunidad –o, como debería decir, a la ciudadanía– algo que no es inconsistente con las desigualdades que diferencian los distintos niveles económicos en la sociedad. En otras palabras, la desigualdad del sistema de clases sociales puede ser aceptable siempre y cuando se reconozca la igualdad de ciudadanía” (1997, p. 301). Las críticas son numerosas y muy conocidas, pero no es posible transitar sobre este concepto sin al menos hacer mención a la propuesta marshalliana de ciudadanía.

Las pujas sociales y políticas en demanda de participación, representación e igualdad llevaron al autor a reconocer una serie de valores universales como atributos de la ciudadanía, asumiéndolos como derechos que constituyen a una comunidad política. Sin embargo, tanto la linealidad en su adquisición, como la persistencia de los conflictos sociales y la demanda de nuevos derechos ponen en tensión esta definición liberal de la ciudadanía.

Sin lugar a duda, el principio de subordinación política encuentra con los crecientes niveles de desigualdad social como principal obstáculo en las sociedades contemporáneas. Lo que esto pone en evidencia es la imposibilidad del ejercicio real de los derechos ciudadanos sin una igualdad de acceso a los mismos en términos de condiciones materiales de vida.

Por largo tiempo, fue el salario y consecuentemente el trabajo, uno de los principales dispositivos institucionales que permitieron regular la conflictividad social y la redistribución de los recursos hacia los sectores con menor participación en las economías nacionales. Sin embargo, la centralidad que ostentó durante el siglo XX esta tecnología de gobierno y control de los cuerpos (biopoder), al decir de Foucault, se vio desplazado y debilitado por nuevas formas de

gobernabilidad y gestión de los cuerpos (biopolítica), como el trabajo precario, a tiempo parcial, la pobreza, el desempleo, etc.<sup>1</sup>

El salario es la institución característica del estado social-interventor y el salariado la principal forma de inscripción de los sujetos en la estructura social. Castel (2006) señala que el salario no es una institución exclusiva de esta formación, sino que ha sido un mecanismo a través del cual se interpeló a distintos sujetos: el los siglos XVI y XVII constituyó en Europa la medida aplicada sobre un sector creciente de la población, los “supernumerarios inempleables”, los cuales eran inscritos en esta institución a modo de “asistencia”.

Las tensiones desatadas en el siglo XVIII en occidente pusieron de relieve el hiato existente entre economía y política, un espacio invisibilizado donde se ubicaba un número creciente de población: niños, ancianos, mujeres, etc. La situación de pauperización que los atravesaba conformó lo que luego se llamó “la cuestión social”. Ello se sumó a las crecientes tensiones existentes en el plano político y económico, o lo que es lo mismo, las relaciones entre individuo y régimen político, y las relaciones capital-trabajo. En este contexto, el salario pasó a operar como institución mediadora de esta última relación, y la extensión de derechos como mecanismo inclusión política.

Se identifican diferentes orígenes de estos dispositivos, pero su modalidad universal y no estigmatizante se inscribe en las políticas promovidas por la Alemania de Bismark en el último cuarto del siglo XIX, a diferencia de la “ley de pobres” inglesa, o la asistencia de la iglesia medieval. Estos dispositivos imprimieron una estructura rígida al Estado al materializarse en “derechos sociales” (asistencia sanitaria, social, a la vejez, niñez, juventud, pensiones, jubilaciones, prestaciones sociales, etc.). Esto implicó la universalización de determinadas coberturas, servicios y trasferencias en el marco del seguro social.

En Argentina, a finales del siglo XIX, la segunda ola de inmigraciones y movimientos internos de población a las ciudades modificaron la dinámica social, evidenciando las desfavorables condiciones estructurales de existencia que atravesaba a los sectores

---

<sup>1</sup> El concepto de biopoder Foucault lo introduce claramente en el Tomo I de Historia de la Sexualidad. Por el entiende la transformación del derecho a la vida y el derecho a la muerte que ostentaba el soberano en el dispositivo monárquico, por el ejercicio contemporáneo que hace el Estado de explotar al máximo una serie de técnicas para controlar los cuerpos y la población. La biopolítica, por su parte, es la gestión directa de esos cuerpos, sin mediaciones jurídicas ni normativas, para ajustarlos a los designios de las relaciones sociales contemporáneas (Foucault, 2002). Agamben (2004) reflexiona respecto de este segundo concepto, y señala que la biopolítica es directamente la administración de la vida, en el sentido de generar suficientes excepciones a la vida de unos, incluso la muerte, para la realización o existencia de la vida de otros.

dominados. Los primeros años del siglo XX se caracterizaron por una fuerte conflictividad social debido a las sucesivas crisis económicas. La llegada del radicalismo al gobierno modificó las relaciones políticas dentro del bloque dominante, pero la matriz económica se mantuvo intacta. La crisis del 29 marca el fin de la hegemonía de esta formación social, comenzándose a modificar las diferentes instancias de articulación de la estructura de dominación.

El salario y los sujetos a él vinculados pasarían a ocupar un papel central en el escenario político nacional. La extensa lucha por los derechos civiles y políticos del siglo XIX se vería desplazada en la primera mitad del siglo XX por la creciente confrontación social producto de los desequilibrios sociales. El advenimiento del peronismo institucionalizaría esta conflictividad mediante la universalización de los derechos sociales y una creciente participación del salariado en la economía. Eran los tiempos dorados del consenso del bienestar, sin embargo, las décadas siguientes encontrarían nuevamente a los asalariados en el centro de la escena, pero disputando en la puja salarial y demandando mejores condiciones de trabajo y estabilidad laboral.

Las reformas económicas operadas desde entonces fueron lentamente erosionando las condiciones del trabajo y su institución –el salariado– al desligar trabajo de seguridad social, estabilidad y ascenso social. El trabajo pierde, también, su representación como lugar de inscripción de los sujetos, de pertenencia a la sociedad, e incluso como espacio de constitución político-social de sujetos y luchas colectivas.

La matriz corporativa que había sellado por décadas el compromiso dominantes-dominados y capital-trabajo, se disuelve de manera dispar: así, mientras en lo político se mantiene y privilegia el régimen de representación de los partidos tradicionales; en lo económico opera una mercantilización y liberalización crecientes (Avalle y Ciuffolini, 2007).

Es específicamente este mundo el que se desregula más intensa y rápidamente sin que una nueva institución reemplace el antiguo salariado. Ciertamente es que un conjunto de nuevas prácticas se ponen en marcha como: pasantías, contratos temporarios, etc., pero ninguna alcanza en extensión, ni produce pautas nuevas de conductas, en todo caso son tratadas y percibidas como soluciones extraordinarias y temporarias al problema del desempleo.

La pérdida de centralidad del salariado como organizador de la vida social y dimensión que concentraba las demandas sociales permitió identificar otro tipo de reivindicaciones antes opacadas. En este marco se inscriben una serie de discusiones que comienzan a

teorizar sobre la ciudadanía contemporánea, pero con “calificativos”.<sup>2</sup> Las crecientes demandas sociales, con fuerte arraigo en los sedimentos culturales, hicieron de este concepto un espacio para el reclamo por la diferencia, el multiculturalismo, la discriminación positiva, etc. Este ejercicio de conversión puso en cuestionamiento dos principios fundamentales sobre el que se asentó la definición moderna de ciudadanía: el origen o legitimidad de los derechos obtenidos y el principio de universalidad<sup>3</sup> como criterio normativo para determinar las demandas. Ello puso en tensión a su vez el principio de representación de la ciudadanía en regímenes democráticos, asentado sobre la sumatoria de intereses sociales en detrimentos de las diferencias.

En su emergencia, las luchas populares revitalizan no sólo la condición radical de la ciudadanía, sino también la defensa del espacio público y común como la condición más esencial de la democracia. Más allá de cuáles sean sus objetivos y su éxito respecto del sistema, las luchas se proponen como acontecimientos democratizadores. Ellas devuelven el carácter polémico a las cuestiones comunes y reivindicán la política como el espacio en que los desacuerdos deben dirimirse. Como explica Rancière, democrática es aquella acción que “sin cesar arranca a los gobiernos oligárquicos el monopolio de la vida pública, y a la riqueza, la omnipotencia sobre las vidas” (1996, p. 136).

Esta capacidad de otorgar un status determinante y fijo es el que critican algunas perspectivas cuando afirman que el efecto universalizante de la ciudadanía no reconoce las diferentes identidades y afiliaciones de una persona; no permite que un individuo sea al mismo tiempo “ciudadano”, pero también “mujer” o “gay”; y sus propiedades de igualdad sólo se refieren a hombres blancos, cristianos, occidentales y heterosexuales. Por ello, entre sus propuestas figuran la ciudadanía diferenciada (Young, 1996), o una ciudadanía multicultural (Kymlicka, 1996), o, incluso, algunos matices de las demandas por el reconocimiento (Fraser, 1997). Afirmando una identidad grupal, el objetivo de estas posiciones radica en lograr una serie de “derechos o políticas especiales” para estos grupos en pos de achicar la distancia que los separa con los sectores aventajados.

Sin embargo, estas perspectivas enfrentan una serie de problemas. De manera breve, desconocen, por un lado, que las características diferenciales o particulares de un grupo son, antes que diferencias, relaciones de desigualdad y exclusión que han sido

---

<sup>2</sup> Ver por ejemplo Kymlicka (1996), Fraser (1997), Young (1996), Laclau y Mouffe (2006).

<sup>3</sup> Young destaca una doble acepción del término “universalidad”: “la universalidad defendida como general en oposición a lo particular (...) y la universalidad en el sentido de leyes y reglas que enuncian los mismo para todas las personas y que se aplican a todas de idéntica forma” (1996, p. 99).

históricamente construidas. Por otro lado, también abandonan la ligazón entre diferencia e igualdad, lo que confluye en una especie de tolerancia a las diferencias, siempre y cuando no se articulen de alguna manera al reclamo de igualdad y de inclusión. De esta manera, la “cuestión de la diferencia” omite los procesos de exclusión (que involucran la insatisfacción de necesidades mínimas en términos de trabajo, salario, salud, educación, vivienda, etc.) en favor de reivindicar primariamente procesos de disolución de antagonismos clásicos (negro-blanco, hombre-mujer, homosexual-heterosexual, etc.) (Ciriza, 1999).

Ello acontece en un marco donde los principales antagonismos aglutinadores de masa se ven cuestionados en términos político-ideológicos. La diferencia de clases y el antagonismo entre estas son desplazados por paradigmas posmodernos donde las diferencias culturales, raciales, de género, edad, etc., se posicionaron como dominantes. En consecuencia, los partidos políticos como mecanismos canalizadores de los antagonismos se mostraron obsoletos, o al menos dificultados para permear ese tipo de demandas, sobre todo en un primero momento.

En este marco, dos posibles esferas de discusión sobre ciudadanía se configuran en el escenario contemporáneo. Siguiendo a (Lavallo, 2003) por un lado están, en el plano de las singularidades en el espacio político, las políticas de la diferencia que denuncian los excesos de universalismo de la ciudadanía como categoría sociopolítica (Rosanvallon, 2004); por otro lado, en el marco de las crecientes reformas estructurales impulsadas por los estados nacionales, el concepto ha asumido el carácter de categoría normativa capaz de redefinir los términos de la solidaridad social (Dagnino, 2006).

En consecuencia, el término comienza a sufrir un estiramiento semántico que permite hoy afirmarlo como categoría más allá de su definición de mero estatus jurídico. Hoy, incluso, los debates giran en torno a conceptos como justicia (Fraser, 1997) y democracia (de Sousa Santos, 1998).

Sin embargo, el acrecentamiento de la desigualdad social, y el desarrollo de centros económicos productivos en detrimento de otros territorios, regiones o continentes comenzó a generar un escenario de relaciones donde la exclusión se tornó la característica más visible. Las disparidades estructurales generadas por la globalización no sólo se vieron reflejadas entre regiones ricas y regiones pobres, sino en crecientes polos de pobreza dentro de los mismos centros de poder económico mundial. En consecuencia, más que reproducir un creciente distanciamiento entre las políticas sociales y culturales o políticas de reconocimiento y políticas de la igualdad, como señala Fraser (1997), resulta necesario asumir que las desigualdades sociales

(económicas, políticas y culturales) son producto de las relaciones sociales antes que un problema de identidad y cultura.

En consecuencia, la crisis o desmantelamiento de los mecanismos de regulación de la conflictividad laboral fueron acompañados por crecientes índices de desocupación y pobreza, y simultáneamente se instalaba en el espacio social el individualismo y la responsabilidad individual ante situaciones estructurales, mecanismos que erosionaron la fortaleza de los lazos de solidaridad existentes.

Al mismo tiempo, ese dispositivo de gubernamentalidad (Foucault, 2007) elaboró una estrategia de represión y desarticulación de las redes establecidas en el campo social que empujó a numerosos sectores de la población a desvincularse de los espacios laborales y sus mundos de interacción cotidiana, para resignarse a un estilo de vida signado por la miseria y la marginalidad. Particularmente buscó desactivar las experiencias organizativas de los sectores populares y combativos, y su capacidad de resistencia frente a las disposiciones dominantes, para de ese modo operar de manera directa sobre la estructura económica y política de estas regiones.

En ese sentido, el individualismo y la seguridad fueron mecanismos claves que vinieron de la mano del discurso neoliberal que instaló y legitimó el desmantelamiento de los derechos sociales. Como señaló Quijano (2002) el neoliberalismo se instaló tan feroz e intensamente en toda la región que terminó naturalizándose y convirtiéndose incluso en un componente del sentido común.

Particularmente, las transformaciones del mercado y la fuerza de trabajo en las últimas décadas del siglo XX reflejan un cambio significativo en su estructura. Lo que interesa destacar no es ya un tipo de trabajo predominante, sino las características estructurales que comparten las diversas modalidades productivas e improductivas del mismo y que homogeneizan o encuentran denominador común ante tanta heterogeneidad. Estas son, en términos generales, la precariedad, la informalidad y la desocupación.

### **3. Dispositivo salarial y ciudadanía**

En cuanto dispositivo de poder, la ciudadanía ocupa un rol central en la “era de la democracia”. Ella no sólo determina el estatus de los sujetos, sino que es también el lugar desde donde se organizan e instituyen específicas relaciones sociales –paradigmáticas, en este sentido, son las relaciones de mando y obediencia, y las de compra y venta de fuerza de trabajo-. Es su consagración como campo de “circulación universal a partir de la instauración de un criterio formal de igualdad” (Ciriza, 1999, p. 1), que este dispositivo puede esconder y reproducir un orden de jerarquía y exclusión. Ya lo expuso

Marshall en su clásica conferencia a fines de la década del 40', la ciudadanía ofrece un sustrato de igualdad sobre la cual se construye luego toda una estructura de desigualdad.

El desmantelamiento de estos mecanismos y dispositivos de regulación social-salarial a partir de los años 70 en occidente trajo como correlato una paulatina atomización y ruptura de lazos solidarios. Las sucesivas crisis por las que atravesaron los diferentes países de América Latina desde esa fecha evidenciaron los progresivos niveles de desigualdad generados en la región.

Sin embargo, los años finales del siglo XX en América Latina comenzaron a ser testigos de crecientes manifestaciones de resistencia e insurgencia que denunciaban y se oponían a este modo de dominación y explotación, y lo denunciaban desde sus vivencias más próximas, organizaban esa resistencia a partir de la cotidianeidad de la subsistencia. Y en este sentido, el trabajo continuaba estando como el principal factor de disputa y enfrentamiento. La pobreza alcanzó niveles históricos en Argentina en el año 2002<sup>4</sup>, acompañado con niveles de desocupación tampoco registrados con anterioridad. De modo que el mundo del trabajo y los mecanismos de inclusión con que operaba el mismo sistema mostraban sobre todo las consecuencias expulsivas de su accionar.

La inestabilidad laboral y los altos índices de desempleo dieron lugar a dos dispositivos centrales, el miedo y la resignación, quienes jugaron como elementos claves para someter a los trabajadores a condiciones desfavorables de trabajo, a la vez que la amenaza constante de engrosar las filas de desempleados jugó como un factor disciplinante que llenó de anacronismos a las luchas sociales.

En Argentina durante los 90 las reformas del marco normativo laboral han sido muy significativas. Desde 1989 se sancionaron las leyes de Reforma del Estado y Emergencia Económica que habilitaron al ejecutivo a reformar el sistema tributario, recortar el gasto público, privatizar empresas, y liberalización del sistema comercial. A ello se le agregó en 1990 mediante el decreto n° 2476 la desregulación de precios, comercios y mercados financieros (Murillo, 2008).

Si bien la estabilización macroeconómica restituyó el poder adquisitivo de los salarios, la apertura y desregulación de los mercados atentó contra los puestos de trabajo. La ley de convertibilidad restringió aun más la intervención estatal en los mercados, y los aumentos salariales quedaron atados a los aumentos de productividad y restringidas las acciones de sindicales en defensa del salario (Decreto n°1334/91). Ese mismo año se creó la Ley de Empleo (n° 24013) que contemplaba la contratación temporal de trabajadores y se limitaron las compensaciones por riesgo de trabajo (Ley n° 24028).

---

<sup>4</sup> Ver Indec (2002) series temporales de indigencia y pobreza.

En el año 1993 se desreguló la negociación salarial, pero sólo se podría llevar a cabo de manera descentralizada y por empresa (Decreto n° 470). En 1995 se incorporó la figura del período de prueba en la contrato de trabajo (Ley n° 24465) y la flexibilidad salarial y de contratación para el caso de las Pymes (Ley n° 24467 y Decreto n° 146/99). En 1998 se flexibilizan aun más las condiciones de contratación y se declara la caducidad de los convenios colectivos (Ley n° 25013). En el año 2000 se extiende el período de prueba y se amplían los beneficios de contratación que rige para las Pymes (Ley n° 25250).

Semejante contexto impacta de manera dramática sobre los regímenes de gobierno, afectando su legitimidad y gobernabilidad. Al respecto, los datos de Latinobarómetro para el año 2008, destacan que es mayoritaria tanto la percepción de que se gobierna para los intereses de unos pocos y no para la mayoría (70%), como también el porcentaje de latinoamericanos a quienes no les importaría un gobierno no democrático si éste puede resolver los problemas económicos (53%). De esta manera, la alianza con la democracia incluye inevitablemente una promesa de igualdad, y con ello, entramos en una gran discusión acerca de sus implicancias, condiciones y alcances.

La nueva condición de desempleo y empleo precario como fenómenos masivos y estructurales, y su impacto en la construcción de nuevas subjetividades, sólo puede comprenderse acabadamente si al principio clasificatorio de capital-trabajo se lo complejiza y redefine en el par inclusión-exclusión.<sup>5</sup> Pues, a diferencia de lo que sostienen autores como Rosanvallon (2004), advertimos que es en esa condición de exclusión donde se efectúa un nuevo proceso clasificatorio, construido en la lucha desde la precariedad (Ciuffolini, 2008).

En este sentido, el horizonte igualitario en nuestra región es cada vez más difuso y lejano. No obstante, el desencanto producto de esa “igualdad inhallable” -que no es más que el resultado de la oposición entre la igualdad representada y la igualdad ausente, como afirmó Baudrillard (1970)- ha vuelto a encender las luchas y conflictos, ha devuelto el contenido contencioso a la política, ha impulsado procesos de impugnación de las estructuras institucionales y legislativas y ha centrado el problema en los modos “posibles” del orden democrático.

Los ejemplos abundan: amplios sectores de mujeres, de distinta pertenencia étnica y socioeconómica, debaten su lucha por la

---

<sup>5</sup> Cabe señalar que este binomio -a diferencia de lo que sucede en los países donde el Welfare State ha sido un modelo consolidado- no es nada novedoso en América Latina, la historia del subcontinente podría contarse en los términos de la tensión irresuelta entre estos dos polos.

igualdad de género en el trabajo, en la familia, en la escuela, en los ámbitos sanitarios, en la vida política; los movimientos de desocupados reivindican su derecho al trabajo o a la vivienda digna en medio de amenazas de despidos y desalojos; movimientos indígenas reivindican derechos territoriales cuyas implicancias trascienden cuestiones jurisdiccionales y administrativas para alcanzar aspectos sobre autonomía y autodeterminación colectiva; minorías sexuales que pugnan por inscribir el tema de la sexualidad y las relaciones amorosas entre los límites al ejercicio de una ciudadanía plena; las discusiones en torno a los privilegios del clero católico en la legislación y en las instituciones de la vida social tampoco se ve exento de los debates sobre igualdad y equidad.

Uno de los rasgos en común de estas luchas es que en sus demandas y reclamos utilizan un lenguaje de derechos que remite a su condición de ciudadanos. El reconocimiento y la reivindicación de un sujeto de derechos frente a un determinado poder es lo que una y otra vez da forma y base a los discursos, documentos y proclamas. La idea de ciudadanía como pertenencia a una comunidad, tal como la había definido el clásico texto de Marshall (1997), se retoma y se actualiza con nuevos matices y significados, echando por el suelo el giro individualista y consumidor que esta noción adquiere bajo las transformaciones económicas del tipo neoliberal.

Como bien señala Cheresky, en América Latina la expansión de los regímenes democráticos pos dictaduras vino asociado con una “referencia creciente a la ciudadanía, expresión inusual en el pasado y que desde los ochenta adquirió nueva significación en el mundo y en particular en Latinoamérica. Era el síntoma de que la conflictividad política en términos de intereses y las luchas por la igualdad en los diferentes ámbitos no podían ser disociadas de una conciencia de derechos que situaba a los individuos en su vida pública como protagonistas y sustentos de la legitimidad, en detrimento de líderes o vanguardias providenciales, y que restituía la libertad política como un principio indisoluble de otros vigentes” (2006, p. 72).

#### **4. Dispositivos y mecanismos de regulación de la conflictividad laboral: los planes sociales en Argentina pos 2001**

En el marco de la crisis institucional, política, económica y social que atravesó al país en el año 2001, se diseñaron una serie de políticas que intentaron comprender y atender las problemáticas generadas por la desigualdad: desocupación, pobreza, precarización, etc.

En este apartado nos proponemos asumir e indagar de manera breve estas iniciativas de políticas y las que le sucedieron como tecnologías de gobierno que regulan el derecho al trabajo y donde

operan una serie de mecanismos que capturan las demandas sostenidas por las luchas y las traducen a formas institucionalmente previstas que integran y fragmentan la demanda. La intención es someter estas conjeturas al juego de interpretaciones que abre el concepto de ciudadanía.

Como señalamos, aquellas reivindicaciones y demandas que se inscriben en un marco imaginario de “derechos”, no sólo padecen la apropiación de los modos en que esa demanda se nomina, sino que es resignificada en términos de asistencia y obligaciones. En este sentido sostenemos que el derecho al trabajo se vuelve diferencial, pero no en términos de reconocimiento, sino a través de la inscripción degradada de sujetos que resisten a la noción abstracta que esas categorías proponen.

Luego de la crisis de 2001 se generó en Argentina un enorme dispositivo de contención social de carácter universalista a diferencia de los dispositivos focalizados de los 90, a pesar de que representó en gran parte una continuidad respecto de los programas estatales de empleo transitorio propios de la década del 90’ que se focalizaron en quienes iban quedando al margen del mercado laboral y a la vez tenían dificultades para reincorporarse. Muchas de las falencias que más se han marcado con respecto al Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJyJHD) son propias de aquellos programas focalizados y asistenciales.<sup>6</sup> La implementación del programa alcanzó a 2.000.000 de beneficiarios en menos de 6 meses. Su puesta en práctica requería de la articulación de diferentes actores sociales y políticos de los distintos niveles territoriales, más la presencia de los beneficiarios. El plan operó sobre la unidad familiar, dirigidos al jefe de hogar, y requería contraprestación por parte del beneficiario, e inclusión de la familia en el sistema educativo y de salud (Castro, 2009; Freyre, 2013; del Tronco, 2005).

En ese momento, la implementación del programa fue inseparable del discurso de emergencia económica que se había instalado en el país; así lo reconocía el mismo decreto reglamentario al incluir en uno de sus considerandos la “emergencia en materia social, económica, administrativo, financiera y cambiaria” (decreto PEN 565/02). Este carácter de emergencia, sumado a la previsión de una fecha de finalización en la aplicación - en principio, hasta el 31 de diciembre de 2002 - mostraban la naturaleza transitoria y coyuntural con la que aparentemente fue pensado. Sin embargo, muy pronto se desprendió de este perfil transitorio para convertirse en aspecto central de la política de los gobiernos siguientes, bajo mínimas modificaciones de funcionamiento.

---

<sup>6</sup> Ver Petras y Veltmeyer (2005), Arcidiácono (2005) Di Leo (2004), Lucero (2006), Modolo (2004), Levy (2005).

Antes de iniciar con algunas interpretaciones y reflexiones al respecto, es importante describir algunos aspectos llamativos sobre este programa, y otros que se le anexaron en los años siguientes.<sup>7</sup>

El beneficiario del PJyJHD debía reunir las siguientes condiciones: Ser argentino, nativo o naturalizado, o extranjero radicado en el país; Ser jefe o jefa de hogar y encontrarse en situación de desocupación; Tener al menos un hijo menor de 18 años, o haberse encontrado en estado de gravidez al momento de la inscripción, o tener hijos de cualquier edad con discapacidad; Los hijos en edad escolar deberán ser alumnos regulares; Los hijos deben cumplir con el calendario de vacunación obligatorio; Todo beneficiario titular percibe una suma mensual.- en forma directa e individual. A cambio deben realizar contraprestaciones para la cual deberán tener una dedicación horaria diaria no inferior a cuatro (4) horas, ni superior a seis (6). (Decreto reglamentario 2002, del Poder Ejecutivo Nacional).

Es Inscripto bajo el marco de “el derecho familiar a la inclusión social”, pretende Universalizar el plan para garantizar un mínimo ingreso mensual a todas las familias: es una ayuda; permite la reinserción y finalmente se le define como “una política de contención” (Resoluciones del Ministerio de Trabajo de la Nación de 2008).

La normativa que regula el plan Jefes define claramente su estructura: es un dispositivo de asistencia económica que busca contener la situación (temporal) de carencia en que se encuentra un “amplio sector” de la población, producto de una “crisis económica y estancamiento productivo”. En términos positivos reconoce la transformación que operó en la estructura familiar en los últimos años y considera la posibilidad de que las mujeres sean consideradas Jefas de Hogar. El 70% de ellas luego conformaron el padrón de beneficiarios a nivel nacional.

---

<sup>7</sup> -PROGRAMA MÁS Y MEJOR TRABAJO: Generación de las calificaciones requeridas por regiones y ramas de actividad, fortaleciendo el entramado productivo a nivel local. Ejecución de acciones orientadas hacia la inclusión social y laboral de los trabajadores, afectados por el desempleo y la precarización laboral, mediante el desarrollo de sus capacidades y competencias para mejorar sus condiciones de empleabilidad.

-SEGURO DE DESEMPLEO: Su objetivo es apoyar la orientación y la búsqueda de empleo de los trabajadores asalariados desocupados beneficiarios del Seguro por Desempleo. Al mismo tiempo, los operativos están destinados a controlar la condición de desocupados de los beneficiarios del Seguro por Desempleo, y la actualización de sus competencias laborales y en su inserción laboral.

-PROMOCION DEL AUTOEMPLEO: Este programa está destinado a facilitar la inserción laboral de los trabajadores desocupados del Seguro de Capacitación y Empleo a partir del desempeño de un oficio o el desarrollo de un emprendimiento de carácter individual o asociativo.

Este plan reconoce y se inscribe dentro del “derecho familiar a la inclusión social”. El mismo supone que a través de la regulación que prevé, conduce a toda a la unidad familiar a vincularse al sistema de salud, educación y laboral, de modo tal que vuelvan a estar contenidos. No obstante, el estar justificado mediante un derecho, interpela al individuo como titular de derechos, si bien carentes, reconocidos, y por tal se erige como dispositivo de inclusión, pero las condiciones que genera son extremadamente precarias, de modo que la inscripción del individuo en términos de ciudadanía no es otra cosa que una inscripción degradada de los sujetos en este concepto.

Podríamos decir, entonces, que el plan Jefes representó un viraje discursivo en términos de legitimación de políticas públicas: efectivizaba un nuevo derecho, el “derecho de inclusión social”<sup>8</sup>. Esta nominación se hace eco de algunas tendencias promovidas por organismos internacionales desde la década de los 90 sobre la incorporación de una perspectiva de derechos humanos en el diseño y gestión de acciones estatales.<sup>9</sup>

En este sentido, la estrategia se sitúa en promover políticas de reducción de la pobreza enroladas en el denominado “enfoque de derechos” para el desarrollo sustentable. Según Campos et. al. (2007), este enfoque considera que el marco conceptual que brindan los derechos humanos como derechos legitimados por la comunidad internacional, ofrece un sistema coherente de principios y pautas aplicables en las políticas de desarrollo. Dentro de esta línea, los derechos humanos son pensados como un programa que puede guiar u orientar las políticas públicas de los Estados y contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas. Más allá de la coherencia o no del plan con esta línea de derechos humanos, es sin duda este status de “Derecho de Inclusión Social” lo que marca su sello distintivo, y al mismo tiempo, su centro de sentido, su fuerza retórica y su posibilidad de perpetuación.

Sin embargo, ni en su calidad de derecho, ni en su calidad de incluyente el plan logra mostrarse como una adecuada política social de transformación de las relaciones sociales existentes y garantizar el acceso de los grupos excluidos a una estructura de instituciones sociales básicas (salud, educación, trabajo, previsión social, etc.), lo

---

<sup>8</sup> El PJJHD se publicitó con la frases “Es tu derecho, ejercelo”, “No es un regalo, es un derecho”.

<sup>9</sup> En este sentido, el primer párrafo del Decreto 565/02 creador del PJJHD afirma que “en cumplimiento del mandato del artículo 75 inciso 22 de la constitución Nacional por el cual se otorga rango Constitucional a todos los tratados y convenciones sobre derechos humanos y en particular al Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales de las Naciones Unidas, se reconoce el derecho familiar de inclusión social”.

que nos llevará a pensar en su carácter meramente contenedor del conflicto social.

Efectivamente, las resoluciones del Ministerio de Trabajo del año 2008 reconocen que aquello que en el 2002 se lo denominó como “derecho a la inclusión” no fue otra cosa que una “política de contención”. Sin embargo, lo más preocupante no es esta conclusión sabida por todos, sino el contenido y el formato en que han sido diseñados los planes sociales y laborales posteriores al año 2002, y que operaron de manera articulada con el PJyJHD hasta su reemplazo por el Plan Familia y el Argentina Trabaja, y finalmente un giro considerable con la sanción de la Asignación Universal por Hijo (AUH).<sup>10</sup>

La lucha de los movimientos piqueteros en los 90 disputaba principalmente el sentido de la interpelación estatal hacia su sector: no eran desempleados como lo consideraba el Plan Trabajar desde el año 1995, cuya cobertura era mínima ya que consideraba que la población afectada por el desempleo era muy reducida y la situación era circunstancial.

La demanda piquetera se organizaba en torno al concepto de “trabajador desocupado” denunciando que la situación que los atravesaba había llegado para quedarse, y que incluso contenía dentro de sí a más de una generación desafectada del mundo laboral (Avalle, 2010).

La extensión del PJyJHD también se inscribía en este marco, si bien consideraba la necesidad de la inclusión social, reconocía el carácter expulsivo de toda la institucionalidad generada por el modelo de acumulación neoliberal de los 90.

Los planes que surgieron posteriormente destinados a fortalecer el accionar del PJyJHD reconocen la existencia de una población estructuralmente desocupada que demanda inclusión en el mercado laboral. Es más, los interpela directamente como “trabajadores desocupados”, pero los mecanismos que diseñan y su operatoria construyen un “trabajador desocupado” completamente diferente al que fuera definido por los movimientos piqueteros.

Reconoce la condición de trabajador del sector al que se dirigen, pero considera que la situación de desocupados es consecuencia de un mercado laboral que demanda capacidades y calificaciones ausentes en esos sujetos. De ahí que el PJyJHD esté enfocado a mejorar las capacidades de *empleabilidad* de los trabajadores desocupados, idéntico al seguro de desempleo, que se considera como una asistencia temporal y restringida para el mismo sector, aplicable durante el tiempo de desempleo y capacitación.

---

<sup>10</sup> Respecto al cambio de matriz en el diseño de programas sociales ver, entre otros, el trabajo de Arcidiácono, Barrenechea y Straschnoy (2011) y Cogliandro (2010).

Y por otro lado el Plan de Promoción de Autoempleo para sectores desocupados parte de una lógica similar al suponer que el problema reside en la ausencia de capacidad para volver “empleable” a los sujetos desocupados, a los cuales se los capacita para desarrollar proyectos productivos autónomos, lo que reduce la demanda al sistema laboral integrado y al mismo tiempo promueve formas de trabajo informal, precario y flexible, sobre la base de la auto-sustentación.

Más allá de la pertinencia o no de estas interpretaciones, la objeción central que puede hacerse es que se asumen como naturalizadas aquellas calificaciones a partir de las cuales se localizan individuos en determinadas categorías, posiciones y relaciones. Las desigualdades categoriales, como propone Tilly (2000) no son conjuntos específicos de personas o atributos inconfundibles, sino relaciones sociales estandarizadas y móviles. Son, en definitiva, construcciones sociales poderosas que edifican un orden material y normativo que define posiciones, jerarquías, relaciones, etc.

## **5. Algunas reflexiones**

La creación de mecanismos tendientes a resolver las crecientes demandas sociales vinculadas a la inclusión social y el trabajo operaron bajo una lógica que en mucho se distanció de las políticas de reconocimiento de la diferencia. Lo que se reconocía en su puesta en funcionamiento no era una condición desde la cual el sujeto demandante reclamaba del estado un trato especial, sino la incapacidad de aquellos dispositivos universales como el salario, dentro del mundo del trabajo, de contener a un número significativo de la población y en consecuencia excluido de ese derecho social.

Y no sólo reconocía el rasgo principalmente excluyente de esa formación social, sino la incapacidad de los mecanismos asociados al salario de seguir conteniendo y respondiendo a las demandas sociales. La salud pública, la educación, las prestaciones sociales, etc., todas ellas se vieron directamente afectadas en un modelo de sociedad donde el régimen de mercado fue la lógica de intercambio imperante.

Como señala Lavallo (2003) el concepto de ciudadanía ha mostrado mayor flexibilidad en la práctica que en la teoría. El principio universal de los derechos se ha visto en numerosas ocasiones atenuado por el reconocimiento de derechos corporativos, o mecanismos diferenciales de representación de intereses en la esfera política. Así como también el incremento de políticas afirmativas, el reconocimiento de autonomías intranacionales, etc.

Sin embargo, muy diferente es el caso cuando esos derechos, esas políticas, esas excepciones, convalidan formas degradadas de los derechos, como el caso del desempleo, la precarización, etc. Más que

una ampliación de estatus, es una inclusión degradada de un número creciente de la población en la categoría de ciudadano o, dicho de otro modo, es la creación de un doble estándar de ciudadanía, como ciudadanos de segunda clase.

En este sentido Garretón (2006, p. 52) observa una doble conceptualización de la categoría ciudadano: por una lado aquella asociada a la posesión de derechos, “ciudadanías institucionalizadas clásicas”, que pareciera perder contenido frente al debilitamiento de sus instituciones y organización; y por otro lado, las “ciudadanías imaginadas o deseadas”, aquellas producto de reivindicaciones de cosas que se sienten como derechos, pero que no está claro que sea el estado quien pueda otorgarlos o reconocerlos.

En este contexto, la concepción de ciudadanía en la región se vio sometida a numerosas tensiones y apropiaciones. Si bien con el regreso de la democracia pasó a formar parte de las demandas y reivindicaciones de numerosos movimientos populares y políticos, bajo la necesidad de combatir las desigualdades generadas por la estructura económica y el acceso al espacio público, y sirvió de orientación para la transformación de numerosas prácticas culturales que reproducían esas desigualdades, fue la misma derecha neoliberal quien se reapropió de ese concepto y lo retradujo en términos de igualdad de derechos en el acceso al mercado y la creciente integración al mismo.

En consecuencia, como señala Dagnino (2006), no sólo constituye hoy un concepto en el cual encuentran justificación numerosas luchas, sino también una bandera desde la cual discutir y promover, no una ampliación de los espacios públicos, sino una redefinición de los principio que imperan esos espacios y constituyen lo político.

Los sujetos colectivos que encarnan estos combates no se identifican con el ciudadano de los textos constitucionales, ni con identidades preestablecidas por determinadas relaciones sociales; sino, por el contrario, se constituyen en sujetos, y más aún, sujetos políticos, a partir de visualizar el intervalo que los separa de ellos. Esto importa reconocer que la ciudadanía no es un ámbito que requiera trascender los intereses particulares o afiliaciones previas en pos de una perspectiva general, porque los sujetos no son primero negros o mujeres y, luego, ciudadanos, o viceversa. Al contrario, es en el reconocimiento de la experiencia opresiva más inmediata de ser pobre, desocupado, mujer, joven que el sujeto se reivindica ciudadano, portador de una igualdad que permanentemente se le niega.

En consecuencia, no hay ningún “dilema de la diferencia” (Young, 1996). Este refiere a la paradójica situación de los grupos “diferentes” en cuanto, por un lado, niegan que existan diferencias esenciales entre las diferentes categorías de grupos, y por otro,

necesitan afirmar que la aplicación de un igual tratamiento a esas categorías “diferentes” acentúa las desventajas. Este argumento confunde dos momentos o contextos de igualdad: en el primero (“todos los grupos son iguales”), se refiere a la igualdad de una sociedad sin relaciones de desigualdad y exclusión; en el segundo (“Igual tratamiento a grupos desiguales acentúa la desigualdad”), refiere a la igualdad en la aplicación de la ley, pero omite que esa misma ley, en tanto dispositivo de poder, es la más firme estructura que sostiene todo un entretejido de desigualdad en nuestros sistemas democráticos actuales. La estructura legal contiene, sin necesidad de una aplicación diferenciada, un orden desigual. Por lo tanto, no estamos hablando de la igualdad que existiría en una sociedad sin exclusión, tal como se entiende en el contexto inicial.

El reconocimiento de esa distancia conforma así el sustrato conflictivo que da lugar y desde el cual se piensan las luchas (Ciuffolini, 2015). En otras palabras, éstas se plantean como una instancia de disputa con la condición de ciudadanía, aunque es también desde la posición de ciudadanos que las luchas son posibles. Como explica Rancière (1996), un sujeto político es aquél que se define siempre por un intervalo entre identidades, sea que estén determinadas por relaciones sociales o por categorías jurídicas. Así, las luchas son de aquellos que no tienen los derechos consagrados a todos los ciudadanos o no participan de la vida colectiva, pero que con su acción ejercen o demuestran que sí los tienen.

La estrategia principal de las luchas desde los márgenes consiste en la introducción del conflicto en la noción de ciudadano. Si el lenguaje de la ciudadanía permitió definir relaciones sociales bajo el supuesto que existen consensos posibles, que desplazan al conflicto y lo muestran como un simple choque de intereses diversos; el lenguaje que las luchas proponen adopta un carácter diametralmente opuesto. Éste parte del reconocimiento de la existencia de relaciones sociales asimétricas, que delinean campos de acción desiguales e inherentemente conflictivos. Por lo tanto, postulan la necesidad de politizar la ciudadanía, como una categoría cuyo componente radical da lugar a la disputa por los derechos.

La des-efectivización de la ciudadanía como un código igualitario de inscripción, se traduce de inmediato en una experiencia de la indefensión, de vulnerabilidad y desnudez. Se trata de ese riesgo de fragilización que conllevan las situaciones de desigualdad, donde “todo se hace indeterminado y cada uno debe organizar su vida de manera más precaria y solitaria” (Fitoussi y Rosanvallon, 2003, p. 39). En estas condiciones, el orden social desprovisto del orden de los derechos, visualiza la discrecionalidad de los imperativos económicos, sociales y políticos que operan en la configuración de lugares y asignación de atributos para individuos y grupos, así como también

los accesos diferenciales al conjunto de bienes y servicios. Y entonces, la experiencia de desigualdad se reconoce dentro de una conflictividad inherente a una estructura de relaciones sociales en un momento determinado.

En definitiva, este modo de operar de la estatalidad, ese modo de regulación de la vida social y política y contención de la conflictividad social constituye una *ciudadanía degradada*, o ciudadanos de segunda categoría que el sistema antes excluía y ahora lo inserta a través de un mecanismo de inclusión precaria, pero los arroja a los márgenes del mismo sistema. Aquella conflictividad que escapa a esta traducción se la contiene a través de otro mecanismo que es la penalización de esa resistencia, se judicializa el conflicto (Ciuffolini, 2006).

Más aún, como explica Svampa (2005), estos procesos de mercantilización de los derechos importan tanto el declive y la fragmentación (política y social) de la ciudadanía, como también la legitimación generalizada de modelos de ciudadanía restringidos, que no posee alcances universalistas ni aspiraciones igualitarias. Desde los márgenes de la ciudadanía, la percepción que se tiene de los derechos es la de un orden exclusivo y preferencial que sólo alcanza a determinados segmentos de la población.

## 6. Bibliografía

- Agamben, G. (2004). *Estado de excepción*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo.
- Arcidiácono, P. (2005). Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y Trueque: ¿el trabajo como vía para la inclusión social? *V Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo, Red de Estudios del Trabajo*: Uruguay, 18 al 20 de abril. En <http://www.icesi.edu.co/ret/documentos/Ponencias%20pdf/001.pdf> [Fecha de consulta: 3-12-08]
- Arcidiácono, P; Barrenechea, V. C; Straschnoy, M. (2011). La asignación universal por hijo para protección social: rupturas y continuidades, ¿hacia un esquema universal?. *Margen: revista de trabajo social y ciencias sociales*, no 61, p. 3-16.
- Avalle, G. y Ciuffolini, M. A. (2007). Piquetes y clases: la metamorfosis de la esfera pública. *XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS)*. 13 al 18 de agosto. Guadalajara, México.
- Avalle, G. (2010). *Las luchas del trabajo: sentidos y acciones de docentes, meretrices y piqueteros en Córdoba*. Tesis de Maestría en Sociología. Serie Thesys. EDUCC: Córdoba.
- Avalle, G.. (2013). A tradução contemporânea das demandas populares (ou do conflito que emerge do universo popular) nos espaços públicos: o caso do Córdoba, Argentina. En Bonelli, M.G y Díaz de Landa, M. (coord.) *Sociologia e Mudança Social no Brasil e na Argentina*. Sao Carlos: Compacta Gráfica e Editora. Pgs. 271-294.

- Baudrillard, J. (1970). *La société de consommation. Ses mythes, ses structures*. Paris, Francia: SGPP.
- Campos, L; Faur, E. y Pautassi, L. (2007). *Programa familias por la inclusión social. Entre el derecho y la práctica asistencial*. Centro de Estudios Legales y Sociales: Buenos Aires. En [http://www.cels.org.ar/common/documentos/programa\\_familias\\_web.pdf](http://www.cels.org.ar/common/documentos/programa_familias_web.pdf) [Fecha de consulta: 17-11-16]
- Castel, R. (2006). *La metamorfosis de la cuestión social. una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Castro, S. (2009). Los dichos y los hechos. Las políticas sociales en el escenario neoliberal post-década del 90. El caso del Programa Jefas y Jefes de Hogar. *Margen: revista de trabajo social y ciencias sociales*. N° 55.
- Cheresky, I. (2006). La Ciudadanía y la democracia inmediata. En I.Cheresky (comp.) *Ciudadanía, Sociedad Civil y participación política*. Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila.
- Ciriza, A. (1999). “Democracia y ciudadanía de mujeres”. Encrucijadas teóricas y políticas. En A. Borón, *Teoría y filosofía política*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO-EDEBA.
- Ciuffolini, M. A. (2006). Con una mano me das y con la otra me quitas. Derecho y luchas sociales. En *VII Congreso Nacional de Sociología Jurídica*. Facultad Ciencias jurídicas y sociales. Universidad Nacional de La Plata. 9 al 11 de noviembre. La Plata.
- Ciuffolini, M. A. (2008). Igualdad y Autogobierno: ¿Cuánto hay de republicano en la comprensión política de los movimientos piqueteros y sus luchas?. *Anuario X del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales*. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Córdoba. Pgs.: 585-595.
- Ciuffolini, M. A. (2015). El hilo rojo: subjetividad o clase. En *Revista Crítica y Resistencias*. V 1, N° 1. Pgs. 51-64- <http://criticayresistencias.comunis.com.ar/index.php/CriticaResistencias/article/view/2/5>
- Cogliandro, G. (2010). *El programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social y los cambios en los Programas de Transferencias Condicionadas*. Fundación Siena. <http://mpr.a.ub.uni-muenchen.de/23846/> (Fecha de Consulta: 10-08-15).
- Corporación Latinobarómetro. (2008). *Informe Noviembre de 2008*. Recuperado el 2 de Noviembre de 2008, de Latinobarómetro: [http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME\\_LATINOBAROMETRO\\_2008.pdf](http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME_LATINOBAROMETRO_2008.pdf)
- Dagnino, E. (2006). Concepciones de la ciudadanía en Brasil: proyectos políticos en disputa. En I.Cheresky (comp.), *Ciudadanía, Sociedad Civil y participación política*. Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila.
- De Sousa Santos, B. (1998). *De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la posmodernidad*. Colombia: Siglo del Hombre-Uniandes.
- del Tronco Paganelli, J. (2005). Entre la equidad distributiva y la legitimidad: el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados en Argentina. *Perfiles latinoamericanos: revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, Sede México, (26), 165-198.

- Deleuze, G. (2005). Foucault. Buenos Aires: Paidós.
- Di Leo, P. (2004). *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y régimen social de acumulación neoliberal: una aproximación a sus articulaciones político-simbólicas y estructurales*. Instituto de Estudios y Formación de la Central de Trabajadores Argentinos (IDEF/CTA). En: [www.cta.org.ar/instituto/politsocial](http://www.cta.org.ar/instituto/politsocial)
- Fitoussi, J. P.; Rosanvallon, P. (2003). *La nueva era de las desigualdades*. (H. Pons, Trad.) Buenos Aires: Manantial.
- Foucault, M. (2002). *Historia de la sexualidad. La voluntad del saber*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Foucault, M. (2007). *Seguridad, territorio, población*. Buenos Aires: FCE.
- Fraser, N. (1997). *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Colombia: Siglo del Hombre Editores/Universidad de los Andes.
- Freyre, M. L. (2013). Políticas de empleo: Programas sociales con condicionalidad: el caso del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en la localidad de Malvinas Argentinas. *Trabajo y sociedad: Indagaciones sobre el empleo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas*, No 21, p. 30.
- Garreton, M. (2006). Sociedad civil y ciudadanía en la problemática latinoamericana actual. En I.Cheresky (comp.), *Ciudadanía, Sociedad Civil y participación política*. Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila.
- Kymlicka, W. (1996). *Ciudadanía multicultural*. Barcelona, España: Paidós.
- Laclau, E. y Mouffe, C. (2006) *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Buenos Aires: FCE.
- Lavalle, Adrian (2003). Ciudadanía, igualdad e diferencia. En *Lua Nova*, no. 59. Sao Paulo: CEDEC, Centro de Estudos de Cultura Contemporanea.
- Levy, E. (2005). Contención del conflicto social y el derecho a la educación después de 2001. La formación como contraprestación. 7° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo: Buenos Aires, 10 al 12 de agosto. En <http://www.aset.org.ar/congresos/7/08001.pdf> [Fecha de consulta: 3-12-08]
- Lucero, M. (2006). "Política Social y Movimientos Sociales: la irrupción de las organizaciones piqueteras" en Revista Espiral, enero-abril, n° 035, Universidad de Guadalajara, México.
- Marshall, T. (1997). Ciudadanía y clases social. En *Revista Española de Investigaciones sociológicas*. Madrid: Centro de Investigaciones sociológicas (CIS). Pp. 297-344.
- Módolo, C. (2004). Los peligros institucionales del Plan Jefes y Jefas de Hogar. 9° Jornadas Investigaciones en la Facultad de Ciencias Económicas y Estadísticas, Universidad Nacional de Rosario: Rosario, 26 al 29 de noviembre. En <http://www.fcecon.unr.edu.ar/investigacion/jornadas/archivos/modolo.PDF> [Fecha de consulta: 3-12-08]
- Murillo, M. V. (2008). *Sindicalismo, coaliciones partidarias y reformas del mercado en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Petras, J. y Veltmeyer, H. (2005). *Movimientos Sociales y Poder Estatal. Argentina, Brasil, Bolivia y Ecuador*. Lumen: Argentina.

- Quijano, A. (2002) Un nuevo imaginario anticapitalista. En *Una entrevista a Aníbal Quijano*. Semanario Brecha. Montevideo.
- Rancière, J. (1996). *El desacuerdo. Política y Filosofía*. Buenos Aires, Argentina: Nueva Visión.
- Rosanvallon, P. (2004). *La nueva cuestión social*. Buenos Aires: Manantial.
- Svampa, M. (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires, Argentina: Taurus.
- Young, I. M. (1996). Vida política y diferencia de grupo: una crítica del ideal de ciudadanía universal. En *Perspectivas feministas en teoría política* (pp. 99-126). Paidós Ibérica.

## RESEÑAS

**Lorenz, Federico (2017).***Cenizas que te rodearon al caer. Vidas y muertes de AnaMaría González, la montonera que mató al jefe de la Policía Federal.* Buenos Aires: Sudamericana. 320 páginas.

Juliana Santos Ibañez<sup>1</sup>

En el mes de mayo del corriente año, Federico Lorenz publicó *Cenizas que te rodearon al caer. Vidas y muertes de Ana María González, la montonera que mató al jefe de la Policía Federal*, dando por terminado el trabajo de escribir una historia que se había propuesto hace más de diez años. El libro cuenta la historia de Ana María González, la joven montonera que mató, colocando una bomba debajo de su cama, al primer jefe de la Policía Federal de la dictadura militar Cesáreo Cardozo. Alejado del ejercicio habitual de escribir una biografía, el libro busca visibilizar la condición humana de una militante de la que solo hablaron sus enemigos, para de esta manera también reconstruir toda una época sobre la que, aun hoy en día, existen silencios. De esta forma, nos propone un acercamiento particular a los valores y condicionantes de los militantes revolucionarios de la década de 1970 y a los grados de violencia aceptados por la sociedad en ese entonces.

Mediante la ardua labor de reunir información allí donde hasta el momento nadie había indagado, el autor del libro logra narrar la historia de Ana María González de manera más abarcativa a la del relato se construyó de ella. A lo largo de 320 páginas divididas en 18 capítulos que se organizan de acuerdo a momentos y aspectos particulares de su historia, la vida –y muerte- de Ana es presentada en su antes y después del atentado que la convirtió en una de las personas más buscadas de la Argentina. La estructura en la que se organiza el texto acompaña el argumento del autor, quien pretende echar luz a historias alternativas que no dialogan con el relato que inscribe a la joven en la historia bajo la imagen de la traición, fundamentalmente porque quienes lo construyeron se encontraron, del otro lado, con el silencio de los sobrevivientes de las organizaciones revolucionarias y de los familiares de las víctimas del terrorismo de Estado.

---

<sup>1</sup>Estudiante avanzada de la carrera de licenciatura en Sociología de la Universidad Nacional de Mar Del Plata (UNMDP). Correo: julianasantosiba@gmail.com

Lorenz comienza a indagar sobre la historia de Ana analizando lo que se sabe y dice de ella por parte de los medios de comunicación que dieron la noticia del atentado. Recorre no sólo cómo fue tratado el hecho por la prensa, sino también cómo fue tratada la misma Ana, qué se dijo de ella, cómo se la caracterizó, cómo fue que se relacionó con *Chela* (hija del General Cardozo), cómo hizo lo que hizo. Luego, para avanzar en lo que se propone el autor, la obra recorre numerosos aspectos de la vida de Ana previa al atentado, como fueron su pasaje por la secundaria en el colegio privado San Francisco de San Isidro o sus primeras experiencias de militancia territorial en la Unidad Básica Ramón Cesaris, tomando como insumos a las palabras de quienes convivieron con Ana durante su vida previa al pasaje a la clandestinidad. A su vez, no evita detallar las etapas más asociadas a la militancia montonera de la joven, como el proceso por el cual ésta decide brindar información a sus superiores en la organización acerca de su cercanía a *Chela*, la que luego le permitiría, tras meses de preparación, realizar la operación que acabó con la muerte del general. El pasaje a la clandestinidad de Ana María González orienta gran parte de los capítulos del libro. En ellos se describen tanto las comunicaciones que tuvo la joven con la sociedad luego de haber realizado el atentado, como la cacería emprendida por los militares y la construcción de su figura como enemigo paradigmático de la Patria y la familia, en los relatos edificados fundamentalmente por la Iglesia y los medios de comunicación adictos al gobierno militar. Los últimos días en la clandestinidad y el episodio del tiroteo donde Ana resulta herida en la que, dada la imposibilidad de recibir la atención médica necesaria, sería su herida letal, también son analizados en el libro.

Del desarrollo que presenta el libro sobre la biografía de Ana María González, se desprenden tres aportes que son importantes señalar. El primero de ellos alude a la definición de que, en la decisión de realizar el atentado tomada por Ana, confluyen varios elementos y que, por tanto, ésta no puede ser explicada si no se tienen en cuenta tanto aspectos personales de la joven como intrínsecos a la estructura política de la que formaba parte. Cuando Lorenz pregunta a sus entrevistados sobre la noción que creen que Ana tuvo de lo que iba a hacer y de las consecuencias que esto traería, se encuentra frente a respuestas distintas que oscilan entre: que la joven “tiene conciencia de entrada” una vez que brinda la información, o que, para no dejar de pertenecer “o decía que sí o decía que sí”, o que lo que se lo permitió fue “la convicción [propia de la juventud] de creer en un ideal”. Todos estos elementos que se mencionan están presentes en la decisión que toma: los condicionantes de pertenecer a una estructura cerrada y el

lugar que ocupaba en ella, la militancia de la época, la juventud, sus convicciones, su audacia. Para comprender esta decisión por fuera de los marcos que proponen los relatos contruidos por sus enemigos en torno a la traición y la manipulación de la juventud, es necesario enmarcarla dentro de lo que fue un contexto sociopolítico particular y dentro del entorno proporcionado por la organización revolucionaria a la que Ana pertenecía. Combinados con las convicciones personales de la joven, éstos le posibilitaron desarrollar un proceso de autoconvencimiento basado en la disociación de la persona de Cardozo de lo que ésta representaba: el poder represivo, el enemigo, el centro de gravedad de quienes secuestraban y asesinaban militantes populares.

El hecho de que la decisión de Ana haya estado orientada también en parte por la pertenencia a la organización Montoneros, nos conduce al segundo aporte que rescatamos del libro: el análisis de la orientación militarista asumida por la organización que, a partir de un momento, terminó por subordinar la lógica política a la militar. El libro presenta a la acción de Ana María González como un paso resonante en una guerra lanzada por Montoneros contra objetivos emblemáticos de las fuerzas represivas (dentro de los cuales fue encuadrada la figura de Cesáreo Cardozo) a fines de revelar la fragilidad de sus oponentes. Bajo esta lógica, se inscribió el atentado llevado a cabo por Ana como parte de una campaña táctica que redobló la militarización de la organización pero que, con el paso del tiempo y como ya anunciaba Rodolfo Walsh en sus documentos críticos a la Conducción Nacional de Montoneros, las represalias y adelantamiento de las fases del plan represivo indicarían la producción de un efecto contrario. Posterior a esto, el triunfo de los militares y la derrota de la guerrilla inauguraron un período en el que no surgieron, por parte de las organizaciones armadas, cuestionamientos acerca de su responsabilidad frente a estas situaciones.

Por último, el tercer aporte del libro también viene ligado a los que mencionamos previamente. El hecho que marcó la vida y muerte de Ana para siempre, formó parte de su experiencia en una organización que atravesaba, como se dijo anteriormente, una etapa que la distanciaba cada vez más del apoyo popular que había conseguido. En este contexto, el relato que sus enemigos lograron construir de ella y de lo que hizo, se edificó en un terreno favorable en el que, diezmada y sumergida en la clandestinidad, la organización no logró que el hecho permanezca ligado a su contenido político, quedando éste como un gesto irracional, agravado por la traición y carente de toda lógica. Frente al andamiaje ideológico motorizado por

la Iglesia y los medios de comunicación afines al gobierno militar como mecanismo complementario a la represión reforzada luego del hecho, el margen que tuvieron los compañeros de Ana para hablar sobre el atentado –y sobre ella- fue más que escaso. Luego de su muerte, lo único que quedó de Ana fue aquello que dijeron quienes emprendieron la cacería de la asesina más buscada del país en ese entonces. El aporte que constituye el libro es, en este sentido, el intento por recuperar aquellas voces que dicen algo de Ana más allá de la construcción que de ella hicieron sus enemigos. Hacerle justicia a Ana en un nuevo contexto político signado por la emergencia de intentos negacionistas, constituye un reconocimiento por parte del autor de que callar sería ir en consonancia con la anulación del recuerdo que se propuso la represión.

Hacia el final, el libro se introduce en la discusión acerca de la violencia política y, particularmente de la racionalidad de la muerte, a partir de preguntarse por las condiciones históricas que transformaron la muerte provocada por Ana María González en un hecho político. Retomando a Eric Hobsbawm, Lorenz afirma que para responder a este interrogante es necesario pensar a la violencia en clave histórica y prospectiva, es decir, de manera distinta a cómo se la piensa hoy. El alejamiento de la violencia política de la arena pública por parte del régimen democrático mediante la condena de los dos “extremos” (terrorismo de izquierda y de derecha), oculta el papel que jugó la violencia política para reconfigurar la sociedad argentina e impide pensar en la historicidad de la misma. Inscribir el atentado de Ana dentro de lo que los propios actores vivieron, de ambos lados, como una guerra, forma parte del ejercicio necesario de historizar la violencia política y buscar, en el contexto que la misma signó, las respuestas a la pregunta sobre la racionalidad de la muerte. Inaprehensible desde la política y desde las miradas dominantes en el campo de la historia reciente, el hecho realizado por Ana María González requiere, para su comprensión, de nuevas discusiones acerca de la violencia política de los setenta como a las que se aproxima *Cenizas que te rodearon al caer*.

**Van Dijck, José (2016). *La cultura de la conectividad*. Buenos Aires: Siglo XXI. 304páginas.**

García, Mailén<sup>1</sup>

Las redes sociales son, sin lugar dudas, una de las creaciones más importantes que ha generado internet y por ello se han convertido en un nuevo objeto de análisis para las ciencias sociales. Van Dicjk, en un libro novedoso, propone una historia crítica de las redes sociales que combina aspectos descriptivos para los menos entendidos, con una visión aguda del desarrollo de estas plataformas. *La cultura de la conectividad*, es un libro que cuestiona, que desestima la visión idealista de las redes sociales sin caer en descripciones apocalípticas. Se sitúa en ese intersticio, en donde es posible combinar estructura con agencia, revitalizando uno de los grandes debates de la teoría sociológica.

Van Dijck estructura su libro en secciones que describen el proceso social, económico y político que atraviesan las plataformas web Facebook, Twitter, Flickr, Youtube y Wikipedia. En la primera sección, la autora refiere al *proceso social*, donde describe la relación de los usuarios con las plataformas, quienes según ella, se encuentran en permanente negociación, ya sea porque ven sus libertades amenazadas, porque están disconformes con los cambios de los sitios o simplemente porque ya no les interesa participar en ellas. De modo que Van Dijck, ve en estas relaciones una capacidad de agencia del usuario, y en ese sentido, reconoce que está compartiendo los principales postulados de la teoría del actor- red de Latour. Esta perspectiva teórica y analítica le permite describir a las plataformas digitales como microsistemas que forman un *ecosistema de medios conectivos*, y a la vez, entenderlas también como *construcciones sociotécnicas* por su relación con los usuarios y su composición. Sin embargo, y este es un aspecto central en la tesis de la autora, también encuentra que las estructuras de negocio de estas plataformas, sus relaciones comerciales y en particular, la férrea oposición a cualquier tipo de legislación que pretenda regularlas, son aspectos determinantes a la hora de condicionar los vínculos con los usuarios y choca con la necesidad de las replantearlos en términos de *estructuras socioeconómicas*. Para pensar estos condicionamientos estructurales, Van Dijck retoma la obra de Robert Castel para combinar ambas teorías y explicar el funcionamiento de estas plataformas y en última

---

<sup>1</sup>Licenciada en Sociología, Universidad Nacional de Mar del Plata. Correo: garciamailena@gmail.com

instancia, también visibilizar cómo los límites en la red entre agencia y estructura, se encuentran mucho más difusos pero interconectados.

Van Dijck apela como recurso narrativo, a describir el uso de las redes sociales que hace una familia tipo de clase media urbana estadounidense. Esta narración resulta ilustrativa ya que, la diferencia generacional de sus miembros, repercute en la forma de conexión que tienen como usuarios a las plataformas digitales. La familia entonces, es útil para dar cuenta de los cambios producidos desde el inicio de las plataformas 2.0 a comienzos del 2000 hasta el 2012, año en el que fue publicado el libro en inglés. Entre estas diferencias, Van Dijck, puede expresar su hipótesis principal: las redes sociales que habían surgido en un contexto comunitario, con una intensión de conexión colaborativa, se han mercantilizado. En la actualidad son corporaciones que registran, codifican y venden toda la información que producen los usuarios mientras continúan sosteniendo una retórica de “colaboración sin intensiones”, de transparencia y horizontalidad.

En este desarrollo teórico la autora condensa otras dos ideas centrales. Por un lado, ella ve que se ha producido una evolución, un trastocamiento entre la conexión de lo humano, que había surgido con las plataformas 2.0 creadas para conectar a las personas sin una intención comercial, y la conectividad, que implica la mercantilización de la información producida a partir de las relaciones entre los usuarios. Y en este sentido, es donde Van Dijck pone especial atención, ya que le preocupa el modo en que estas plataformas están almacenando y vendiendo datos, no solo a otras empresas sino también a los gobiernos. A su vez, también está interesada en describir, cómo en este proceso el usuario “padre”, que solía ser más activo y defensor de sus derechos de privacidad, se está convirtiendo en el usuario “hijo”, que pareciera no estar interesado por evitar que las plataformas vendan la información que está produciendo, y que incluso a veces, la utiliza para beneficiarse, convirtiéndose en “tendencia” o persona popular en una red social, creando perfiles públicos sin medidas de seguridad. Es posible notar en este punto otro rasgo crítico de la autora, quien al entrever esta cuestión invita a reflexionar sobre la condición de los usuarios en redes sociales y la pérdida del espacio privado para dar lugar a una realidad virtual pública, de exposición y sin controles por parte del usuario sobre el contenido que genera constantemente en las plataformas 2.0.

Por otro lado, Van Dijck también está interesada en ver cómo cada plataforma, en tanto microsistema, establece asociaciones comerciales con otras plataformas y a su vez pelea con otras por conquistar nuevos nichos de mercado. Así encuentra un ecosistema que construye *jardines vallados*, en el que las plataformas están

atrapando a los usuarios, cercando a los competidores y absorbiendo al espacio no comercial, lo que ella entiende como el problema más importante de la cultura de la conectividad, es decir, el problema del control sobre los datos y el contenido de los usuarios.

*La cultura de la conectividad*, es un libro que describe a Facebook como una nueva forma de comunicación. Comienza con su incipiente inicio entre los estudiantes de Harvard, atraviesa el conflicto que tuvo con Beacon, cuando en 2007, la red social comunicó que iba a compartir información de los usuarios con agentes comerciales (situación que causó malestar entre los usuarios y obligó a su creador a disculparse y posteriormente dar de baja este servicio), luego describe el debut de la empresa cotizando en la bolsa, y finaliza poniendo el ojo en la actualidad como una compañía que vende la información sin resistencia de los usuarios. Esto fue posible, según Van Dijck, porque la empresa desarrolló un modelo de negocios en el que fue cambiando el sentido de la palabra “compartir”, desde una visión más restrictiva y con control de los usuarios, a una más amplia y sin control por parte los mismos.

Sin embargo, también es un libro que, en un tono más optimista, da cuenta que hay plataformas en las que permanece el espíritu de la conexión como Wikipedia. Y por otra parte, describe el caso de Flickr, una plataforma en la que los usuarios se resistieron a muchos de los cambios que quiso introducir Yahoo, luego de comprarla. En suma, se trata de un libro que narra muy bien las complejidades que supone pensar en una temática tan actual, interconectada y, sobre todo, poco estudiada aún en las ciencias sociales. Es un libro que invita a seguir buscando más información del tema y sobre todo, a hacerse nuevas preguntas sobre el uso que le damos a las redes sociales y sobre nosotros mismos como usuarios.

## **Autores en el presente volumen**

**Cintia Rodrigo.** Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina (CONICET). Investigadora del Grupo de Estudios Socio-históricos y Políticos de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Mar del Plata y Profesora Adjunta regular del Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP).

**Victoria Ortiz de Rosas.** Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Ciencia Política Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Docente en la Universidad Nacional de General Sarmiento y Becaria postdoctoral del CONICET.

**Penélope Vaca Ávila.** Licenciada en derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Magister en Estudios de desarrollo por la London School of Economics. Doctora en Ciencia Política Universidad Nacional de San Martín. Docente de postgrado en la Universidad del Centro de la Provincia de Buenos Aires y la UNSAM, y de grado en la Universidad Nacional Arturo Jauretche.

**Sergio David Valenzuela.** Becario Doctoral CONICET/UNNE. Profesor en Ciencias de la Educación. Candidato a Magister en Partidos Políticos, por el Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba (CEA-UNC) y Doctorando en Historia por la misma universidad.

**Hernán Campos.** Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional de Santiago del Estero (UNSE). Especialista en Estudios Culturales (UNSE). Doctorando en Ciencia Política por el CEA-UNC. Investigador de la Universidad Nacional de Santiago del Estero (INDES-FHCSyS-UNSE). Docente de la carrera de Sociología (FHCSyS-UNSE).

**Gerardo Avalle.** Doctor en Política y Gobierno (UCC), Magíster en Sociología (UNC), Licenciado en Ciencia Política (UCC). Docente e Investigador Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Católica de Córdoba.

**Ernesto Picco.** Licenciado en Comunicación y Doctor en Ciencias Sociales (UBA). Docente e investigador en la Universidad Nacional de Santiago del Estero (UNSE) y la Universidad Católica de Santiago del Estero (UCSE).

## **Pautas para autores**

Para el correcto envío de trabajos según las normas establecidas por Sudamérica, el/la autor/a o **autores** deberán respetar la siguiente guía:

Nombre del artículo en español  
Nombre del artículo en inglés  
Autor/es: zzz

Resumen en español  
Palabras clave  
Resumen en inglés  
Key- words

Nombre del artículo en español (repite)

Preferentemente los artículos deberán estructurarse mediante el siguiente esquema:

- a. Introducción (Títulos de los apartados con número)  
- subtítulos (con guion)
- b. Metodología (o cualquier título)  
- subtítulos
- c. Desarrollo  
- subtítulos
- d. Conclusiones

- Los trabajos deben ser originales y escritos en español.
- Deberán ser enviados en formato Word.doc o rtf.
- Los trabajos deberán superar los 40.000 caracteres y tener un máximo de 60.000 (con espacios incluidos, notas y bibliografía) para “Dossier”, “Artículos”, “Análisis de Coyuntura” y 15.000 caracteres (con espacios incluidos, notas y bibliografía) para “Crítica de libros”.

- Los trabajos deben guardar la siguiente forma: tamaño A4, sin sangrías y/tabulaciones, interlineado simple, letra Times New Roman tamaño 12, color negro.
- Cada colaboración debe ser presentada con su Título en español e inglés, y ser acompañada por Resúmenes en español y en inglés de no más de 250 palabras cada uno, con un máximo de cinco Palabras clave.
- El autor deberá indicar su pertenencia institucional, domicilio, teléfono y correo electrónico. También debe incluirse una breve nota biográfica del autor o autores (de 5 a 10 líneas).
- Para un uso correcto de las citas bibliográficas ver el anexo sobre las Normas Apa – Sexta Edición.
- Si existieran fotos, gráficos, cuadros y/o mapas, estos se enviarán en archivos separados. Titulados, numerados y con las referencias o citas que correspondan.
- Los trabajos recibidos serán remitidos a miembros del Comité de Referato integrado por académicos de carácter nacional e internacional. El proceso de evaluación es anónimo para ambas partes y tiene una duración de 45 días. La decisión del Comité de Referato es inapelable.
- Si el artículo es aprobado por el evaluador, la decisión será comunicada a los autores para su publicación. A partir de ese momento, los autores tienen 20 días para hacer los cambios necesarios y no podrán, sin autorización del Comité Editorial, presentar los artículos a otras publicaciones. Los autores ceden los derechos de autor a la revista Sudamérica.
- El Comité Editorial se reserva el derecho a hacer correcciones de estilo que estime pertinentes.
- Cuando los trabajos sean rechazados por el referato, la decisión será comunicada a los autores.

Citas bibliográficas

Libros

Apellido, Autor (año). Nombre en cursiva del libro. Ciudad, País: Editorial.

#### Artículo de Libro

Apellido, Autor (año). Nombre del artículo. Nombre en cursiva del libro. Ciudad, País: Editorial.

#### Artículo de Revista

Apellido, Autor (año): Nombre del artículo, Nombre en cursiva de la revista. Número de la revista, y volumen si corresponde, Ciudad, País. Editorial.

Para un mayor detalle ver anexo normas American Psychological Association (APA)- sexta edición.